



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

PARECER JURÍDICO

Proc. Adm. Nº 2636/2026

Consultante: Departamento de Licitações e Contratos

Assunto: Pregão Eletrônico para Registro de preços para futura e eventual de oxímetro e ventilador/respirador mecânico fixo e de transporte para atender demandas do Hospital Nosso Senhor do Bonfim

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. PREGÃO ELETRÔNICO. BENS E SERVIÇOS COMUNS DE MERCADO. LEI Nº. 14.133/21. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Pregão para o **Registro de preços para futura e eventual de oxímetro e ventilador/respirador mecânico fixo e de transporte para atender demandas do Hospital Nosso Senhor do Bonfim**

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise: Documento de Formalização da Demanda - DFD; Pesquisa de Preços; Estudo Técnico Preliminar - ETP; Solicitação de disponibilidade orçamentária; Informação de Disponibilidade orçamentária; Termo de Referência; Autorização expedida pela autoridade competente para efetiva abertura do processo licitatório; e Minuta do Edital e seus anexos;

Na sequência, o processo foi remetido a esta Assessoria Jurídica, para a análise prévia dos aspectos jurídicos prescritos pelo art. 53 da Lei Federal n. 14.133/21.

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município no controle internoda legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

É o breve relatório, passa-se a opinar.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Trata-se de solicitação de análise jurídica de processo de contratação de empresa para **Registro de preços para futura e eventual de oxímetro e ventilador/respirador mecânico fixo e de transporte para atender demandas do Hospital Nosso Senhor do Bonfim**

A presente análise tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC), conforme abaixo descrito:



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

§ 6º (VETADO).

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, oportuno registrar o teor Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

Diante disso, esclarece-se que se presume que as especificações técnicas, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos da contratação e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Oportuno esclarecer que não compete ao órgão de assessoramento jurídico o controle ou fiscalização da competência formal dos agentes públicos responsáveis pela prática dos atos administrativos no curso do procedimento licitatório. Essa atribuição não se confunde com as funções de consultoria e assessoramento jurídico, voltadas à análise da legalidade dos atos administrativos com base na documentação e nas informações que instruem o processo.

A verificação da competência administrativa, ou seja, da aderência do ato ao espectro legal de atuação do agente que o praticou é de responsabilidade do próprio agente público, que deve atuar com observância aos limites de suas atribuições legais e regimentais, sob pena de responsabilização pessoal, nos termos da legislação aplicável.

Assim, incumbe a cada servidor ou autoridade pública zelar pela regularidade dos atos sob sua responsabilidade, nos termos dos princípios da legalidade, responsabilidade, autotutela e segregação de funções, não sendo atribuição da assessoria jurídica exercer juízo de auditoria prévia sobre atos já praticados ou verificar a titularidade de competência de cada agente no âmbito do processo.

II.1. - PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) estabeleceu três fases no processo da contratação pública: fase preparatória ou interna (PLANEJAMENTO), fase externa (SELEÇÃO DO FORNECEDOR) e a fase da contratação (EXECUÇÃO DO CONTRATO).

Trataremos aqui da fase preparatória do processo licitatório, que é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o com as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (artigo 18, *caput*, da lei 14133/2021).

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento. Neste mesmo dispositivo, o legislador dispôs acerca dos elementos integrantes do Estudo Técnico Preliminar, que deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação (§ 1º).

Acima destacamos todos os elementos que o Estudo Técnico Preliminar deverá conter e quando não contemplar os demais, deverá apresentar justificativas, conforme prevê o § 2º do art. 18 da Lei 14.133/21, acima descrito.

Do Estudo Técnico Preliminar - ETP.

O ETP demonstra adequada formalização e atende, em linhas gerais, aos requisitos previstos no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, apresentando os elementos



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

essenciais à fase de planejamento, como a definição da necessidade, a indicação da solução pretendida e a justificativa da contratação. A estrutura do documento mostra-se compatível com a natureza do objeto, especialmente por se tratar de aquisição de equipamentos médico-hospitalares destinados ao fortalecimento da assistência hospitalar e ao suporte de pacientes críticos no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS.

