

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1132/2026

INTERESSADO: Fundo Municipal de Saúde de Alvorada do Norte/GO

ASSUNTO: Análise jurídica da fase preparatória do Pregão Eletrônico para Registro de Preços destinado à futura e eventual aquisição parcelada de medicamentos e materiais hospitalares.

Direito Administrativo. Licitações e Contratos Administrativos. Pregão Eletrônico. Sistema de Registro de Preços. Aquisição de medicamentos e materiais hospitalares. Análise da fase preparatória. Competência consultiva da Assessoria Jurídica. Controle preventivo de legalidade. Art. 53 da Lei nº 14.133/2021. Planejamento da contratação. Exame do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência, da pesquisa de preços e da minuta do edital.

I – RELATÓRIO

Vieram os presentes autos à apreciação desta Assessoria Jurídica para emissão de parecer jurídico acerca da regularidade da fase preparatória do procedimento licitatório instaurado pelo Fundo Municipal de Saúde de Alvorada do Norte/GO, objetivando a realização de Pregão Eletrônico, sob o Sistema de Registro de Preços, destinado à futura e eventual aquisição parcelada de medicamentos e materiais hospitalares para atendimento das necessidades do Hospital Municipal, Unidades Básicas de Saúde, Farmácia Básica e demais serviços integrantes da rede pública municipal de saúde.

Conforme se verifica dos documentos constantes dos autos, a Administração formalizou procedimento administrativo específico, instruindo-o com Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, minuta de edital, planilhas contendo os quantitativos e especificações dos itens, pesquisa mercadológica e demais documentos destinados à instrução da contratação.

O Estudo Técnico Preliminar identifica a necessidade administrativa, demonstra a essencialidade da contratação para manutenção dos serviços públicos de saúde e conclui pela adoção do Sistema de Registro de Preços, em razão da impossibilidade de definição prévia das quantidades efetivamente demandadas durante a vigência da futura ata.

Avenida Dona Gercina R. de Miranda, S/N - Bairro Novo Ipiranga
CEP: 73.950-000 – Alvorada do Norte – GO - Fone: (62) 3421-1369
CNPJ: 02.367.597/0001-32 / E-mail: adm@alvoradadonorte.go.gov.br

O Termo de Referência, por sua vez, descreve o objeto, apresenta a fundamentação da contratação, disciplina as condições de fornecimento, estabelece os requisitos técnicos dos produtos, justifica a utilização do Sistema de Registro de Preços e fixa os critérios gerais destinados à futura contratação.

Encaminhados os autos a esta Assessoria Jurídica, pretende a autoridade competente manifestação quanto à conformidade jurídica da fase preparatória da licitação, especialmente sob a ótica da Lei Federal nº 14.133/2021, para subsidiar eventual autorização de prosseguimento do procedimento.

É o relatório.

II – DA COMPETÊNCIA DA ASSESSORIA JURÍDICA E DOS LIMITES DA PRESENTE MANIFESTAÇÃO

A presente manifestação é emitida em observância ao disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, que atribui ao órgão de assessoramento jurídico o exame prévio da legalidade dos procedimentos licitatórios e das contratações administrativas, competindo-lhe exercer controle preventivo de juridicidade sobre os atos submetidos à sua apreciação.

A exigência de manifestação jurídica prévia representa importante mecanismo de fortalecimento da governança pública, do planejamento administrativo e da prevenção de ilegalidades, inserindo-se no modelo de controle interno concebido pela Constituição Federal e aperfeiçoado pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Todavia, cumpre destacar que a atuação da Assessoria Jurídica possui natureza eminentemente consultiva, não lhe competindo substituir a Administração na prática de atos de gestão nem assumir atribuições reservadas aos setores técnicos responsáveis pela instrução do procedimento.