O ETP contempla, de forma estruturada, cláusulas relativas à introdução e contextualização da demanda, descrição da necessidade da contratação, demonstração da previsão no planejamento anual, levantamento de mercado e análise das soluções existentes, descrição da solução como um todo, requisitos da contratação, estimativa das quantidades, estimativa do valor da contratação, justificativa do parcelamento, resultados pretendidos, providências a serem adotadas pela Administração, contratações correlatas e interdependentes, impactos ambientais e medidas de sustentabilidade, bem como manifestação conclusiva acerca da viabilidade da contratação. Verifica-se ainda a definição das obrigações gerais da futura contratada, exigências relacionadas à regularidade fiscal e técnica, observância das normas da ANVISA, garantia mínima dos equipamentos, assistência técnica, entrega, instalação e orientação operacional, demonstrando alinhamento do documento com as exigências legais aplicáveis à fase preparatória da contratação pública.

O documento apresenta fundamentação consistente quanto à necessidade administrativa, evidenciando a importância dos equipamentos para manutenção da continuidade dos serviços hospitalares, segurança dos pacientes, ampliação da capacidade operacional do Hospital Nosso Senhor do Bonfim e adequação da estrutura assistencial da unidade. Também se verifica compatibilidade da contratação com o planejamento institucional da Secretaria Municipal de Saúde e com as políticas públicas de fortalecimento da rede hospitalar municipal.

Consta ainda análise das soluções disponíveis no mercado, com avaliação da possibilidade de locação dos equipamentos, reaproveitamento dos aparelhos existentes, adesão a atas de registro de preços e aquisição definitiva, tendo sido demonstrada a maior vantagem da aquisição em caráter permanente sob os aspectos técnicos, operacionais e econômicos.

Todavia, observa-se que algumas especificações técnicas constantes na descrição dos equipamentos apresentam elevado grau de detalhamento, especialmente nos itens relativos aos ventiladores pulmonares e oxímetros, contemplando características altamente específicas relacionadas a dimensões, funcionalidades, parâmetros operacionais, tecnologias embarcadas, certificações técnicas e recursos complementares. Tal circunstância pode reduzir a amplitude da competitividade do certame, na medida em que limita o universo de fornecedores aptos ao atendimento integral das exigências estabelecidas.

Verifica-se ainda que determinadas funcionalidades e requisitos técnicos previstos nos itens podem demandar melhor correlação com a efetiva necessidade assistencial da unidade hospitalar, a fim de assegurar proporcionalidade entre as exigências técnicas estabelecidas e a finalidade pública pretendida, preservando-se os princípios da isonomia, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

Quanto à estimativa da contratação, o ETP informa que a pesquisa mercadológica será realizada posteriormente, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, mediante utilização de parâmetros admitidos pela legislação. Embora a previsão esteja formalmente adequada, a ausência, nesta fase, de elementos mais objetivos acerca da metodologia de composição dos preços e da memória de cálculo limita a demonstração da economicidade da futura contratação.

Observa-se também que o documento não apresenta de forma aprofundada análise de riscos relacionados à execução contratual, manutenção dos equipamentos, disponibilidade de assistência técnica especializada, fornecimento de peças e treinamento operacional dos usuários, aspectos relevantes em contratações de equipamentos médico-hospitalares de maior complexidade tecnológica.

Apesar dessas observações, o ETP demonstra coerência administrativa, compatibilidade com a necessidade pública identificada e adequação da solução proposta ao interesse público envolvido, evidenciando a viabilidade da contratação e a pertinência da continuidade da instrução processual para futura realização do procedimento licitatório.

II.2. - DA ANÁLISE DE RISCOS

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21 estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

No entanto, da análise dos autos, verifica-se que não foi elaborada a matriz ou o mapa de gerenciamento de riscos, etapa essencial do planejamento, conforme determinado também pelas diretrizes do Planejamento da Contratação.

Portanto, recomenda-se a **imediata complementação do Estudo Técnico Preliminar com a elaboração do Mapa de Gerenciamento de Riscos**, de forma a atender ao dispositivo legal mencionado e garantir maior robustez e segurança ao processo licitatório.

II.3. - DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ESCOLHIDA: UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

O ordenamento brasileiro, em sua Constituição Federal de 1988 (art. 37, inciso XXI), determinou a obrigatoriedade da licitação para todas as aquisições de bens e contratações de serviços e obras, bem como para alienação de bens, realizados pela Administração no exercício de suas funções, conforme se verifica no dispositivo acima citado:

“Art. 37, XXI, CF/88

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de **qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**

A licitação configura-se como procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública visa selecionar a proposta mais vantajosa para o atendimento do interesse público. Trata-se de ato administrativo formal, praticado por autoridade competente, o qual deve ser conduzido em estrita observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e, especialmente, ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa, conforme preceituado no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Com vistas à concretização dos preceitos constitucionais, foi sancionada a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, que passou a dispor sobre as normas gerais de licitação e contratação pública no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional dos entes federativos. O referido diploma legal estabelece, entre outras disposições, as modalidades de licitação admitidas, as diretrizes para o planejamento da contratação, e os critérios para julgamento das propostas.