Nesse sentido, a análise jurídica restringe-se à verificação da compatibilidade dos atos praticados com o ordenamento jurídico, não abrangendo avaliações relacionadas à conveniência e oportunidade administrativa, à definição da necessidade da contratação, à escolha das especificações técnicas do objeto, à aferição dos quantitativos estimados, à formação dos preços de mercado ou à avaliação da viabilidade operacional da solução escolhida.

Essa delimitação decorre da própria separação funcional estabelecida pela Lei nº 14.133/2021, segundo a qual o planejamento da contratação constitui atividade multidisciplinar, desenvolvida por agentes públicos dotados de competências específicas, cabendo ao órgão jurídico examinar a conformidade legal dos documentos produzidos, sem substituir o juízo técnico dos setores competentes.

A doutrina especializada ressalta que a manifestação jurídica não possui natureza homologatória dos atos administrativos praticados pela Administração, tampouco transfere ao parecerista a responsabilidade pelas escolhas técnicas ou gerenciais realizadas ao longo da fase preparatória. Ao contrário, o parecer jurídico constitui instrumento de controle preventivo da legalidade, destinado a orientar a Administração quanto à correta interpretação do ordenamento jurídico, preservando a competência decisória da autoridade administrativa e a responsabilidade técnica dos órgãos responsáveis pela instrução do procedimento.

Sob essa perspectiva, o exame ora realizado não importa certificação absoluta da regularidade de todos os aspectos da contratação, mas tão somente a análise jurídica dos elementos constantes dos autos, considerada a documentação efetivamente submetida à apreciação desta Assessoria.

III – DA FASE PREPARATÓRIA DA CONTRATAÇÃO E DA CENTRALIDADE DO PLANEJAMENTO NA LEI Nº 14.133/2021

A Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, promoveu significativa transformação no regime jurídico das contratações públicas ao deslocar o eixo central do procedimento licitatório da fase externa para a fase preparatória, atribuindo ao planejamento papel estruturante da futura contratação.

Sob a égide da legislação anteriormente vigente, a fase interna da licitação era frequentemente compreendida como mera etapa preparatória destinada à reunião dos documentos necessários à deflagração do certame. Com a entrada em vigor da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, essa concepção foi substancialmente modificada, passando a fase preparatória a constituir verdadeiro núcleo de formação da decisão administrativa, no qual devem ser identificadas a necessidade pública, a solução mais adequada, os riscos envolvidos, os custos estimados e os mecanismos destinados a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Não por outra razão, o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que a fase preparatória do processo licitatório deve ser compatibilizada com o plano de contratações anual, sempre que elaborado, bem como com as leis orçamentárias, devendo abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação. Trata-se de verdadeira concretização legislativa do princípio do planejamento, expressamente previsto no art. 5º da mesma Lei como um dos princípios norteadores das licitações e contratos administrativos.

O planejamento, portanto, deixa de representar mera diretriz administrativa para assumir natureza jurídica vinculante, impondo à Administração o dever de estruturar previamente a contratação mediante estudos capazes de demonstrar, de forma objetiva e motivada, a

existência da necessidade administrativa, a adequação da solução escolhida, a compatibilidade da despesa com o interesse público e a viabilidade jurídica, técnica e econômica da futura contratação.

Essa mudança de paradigma revela inequívoca aproximação entre a atividade administrativa e os modernos modelos de governança pública, privilegiando decisões fundamentadas, gestão por evidências, mitigação de riscos e racionalização da utilização dos recursos públicos. O planejamento deixa de ser concebido como simples etapa burocrática e passa a constituir instrumento essencial de concretização dos princípios da eficiência, da economicidade, da motivação, da transparência e da segurança jurídica, todos expressamente consagrados pelo art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Nesse contexto, a doutrina especializada ressalta que a fase preparatória representa o momento de maior relevância jurídica do procedimento licitatório, pois é nela que se consolidam as premissas técnicas, econômicas e administrativas que orientarão todo o desenvolvimento da contratação, reduzindo significativamente os riscos de impropriedades, impugnações, aditivos desnecessários e ineficiência na execução contratual.

Em igual sentido, as orientações emanadas dos órgãos de controle externo têm enfatizado que o adequado planejamento constitui condição indispensável para o alcance da proposta mais vantajosa e para a efetividade das políticas públicas, recomendando que a Administração dedique especial atenção à adequada instrução da fase preparatória, especialmente quanto à formalização da demanda, elaboração do Estudo Técnico Preliminar, definição do objeto, pesquisa de preços, gestão de riscos e elaboração do Termo de Referência.

É justamente sob essa perspectiva que deve ser compreendida a atuação desta Assessoria Jurídica. O controle preventivo de legalidade não se destina a substituir as escolhas administrativas ou a reapreciar critérios técnicos adotados pelos setores competentes, mas sim a verificar se a instrução processual evidencia observância às exigências legais e aos princípios que regem a atividade administrativa, oferecendo à autoridade competente elementos jurídicos suficientes para uma decisão segura, motivada e compatível com o ordenamento jurídico.

Dessa forma, passa-se ao exame individualizado dos documentos que compõem a fase preparatória do presente procedimento licitatório, com vistas a verificar sua conformidade com a Lei nº 14.133/2021, os regulamentos aplicáveis e as boas práticas consolidadas pela doutrina e pelos órgãos de controle.

IV – DA ANÁLISE JURÍDICA DA FASE PREPARATÓRIA

4.1 Da formalização da demanda e da ausência do Documento de Formalização da Demanda – DFD

A adequada instrução da fase preparatória constitui requisito indispensável à validade e legitimidade do procedimento licitatório, porquanto é nesse momento que a Administração identifica a necessidade pública, delimita o objeto da futura contratação, avalia as alternativas disponíveis no mercado e demonstra, de forma motivada, a solução reputada mais adequada à satisfação do interesse público.

Nesse contexto, a formalização da demanda representa o marco inaugural do planejamento administrativo, permitindo que a necessidade apresentada pela unidade requisitante seja devidamente registrada, justificada e submetida aos procedimentos internos destinados à futura contratação.

Embora a Lei nº 14.133/2021 não apresente rol taxativo dos documentos que devem inaugurar o procedimento administrativo, seu art. 18 evidencia que a fase preparatória deve ser conduzida de maneira planejada, compatibilizada com o Plano de Contratações Anual, quando existente, e instruída com os elementos necessários à adequada definição da contratação. Essa sistemática encontra fundamento direto nos princípios do planejamento, da motivação, da eficiência, da transparência e da governança administrativa previstos no art. 5º da referida Lei.

A regulamentação administrativa editada pelos órgãos de controle igualmente prestigia essa diretriz. A Instrução Normativa TCM-GO nº 09/2023 estabelece orientações voltadas justamente à formalização, instrução e apresentação dos procedimentos de contratação no âmbito dos municípios goianos, reforçando a necessidade de adequada organização documental da fase preparatória como mecanismo de fortalecimento do controle interno, da transparência e da eficiência administrativa.

No mesmo sentido, a doutrina especializada destaca que o planejamento não se resume à elaboração do Estudo Técnico Preliminar ou do Termo de Referência, mas inicia-se com a identificação formal da necessidade administrativa, permitindo adequada rastreabilidade das decisões adotadas ao longo da instrução processual. A formalização da demanda evidencia a origem da contratação, identifica a unidade requisitante, delimita a necessidade pública e constitui importante instrumento de governança e de responsabilização administrativa.

Examinando os autos, verifica-se que consta protocolo administrativo relativo à autuação do procedimento destinado à aquisição parcelada de medicamentos e materiais hospitalares, posteriormente complementado pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e dos demais documentos que instruem a presente contratação.

Todavia, não foi identificado nos autos o Documento de Formalização da Demanda (DFD), instrumento normalmente destinado a registrar, de maneira formal e antecedente ao Estudo Técnico Preliminar, a necessidade administrativa que deu origem à contratação.