No caso em análise, observa-se que a autoridade competente optou pela modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, fundamentando sua escolha com base na definição contida no art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, segundo a qual:

“Pregão é a modalidade de licitação utilizada para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado da contratação.”

Complementa o inciso XIII do mesmo artigo, ao estabelecer que:

“Bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”

Embora o legislador tenha adotado uma definição genérica e principiológica para bens e serviços comuns, sem apresentar rol taxativo, a interpretação doutrinária e jurisprudencial predominante reconhece que a caracterização do objeto como “comum” decorre da possibilidade de sua descrição clara, objetiva e padronizada, com critérios técnicos previamente definidos e comumente adotados pelo mercado.

No presente processo, constata-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) descreveu de forma adequada e objetiva as especificações do objeto a ser contratado, demonstrando que este se enquadra no conceito de serviço comum, o que torna plenamente cabível a adoção do pregão eletrônico como modalidade licitatória, em consonância com o disposto na Lei nº 14.133/2021.

Assim, resta devidamente justificada a escolha da modalidade Pregão Eletrônico, por se tratar de instrumento legalmente apropriado e vantajoso à Administração, promovendo maior celeridade, transparência e competitividade no processo licitatório.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

II.4. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços - SRP - poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

- I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;*
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;*
- III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;*
- IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou*
- V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.*

Neste contexto, observa-se que a Administração Pública, conforme indicado expressamente no Termo de Referência, optou pela utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP), em conformidade com o previsto nos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021.

A adoção do SRP se justifica em razão da previsibilidade de contratações futuras, do atendimento a diversos órgãos ou unidades administrativas, e da possibilidade de otimização dos recursos públicos, ao permitir a contratação de forma mais eficiente, conforme demanda, sem a necessidade de instauração de novo procedimento licitatório para cada aquisição ou prestação de serviço.

Nada obstante, destaca-se que, quando a contratação envolver total ou parcialmente recursos da União decorrentes de transferências voluntárias ao Município, deve-se observar rigorosamente os procedimentos previstos nas normas do ente federal concedente ou no instrumento de transferência firmado entre as partes, conforme previsão expressa do art. 2º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 1/2021 (ou do normativo aplicável), in verbis:

Art. 2º Quando a contratação envolver total ou parcialmente recursos da União decorrentes de transferências voluntárias para o Município, deverão ser observados os procedimentos previstos nas normas do ente federal concedente ou no instrumento de transferência, podendo ainda ser utilizado o sistema de compras empregado nas licitações e contratações do concedente.

Destarte, a utilização do Sistema de Registro de Preços mostra-se tecnicamente adequada e legalmente amparada, desde que a origem dos recursos seja devidamente verificada e o Município observe as diretrizes, exigências e



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

vedações previstas nos normativos do órgão ou entidade federal concedente, especialmente no que diz respeito à modalidade licitatória, aos critérios de julgamento e à forma de execução do contrato.

II.5. DOS ORÇAMENTOS OBTIDOS

A elaboração da estimativa de preços nos procedimentos de contratação exige a realização de ampla e criteriosa pesquisa de mercado, com o objetivo de identificar, de forma fidedigna, a faixa usual de valores praticados para objeto semelhante ao pretendido, em observância aos princípios da economicidade, eficiência, razoabilidade e vantajosidade da Administração Pública.

Nesse contexto, a Instrução Normativa nº 65/2021, do Governo Federal, estabelece parâmetros para a realização da pesquisa de preços, conferindo prioridade à utilização de bases oficiais de dados governamentais e demais fontes públicas de consulta, admitindo também a utilização de cotações junto a fornecedores do ramo pertinente ao objeto contratado, desde que observados critérios de atualidade, representatividade e compatibilidade mercadológica.

De forma convergente, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 23 e §1º, dispõe que o valor previamente estimado da contratação deve ser compatível com os preços praticados pelo mercado, considerando-se informações constantes de bancos de preços públicos, contratações similares realizadas pela Administração Pública, dados extraídos de sistemas oficiais, notas fiscais eletrônicas, atas e registros públicos de compras governamentais, admitindo-se a utilização combinada de múltiplas fontes para formação do valor estimado.