Isso porque a finalidade material desse documento — demonstrar a existência da necessidade administrativa — mostra-se parcialmente suprida pelos elementos constantes do Estudo Técnico Preliminar, o qual descreve de forma satisfatória a necessidade de manutenção do abastecimento da rede municipal de saúde, a essencialidade dos medicamentos e materiais hospitalares para continuidade dos serviços públicos e a justificativa para adoção do Sistema de Registro de Preços.

A jurisprudência dos órgãos de controle e a própria sistemática da Lei nº 14.133/2021 prestigiam a prevalência do conteúdo material dos atos administrativos sobre meras irregularidades formais, desde que não haja prejuízo à compreensão da necessidade administrativa, ao exercício do controle ou à competitividade do certame. Nessa perspectiva, a inexistência do DFD, embora represente oportunidade de aperfeiçoamento procedimental, não evidencia, por si só, vício suficiente para comprometer a regularidade jurídica da contratação quando a motivação da demanda encontra-se suficientemente demonstrada pelos demais documentos que compõem a instrução.

Todavia, sob a ótica da governança das contratações públicas e da melhoria contínua dos procedimentos administrativos, entende esta Assessoria Jurídica ser recomendável que a Administração passe a adotar, de forma sistemática, o Documento de Formalização da Demanda como peça inaugural de seus processos licitatórios, assegurando maior organização documental, rastreabilidade das decisões administrativas, fortalecimento do planejamento institucional e maior facilidade para o exercício do controle interno e externo.

4.2 Do Estudo Técnico Preliminar – ETP

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) representa um dos principais instrumentos introduzidos pela Lei nº 14.133/2021 para concretização do princípio do planejamento, constituindo documento destinado a evidenciar o problema a ser solucionado, a necessidade da contratação, as alternativas disponíveis no mercado e a solução reputada mais adequada à satisfação do interesse público.

Sua elaboração não configura mera formalidade procedimental. Ao contrário, o ETP constitui verdadeiro instrumento de governança das contratações públicas, permitindo que as decisões administrativas sejam precedidas de análise técnica, econômica e operacional suficientemente motivada, reduzindo riscos de contratações inadequadas, desperdício de recursos públicos e futuras alterações contratuais.

A Lei nº 14.133/2021 inseriu o Estudo Técnico Preliminar entre os principais documentos da fase preparatória, estabelecendo que o planejamento da contratação deve contemplar as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na futura execução contratual, conferindo racionalidade ao procedimento licitatório e concretizando os princípios da eficiência, economicidade, motivação, planejamento e seleção da proposta mais vantajosa.

Nesse mesmo sentido, os órgãos de controle têm destacado que o ETP deve evidenciar não apenas a existência da necessidade administrativa, mas também demonstrar que a solução escolhida decorreu de avaliação comparativa entre as alternativas existentes, permitindo à Administração justificar, de maneira objetiva, a opção adotada.

No âmbito doutrinário, leciona-se que o Estudo Técnico Preliminar constitui o documento responsável por conferir racionalidade à futura contratação, funcionando como verdadeiro elo entre a necessidade administrativa e o Termo de Referência, de modo que sua elaboração adequada influencia diretamente a qualidade do procedimento licitatório e da futura execução contratual.

Examinando o documento juntado aos autos, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar contempla, em linhas gerais, os elementos necessários à compreensão da contratação pretendida.

Consta expressamente a identificação da unidade demandante, consistente no Fundo Municipal de Saúde de Alvorada do Norte, bem como a definição do objeto, consistente no Registro de Preços para futura e eventual aquisição parcelada de medicamentos e materiais hospitalares destinados ao atendimento das necessidades do Hospital Municipal e das Unidades de Saúde.

O documento também apresenta justificativa suficientemente fundamentada acerca da necessidade da contratação, destacando que a aquisição dos medicamentos e insumos mostra-se indispensável à continuidade dos serviços públicos de saúde, ao abastecimento da Farmácia Básica, ao funcionamento das Unidades Básicas de Saúde, ao atendimento hospitalar, aos programas de assistência farmacêutica, às demandas judiciais e administrativas e aos atendimentos de urgência e emergência, demonstrando a vinculação direta da contratação à efetivação do direito fundamental à saúde.