No caso concreto, a Administração promoveu a pesquisa mercadológica mediante coleta de preços por meio de cotações junto a fornecedores do ramo compatível com o objeto da contratação, bem como através da elaboração de mapa de apuração de preços fundamentado em consultas realizadas no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União – CGU, notas fiscais eletrônicas – NF-e e Portal de Compras do Governo Federal, possibilitando a análise comparativa entre valores praticados no âmbito público e privado.

Após a consolidação das informações obtidas nas diversas fontes pesquisadas, foi adotado o critério do preço médio para definição do valor estimado da contratação, metodologia que se mostra adequada para aferição da compatibilidade dos preços com a realidade de mercado e para mitigação de distorções decorrentes de valores isolados ou discrepantes.

Dessa forma, verifica-se que a estimativa de custos foi elaborada com base em parâmetros oficiais, fontes públicas de consulta e cotações mercadológicas idôneas, em conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021 e da Instrução Normativa nº 65/2021, evidenciando regularidade jurídico-formal do procedimento de pesquisa de preços e adequada fundamentação do valor estimado da contratação.

II.6. DO TERMO DE REFERÊNCIA



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

O Termo de Referência apresenta estrutura compatível com as exigências da Lei nº 14.133/2021, contemplando os elementos essenciais necessários à instrução da fase preparatória da contratação pública. O documento delimita adequadamente o objeto, estabelece justificativa para a aquisição dos equipamentos médico-hospitalares, define critérios de seleção do fornecedor, condições de fornecimento, recebimento, pagamento, obrigações das partes, sanções administrativas e vigência da ata de registro de preços, demonstrando alinhamento formal com os requisitos legais aplicáveis.

A justificativa da contratação mostra-se coerente com a necessidade administrativa apresentada, evidenciando a importância dos ventiladores pulmonares e oxímetros para o funcionamento da sala vermelha, centro cirúrgico e demais setores assistenciais do Hospital Nosso Senhor do Bonfim. O documento demonstra pertinência da contratação ao destacar a essencialidade dos equipamentos para manutenção da assistência hospitalar, suporte ventilatório de pacientes críticos e monitorização contínua da saturação de oxigênio e frequência cardíaca.

Observa-se também adequada definição da modalidade licitatória, com previsão de realização de Pregão Eletrônico pelo critério de menor preço por item, medida compatível com a natureza comum dos bens pretendidos. As cláusulas referentes à habilitação jurídica, fiscal, econômico-financeira e técnica apresentam compatibilidade com o objeto contratado e guardam conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021.

Todavia, sob análise técnica e jurídica mais aprofundada, verifica-se elevado grau de especificidade nas descrições dos equipamentos, especialmente quanto ao ventilador de transporte e ao ventilador pulmonar microprocessado. O detalhamento excessivo de características técnicas, dimensões exatas, parâmetros operacionais, modos ventilatórios específicos, padrões normativos internacionais e funcionalidades muito particulares pode restringir a competitividade do certame, sobretudo quando determinadas exigências aparentam corresponder a modelos específicos disponíveis no mercado. A ausência de justificativa técnica individualizada para cada uma dessas exigências amplia o risco de questionamentos quanto à observância dos princípios da isonomia, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa.

No item relativo ao oxímetro de pulso, identifica-se inclusive menção expressa a características bastante associadas a equipamento específico, como conectividade vinculada a aplicativo determinado, armazenamento com quantitativo exato de horas e número de registro sanitário específico, circunstância que pode caracterizar direcionamento indireto do objeto caso não haja fundamentação técnica robusta demonstrando imprescindibilidade dessas funcionalidades para atendimento da necessidade pública.

Também se observa fragilidade quanto à definição dos quantitativos pretendidos, pois o Termo não apresenta memória de cálculo, histórico de consumo, taxa de ocupação hospitalar, estimativa de demanda ou outro elemento técnico que demonstre de forma objetiva a necessidade das quantidades estabelecidas para cada item. Embora os quantitativos sejam reduzidos, a ausência dessa fundamentação limita a rastreabilidade do planejamento administrativo.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

Em relação ao valor estimado da contratação, o documento limita-se a mencionar a possibilidade de sigilo do orçamento e futura realização de pesquisa de preços, sem apresentar metodologia, parâmetros de mercado, fontes consultadas ou critérios objetivos para composição estimativa dos valores. Ainda que a pesquisa possa integrar etapa posterior do processo, a ausência de detalhamento reduz a transparência do planejamento da contratação.

Outro ponto que merece observação refere-se ao prazo de entrega fixado em até 48 horas após autorização de fornecimento. Considerando a natureza dos equipamentos, especialmente ventiladores pulmonares de alta complexidade tecnológica, o prazo estabelecido pode se revelar excessivamente restritivo e potencialmente limitador da competitividade, sobretudo para fornecedores localizados fora da região ou dependentes de logística especializada.

Verifica-se ainda que o Termo de Referência não apresenta cláusula específica relacionada à assistência técnica autorizada, manutenção preventiva e corretiva, disponibilidade de peças de reposição, treinamento operacional das equipes usuárias e critérios objetivos de garantia técnica dos equipamentos, aspectos relevantes em contratações de equipamentos médico-hospitalares de suporte à vida.

Apesar das observações apontadas, o documento apresenta coerência administrativa, demonstra adequação da necessidade pública e contém cláusulas essenciais relacionadas à execução contratual, recebimento dos bens, fiscalização, pagamento, sanções administrativas e reequilíbrio econômico-financeiro, permitindo o prosseguimento da instrução processual, desde que observados os ajustes necessários para fortalecimento da segurança jurídica, da competitividade e da adequada fundamentação técnica da contratação.

II.7. DA MINUTA DO EDITAL

A elaboração da minuta do edital constitui etapa essencial da fase preparatória da licitação, devendo observar os princípios e exigências previstos na Lei nº 14.133/2021. No presente caso, a minuta do edital foi devidamente submetida à análise jurídica, acompanhada de quatro anexos: o Estudo Técnico Preliminar, a Ata de Registro de Preços (quando aplicável), o Termo de Referência e a Minuta do Contrato, garantindo a formalização dos elementos essenciais ao procedimento licitatório.

Cumprir destacar que, neste certame, foi adotado o procedimento auxiliar do Sistema de Registro de Preços, nos termos do art. 82 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, sendo conduzida licitação convencional. Observa-se que os elementos constantes da minuta do edital foram definidos de forma clara, objetiva e em conformidade com o art. 25 da referida lei, que estabelece que o edital deve conter o objeto da licitação, as regras relativas à convocação, julgamento, habilitação, recursos e penalidades, bem como a fiscalização e gestão do contrato, a entrega do objeto e as condições de pagamento.

No presente caso, o edital estabelece a modalidade Pregão Eletrônico, define o tipo de julgamento como menor preço por item, não restringe a participação a microempresas ou empresas de pequeno porte, adota o registro de preços conforme especificado no Termo de Referência, e indica os locais de realização da sessão



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

(www.bnc.org.br) e de consulta dos documentos (Portal da Transparência do Município e PNCP), assegurando ampla divulgação e transparência. Ademais, explicita a legislação aplicável, incluindo a Lei nº 14.133/2021 e a Lei Complementar nº 123/2006, garantindo respaldo jurídico e observância aos princípios da legalidade, isonomia e eficiência.

A minuta do edital contempla todos os elementos essenciais exigidos pela legislação vigente, apresentando estrutura sistematizada e detalhada, abrangendo desde a definição do objeto até as disposições gerais, incluindo regras de habilitação, julgamento, recursos, contratação, execução, penalidades e gestão contratual. Todos esses elementos garantem que o instrumento convocatório contenha critérios objetivos de julgamento, condições adequadas de habilitação e mecanismos de controle e execução contratual, atendendo integralmente aos requisitos previstos nos arts. 6º, XXIII, 25 e 40, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, sob o aspecto formal, conclui-se que a minuta do edital atende aos requisitos legais, proporcionando segurança jurídica ao procedimento, ampla transparência, igualdade de condições entre os licitantes e adequada proteção do interesse público, observando os elementos formais e substanciais exigidos pela legislação vigente.

Não obstante essa adequação formal, a análise material do instrumento convocatório revela a necessidade de considerações críticas relevantes. Verifica-se que o edital apresenta coerência com o Termo de Referência e com o Estudo Técnico Preliminar, mantendo alinhamento quanto à descrição do objeto, quantitativos e condições de fornecimento, o que demonstra adequada integração entre os documentos da fase preparatória. Todavia, essa mesma vinculação evidencia a reprodução de fragilidades já identificadas nos instrumentos de planejamento.

Nesse contexto, destaca-se que as especificações técnicas do objeto apresentam elevado grau de detalhamento, o que pode ensejar risco de restrição indevida à competitividade, especialmente se tais exigências não estiverem devidamente justificadas sob o ponto de vista técnico. Tal situação pode configurar afronta ao art. 40, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que impõe à Administração o dever de adotar especificações compatíveis com os padrões usuais de mercado, evitando direcionamentos indevidos.