Observa-se, ainda, que o ETP promove análise das alternativas disponíveis para atendimento da demanda, examinando a contratação direta, o credenciamento, a adesão a atas de registro de preços e, por fim, concluindo que a realização de Pregão Eletrônico com adoção do Sistema de Registro de Preços representa a solução mais vantajosa para a Administração. Essa abordagem revela preocupação em justificar a escolha da solução administrativa, atendendo à finalidade do estudo técnico preliminar.

Também merece destaque a motivação apresentada para adoção do Sistema de Registro de Preços, fundamentada na impossibilidade de previsão exata do consumo durante a vigência da futura ata, na necessidade de aquisições parceladas conforme a demanda, na racionalização dos estoques e na redução do risco de perdas decorrentes do vencimento de medicamentos, fundamentos que guardam compatibilidade com a disciplina prevista nos arts. 82 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

Sob esse aspecto, entende esta Assessoria Jurídica que o Estudo Técnico Preliminar atende, em linhas gerais, à finalidade para a qual foi concebido, evidenciando a necessidade administrativa, a escolha da solução e a justificativa para utilização do Sistema de Registro de Preços.

Todavia, o exame jurídico também revela oportunidade de aperfeiçoamento.

Embora o documento demonstre adequadamente a necessidade da contratação e a solução escolhida, não se verifica, de forma suficientemente detalhada, a memória de cálculo utilizada para definição dos quantitativos estimados dos medicamentos e materiais hospitalares.

A apresentação dos quantitativos constitui etapa relevante do planejamento da contratação, especialmente em procedimentos que envolvem elevado número de itens e significativa repercussão financeira, porquanto permite aferir a razoabilidade das estimativas, a compatibilidade entre o consumo histórico e a demanda futura e a observância do princípio da economicidade.

É certo que a Administração detém discricionariedade técnica para definir suas necessidades de consumo. Todavia, essa definição deve estar acompanhada de motivação suficiente, permitindo o controle administrativo, interno e externo acerca da metodologia empregada para estimativa das quantidades licitadas.

No caso concreto, embora os quantitativos estejam discriminados nas planilhas anexas ao Termo de Referência, não foi localizada, até o presente momento, memória de cálculo demonstrando os critérios objetivos utilizados para sua definição, tais como consumo histórico, média de utilização dos exercícios anteriores, projeção de crescimento da demanda, registros de estoque, séries históricas ou outros parâmetros técnicos equivalentes.

Essa circunstância, entretanto, não configura, por si só, vício capaz de comprometer a validade do Estudo Técnico Preliminar, sobretudo porque a necessidade da contratação encontra-se devidamente caracterizada. Cuida-se, antes, de aspecto que recomenda aperfeiçoamento da motivação administrativa, conferindo maior transparência e robustez técnica ao planejamento da contratação.

4.3 Do Termo de Referência

O Termo de Referência constitui o principal documento técnico da fase preparatória das licitações destinadas à aquisição de bens e à contratação de serviços, incumbindo-lhe consolidar as conclusões extraídas do planejamento administrativo e estabelecer, de forma objetiva, as condições que disciplinarão o futuro procedimento licitatório e a execução contratual.

Na sistemática da Lei nº 14.133/2021, o Termo de Referência deixou de representar mero anexo do edital para assumir função estruturante da contratação, servindo de instrumento de definição do objeto, delimitação das obrigações das partes, fixação dos critérios de seleção da proposta, estabelecimento dos requisitos técnicos e disciplina das condições de execução do futuro contrato.

Com efeito, dispõe o art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021 que o Termo de Referência é o documento necessário para definição do objeto, devendo conter os elementos indispensáveis à caracterização da contratação, dentre eles a fundamentação da necessidade, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução, o modelo de gestão contratual, os critérios de medição e pagamento, a forma de seleção do fornecedor, a estimativa do valor da contratação e a adequada justificativa técnica das escolhas realizadas.