Observa-se, ainda, a possível existência de redundância ou sobreposição de itens, o que pode comprometer a clareza do certame, dificultar a elaboração das propostas pelos licitantes e impactar negativamente a economicidade da contratação. Tal aspecto demanda revisão técnica, com vistas à consolidação e racionalização das descrições dos itens.

Outro ponto de atenção refere-se à justificativa do sigilo do orçamento estimado. Embora juridicamente admitido, o sigilo deve estar devidamente motivado nos autos, não sendo suficiente fundamentação genérica, sob pena de questionamentos pelos órgãos de controle e comprometimento da transparência do procedimento.

Adicionalmente, verifica-se que o edital poderia apresentar maior detalhamento quanto aos critérios de fiscalização contratual, às condições de recebimento dos bens e aos parâmetros objetivos de aceitação, aspectos essenciais



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

para assegurar a adequada execução do contrato e mitigar potenciais conflitos entre a Administração e a futura contratada.

Por fim, observa-se a ausência de referência expressa à gestão de riscos da contratação no instrumento convocatório, o que, embora não constitua vício capaz de invalidar o edital, revela fragilidade no planejamento e oportunidade de aprimoramento, em consonância com as boas práticas exigidas pela Lei nº 14.133/2021.

Diante disso, conclui-se que o edital é formalmente regular e juridicamente viável, porém apresenta ressalvas relevantes sob o aspecto material, recomendando-se sua revisão prévia com vistas ao aperfeiçoamento das especificações técnicas, à eliminação de redundâncias, ao fortalecimento da motivação do sigilo orçamentário e ao aprimoramento das regras de execução e gestão contratual, de modo a assegurar maior competitividade, eficiência e segurança jurídica ao procedimento licitatório.

II.8. DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇO E DO CONTRATO

A análise da minuta da Ata de Registro de Preços e da minuta do Contrato decorrentes do certame revela conformidade substancial com os preceitos da Lei nº 14.133/2021, evidenciando adequado planejamento da contratação e observância aos princípios que regem a Administração Pública, notadamente os da legalidade, isonomia, eficiência e economicidade.

No que se refere à Ata de Registro de Preços, verifica-se que o instrumento atende aos requisitos legais previstos nos arts. 82 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, formalizando corretamente o procedimento auxiliar de registro de preços. Consta definição clara da vigência, das condições de fornecimento, dos preços registrados, bem como das regras de reajuste e de reequilíbrio econômico-financeiro. Também estão previstas, de forma expressa, as condições para adesão por órgãos ou entidades não participantes, em consonância com a legislação aplicável.

A Ata estabelece critérios objetivos para adjudicação, renegociação e revisão de preços, assegurando segurança jurídica, transparência e previsibilidade à contratação. Ademais, contempla disposições relativas à responsabilidade dos fornecedores, condições de entrega e recebimento dos itens, medição, forma de pagamento, garantias, obrigações e penalidades, contribuindo para a mitigação de riscos e para a proteção do interesse público.

Quanto à minuta do Contrato, observa-se que o objeto consiste na aquisição/fornecimento de bens, de natureza não continuada, nos termos do art. 6º, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, caracterizando obrigação do contratado de entregar os itens nas quantidades, especificações e prazos previamente definidos, conforme as condições estabelecidas no edital e na proposta vencedora.

Trata-se, portanto, de contratação voltada exclusivamente ao fornecimento de produtos, não se confundindo com prestação de serviços, sejam eles contínuos ou por escopo. Por essa razão, a contratação não se enquadra nas hipóteses de dispensa do instrumento contratual previstas no art. 95 da Lei nº 14.133/2021, mostrando-se juridicamente adequada a formalização do contrato administrativo.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

A minuta contratual contempla, de forma satisfatória, as cláusulas essenciais previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, incluindo: definição precisa do objeto; vinculação ao edital e à proposta vencedora; legislação aplicável; regime de fornecimento; preço e condições de pagamento; critérios de recebimento, liquidação e pagamento; prazos de entrega; classificação orçamentária; garantias, quando exigidas; prazo de garantia dos bens; direitos, deveres e responsabilidades das partes; penalidades; modelo de gestão e fiscalização contratual; bem como as hipóteses e formas de extinção do contrato.

A análise do procedimento licitatório evidencia, ainda, que a minuta do edital adota corretamente a modalidade Pregão Eletrônico, com critério de julgamento pelo menor preço por item, nos termos do art. 33, inciso I, alínea "a", da Lei nº 14.133/2021, o que se mostra compatível com o enquadramento do objeto como bem comum, conforme arts. 6º, incisos XIII e XLI, da referida lei. Tal enquadramento encontra respaldo técnico no Estudo Técnico Preliminar, que descreve de forma adequada as características do objeto e sua padronização no mercado.

O edital prevê regras claras e objetivas quanto à habilitação, classificação e julgamento das propostas, impugnação ao edital, interposição de recursos, entrega e recebimento do objeto, medição e pagamento, garantias, obrigações, penalidades, bem como cláusulas de reajuste e reequilíbrio econômico-financeiro, com data-base vinculada ao orçamento estimado, além de disposições sobre gestão e fiscalização contratual.

Diante do exposto, conclui-se que tanto a minuta da Ata de Registro de Preços quanto a minuta do Contrato encontram-se em plena conformidade formal e material com a Lei nº 14.133/2021, assegurando a regularidade da contratação, a segurança jurídica do procedimento licitatório, a transparência, a igualdade de condições entre os licitantes e a adequada proteção do interesse público, em estrita observância aos princípios da Administração Pública e às boas práticas administrativas.

Não obstante a adequação formal e a conformidade jurídica verificada, sob uma perspectiva crítica, identificam-se pontos que merecem aprimoramento. No tocante à Ata de Registro de Preços, embora o instrumento esteja estruturado de forma completa, observa-se a ausência de detalhamento mais robusto acerca dos mecanismos de gerenciamento de riscos relacionados à execução das futuras contratações decorrentes da ata, especialmente no que se refere a possíveis oscilações de mercado, inadimplemento de fornecedores e estratégias de mitigação, o que poderia conferir maior segurança à gestão da ata.

Além disso, as disposições relativas à adesão por órgãos não participantes (caronas), embora previstas, poderiam ser acompanhadas de critérios mais objetivos e restritivos, com vistas a evitar uso excessivo da ata e potenciais distorções quantitativas que possam comprometer o planejamento inicial da contratação, em consonância com os princípios da eficiência e do planejamento.

No que se refere à minuta contratual, verifica-se que, embora contemple as cláusulas essenciais, os critérios de fiscalização e gestão do contrato poderiam ser mais detalhados, especialmente quanto à definição de indicadores objetivos de desempenho, procedimentos de verificação da qualidade dos bens fornecidos e



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

rotinas de acompanhamento da execução contratual, aspectos fundamentais para assegurar a efetividade do contrato e a adequada satisfação do interesse público.

Observa-se, ainda, a oportunidade de aprimoramento na previsão de mecanismos preventivos de resolução de conflitos, tais como cláusulas mais estruturadas de gestão de inadimplemento e procedimentos escalonados de solução de controvérsias, em alinhamento com as boas práticas contemporâneas de gestão contratual previstas na Lei nº 14.133/2021.

Por fim, assim como verificado nos demais instrumentos da fase preparatória, nota-se a ausência de integração explícita com a análise de riscos da contratação, o que revela fragilidade sistêmica no planejamento e indica a necessidade de uniformização dos instrumentos, de modo a garantir maior coerência, previsibilidade e segurança jurídica em todas as fases da contratação pública.

Dessa forma, embora juridicamente adequadas, as minutas da Ata de Registro de Preços e do Contrato comportam aprimoramentos relevantes, recomendando-se ajustes voltados ao fortalecimento da gestão de riscos, ao detalhamento da fiscalização contratual e à racionalização das regras de utilização da ata, com vistas à elevação do nível de governança, eficiência e segurança do procedimento licitatório.

II.9. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a publicidade dos atos do procedimento licitatório é condição indispensável à transparência, à eficácia dos contratos administrativos e à observância dos princípios constitucionais da Administração Pública, especialmente os princípios da publicidade, legalidade e eficiência (art. 37 da CF/88).

Conforme o art. 54, caput, do referido diploma legal, o edital e seus anexos devem ter seu inteiro teor divulgado e mantido no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sendo ainda obrigatória, nos termos do §1º, a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município — no caso da Administração Municipal de Silvânia-GO — e, se houver previsão orçamentária e conveniência, também em jornal de grande circulação:

Art. 54, caput: A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º [...] é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município [...].