Trata-se, portanto, de instrumento voltado à materialização dos princípios da motivação, do planejamento, da eficiência, da transparência e da seleção da proposta mais vantajosa, assegurando que os potenciais licitantes tenham pleno conhecimento das condições da futura contratação e possibilitando o adequado exercício do controle administrativo.

Examinando o Termo de Referência constante dos autos, verifica-se que o documento contempla, em linhas gerais, os elementos essenciais exigidos pela legislação.

Observa-se que o objeto encontra-se descrito de forma suficientemente clara, consistente no Registro de Preços para futura e eventual aquisição parcelada de medicamentos e materiais hospitalares destinados ao atendimento das necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, compreendendo os itens discriminados nas planilhas anexas ao procedimento.

O documento apresenta, ainda, justificativa para a contratação, evidencia a necessidade administrativa, disciplina as condições gerais de fornecimento, estabelece as responsabilidades da contratada, prevê as obrigações da Administração, fixa critérios para recebimento do objeto, disciplina aspectos relativos ao pagamento, às sanções administrativas e ao acompanhamento da futura execução contratual, demonstrando adequada estruturação do instrumento.

Verifica-se igualmente que o Termo de Referência guarda coerência material com o Estudo Técnico Preliminar, reproduzindo a solução administrativa nele definida e mantendo compatibilidade quanto ao objeto, à modalidade licitatória e à adoção do Sistema de Registro de Preços, circunstância que evidencia adequada integração entre os documentos da fase preparatória.

Essa compatibilidade merece destaque, pois um dos objetivos do planejamento instituído pela Lei nº 14.133/2021 consiste justamente em assegurar que os diversos documentos da instrução processual não sejam produzidos de forma isolada, mas componham um conjunto harmônico e coerente, apto a conferir segurança jurídica ao procedimento licitatório.

No exame realizado, não foram identificadas inconsistências relevantes entre o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e a minuta do edital quanto à definição do objeto da contratação, o que demonstra adequada observância da lógica procedimental estabelecida pela Lei nº 14.133/2021.

Considerando que a contratação envolve expressivo número de medicamentos e materiais hospitalares, revela-se recomendável que a Administração mantenha permanente atenção à descrição técnica dos itens, especialmente quanto à utilização de denominações padronizadas, especificações objetivas, unidades de fornecimento e critérios que evitem restrições indevidas à competitividade.

Da mesma forma, eventual indicação de marcas, fabricantes ou referências comerciais somente poderá ocorrer nas hipóteses excepcionais admitidas pela Lei nº 14.133/2021, mediante justificativa técnica expressa e observância das condições legalmente previstas, preservando-se sempre os princípios da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

No tocante aos requisitos de habilitação técnica, observa-se que a natureza do objeto exige cautela especial da Administração, considerando tratar-se de medicamentos e produtos sujeitos ao controle sanitário. Assim, a exigência de documentos como Autorização de Funcionamento de Empresa – AFE, licenciamento sanitário, registro ou notificação dos produtos perante a ANVISA, quando aplicáveis, mostra-se compatível com a legislação setorial, desde que restrita aos itens efetivamente sujeitos a tais controles e observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Também merece registro que a adoção do Sistema de Registro de Preços encontra justificativa suficiente no Termo de Referência, especialmente diante da impossibilidade de previsão exata do consumo ao longo da vigência da ata, da necessidade de fornecimento parcelado e da busca pela racionalização dos estoques públicos, fundamentos que se mostram compatíveis com a disciplina constante dos arts. 82 a 86 da

Diante do conjunto documental analisado, conclui-se que o Termo de Referência atende, em sua essência, às exigências legais aplicáveis, apresentando nível satisfatório de detalhamento e mostrando-se apto a subsidiar a realização do procedimento licitatório, sem prejuízo das recomendações de aprimoramento consignadas neste parecer.