Adicionalmente, o §2º do art. 54 admite a divulgação complementar em sítio eletrônico oficial do órgão ou entidade promotora da licitação, e o §3º impõe que, após a homologação, sejam disponibilizados no PNCP (e, se assim entender a Administração, também no portal institucional) os documentos da fase preparatória que não tenham integrado o edital:

Art. 54,



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

§3º: Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no PNCP e, se o órgão ou entidade responsável entender cabível, também no sítio eletrônico oficial [...],

os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

Importa ressaltar que, conforme o art. 94 da Lei nº 14.133/2021, a divulgação do contrato e de seus aditivos no PNCP é condição de eficácia jurídica do ajuste. No caso de licitação, essa publicação deve ocorrer no prazo de 20 (vinte) dias úteis contados da data da assinatura:

Art. 94, caput: A divulgação no PNCP é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos: **I – 20 dias úteis, no caso de licitação.**

Importa destacar, ainda, que conforme o disposto no art. 176 da Lei nº 14.133/2021, os municípios com até 20.000 habitantes possuem prazos escalonados para cumprimento de certas obrigações eletrônicas. Contudo, até a plena implementação do PNCP pelo Município, deverão ser observadas as disposições transitórias, como a publicação de extratos em diário oficial e disponibilização física de documentos, conforme previsto no parágrafo único do referido artigo.

Recomenda-se, portanto, à Administração Pública Municipal de Silvânia-GO que: Promova a publicação do extrato do edital no Diário Oficial do Município, conforme art. 54, §1º; Assegure a divulgação integral do edital e seus anexos no PNCP e Realize, após a homologação, a publicação dos documentos preparatórios não incluídos no edital no PNCP, e, se entender conveniente, também em seu sítio eletrônico institucional;

Observe rigorosamente o prazo legal de 20 dias úteis para a divulgação do contrato e aditivos no PNCP (art. 94, I), condição de eficácia do ajuste.

Enquanto não plenamente integrado ao PNCP, atenda às disposições do art. 176, parágrafo único, garantindo o acesso público às informações por meio de publicação em diário oficial e disponibilização física nas repartições competentes.

III - DA CONCLUSÃO:

Ante o exposto, no âmbito da competência desta assessoria jurídica e resguardados os aspectos técnicos, financeiros, administrativos, bem como o juízo de oportunidade e conveniência da Administração, opina-se pela regularidade juridico-formal do presente processo licitatório, referente ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços destinado à futura e eventual aquisição de fórmulas nutricionais, conforme Processo Administrativo nº 2636/2026.

No que se refere ao Estudo Técnico Preliminar – ETP, verifica-se que o documento atende, em linhas gerais, às exigências previstas no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, contemplando a descrição da necessidade da contratação, análise das soluções disponíveis no mercado, definição da solução escolhida, justificativa da contratação, estimativa das quantidades, demonstração da viabilidade da contratação e demais elementos essenciais à fase de planejamento, evidenciando



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

compatibilidade da solução proposta com o interesse público e com as necessidades da Administração.

Quanto ao Termo de Referência, observa-se que o instrumento apresenta os elementos essenciais necessários à caracterização do objeto, à definição das condições de execução contratual e à condução do certame, contendo disposições relativas às especificações técnicas, critérios de julgamento, obrigações das partes, condições de entrega, fiscalização, pagamento, sanções administrativas e demais cláusulas pertinentes à futura contratação, em conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021.

Em relação à pesquisa de preços e formação do valor estimado da contratação, verifica-se que a Administração promoveu levantamento mercadológico mediante cotações junto a fornecedores do ramo pertinente ao objeto, bem como por meio de mapa de apuração de preços elaborado a partir de consultas realizadas no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União - CGU, notas fiscais eletrônicas - NF-e e Portal de Compras do Governo Federal, adotando-se, ao final, o critério do preço médio para definição da estimativa de custos, em conformidade com os parâmetros previstos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e na Instrução Normativa nº 65/2021.

No tocante ao edital, constata-se que o instrumento se encontra, de modo geral, em conformidade com a legislação aplicável, especialmente quanto à modalidade adotada, critérios de julgamento, regras de habilitação, processamento do certame e utilização do Sistema de Registro de Preços, não se identificando óbices jurídicos ao prosseguimento da fase externa da licitação.

Dessa forma, verifica-se que os documentos que compõem a fase preparatória apresentam compatibilidade com as exigências legais e regulamentares aplicáveis, evidenciando adequada instrução processual, observância aos princípios da legalidade, eficiência, competitividade, economicidade e planejamento, razão pela qual não há impedimento jurídico ao regular prosseguimento do feito, com a publicação do edital e adoção dos demais atos subsequentes necessários à realização do certame.

É o parecer, Salvo Melhor Juízo

Silvânia, 13 de maio de 2026.


Jair Cardoso de Azevedo Junior
Assessor jurídico
OAB/GO 60.988