4.4 Da Pesquisa de Preços e da Estimativa do Valor da Contratação

A estimativa do valor da contratação constitui uma das etapas mais relevantes da fase preparatória do procedimento licitatório, porquanto serve de parâmetro para aferição da vantajosidade das propostas, subsidia a definição da modalidade de licitação, orienta a gestão orçamentária e representa importante instrumento de prevenção ao sobrepreço, ao superfaturamento e às contratações antieconômicas.

Na sistemática instituída pela Lei nº 14.133/2021, a pesquisa de preços deixou de ser compreendida como mera coleta de cotações mercadológicas, passando a constituir procedimento técnico destinado à obtenção de estimativa compatível com a realidade do mercado, mediante utilização de metodologia idônea e suficientemente motivada.

Nesse sentido, o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, devendo a Administração, sempre que possível, utilizar parâmetros obtidos a partir de contratações públicas similares, bancos oficiais de preços, sistemas de compras governamentais, bases públicas de dados, notas fiscais eletrônicas ou outras fontes que reflitam adequadamente a realidade mercadológica, admitindo-se a utilização de cotações diretamente obtidas junto a fornecedores como um dos elementos da pesquisa, observadas as circunstâncias do caso concreto.

Essa diretriz foi regulamentada, no âmbito da Administração Pública Federal, pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, a qual, embora não possua aplicação obrigatória aos Municípios, constitui importante referência técnica para a estruturação das pesquisas de preços, sendo amplamente utilizada como parâmetro pelos órgãos de controle. A referida Instrução privilegia a utilização de múltiplas fontes de consulta, justamente para ampliar a confiabilidade da estimativa e reduzir os riscos decorrentes da utilização isolada de um único critério de formação de preços.

No âmbito do Estado de Goiás, a Instrução Normativa TCM-GO nº 09/2023 igualmente reforça a necessidade de adequada instrução da fase preparatória, evidenciando que a estimativa de preços deve ser suficientemente motivada e documentada, permitindo o efetivo exercício do controle interno e externo sobre a formação do orçamento estimado.

A doutrina especializada é uníssona ao afirmar que a pesquisa de preços não deve ser

reduzida a um procedimento meramente formal, consistente na simples obtenção de orçamentos junto a particulares. Ao contrário, deve representar verdadeira investigação de mercado, capaz de refletir os preços efetivamente praticados para objetos equivalentes, considerando a realidade econômica da contratação, a região de fornecimento, as características do objeto e as condições negociais envolvidas.

Examinando os documentos constantes dos autos, verifica-se que a Administração realizou pesquisa destinada à formação do preço estimado da contratação, tendo reunido elementos voltados à definição do valor de referência do certame.

Todavia, a documentação submetida à análise desta Assessoria Jurídica indica que a estimativa foi elaborada predominantemente com base em cotações obtidas junto a fornecedores, não tendo sido identificada, de forma expressa, a utilização de outras bases públicas de pesquisa, como o Painel de Preços, o Banco de Preços em Saúde (BPS), o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), atas de registro de preços vigentes ou contratações similares realizadas por outros entes públicos.

Importa esclarecer que essa constatação não conduz, automaticamente, à conclusão de ilegalidade da pesquisa realizada.

Com efeito, a Lei nº 14.133/2021 não estabelece ordem absoluta de preferência entre as diversas fontes de pesquisa, tampouco veda a utilização de cotações fornecidas pelo mercado. O que se exige é que a Administração demonstre, de forma motivada, que o valor estimado é compatível com os preços efetivamente praticados, utilizando metodologia idônea e suficiente para conferir confiabilidade ao orçamento estimativo.

Assim, a suficiência da pesquisa deve ser aferida à luz das circunstâncias concretas do procedimento, da natureza dos bens licitados, da disponibilidade de bases públicas de consulta, da dinâmica do mercado fornecedor e da qualidade da motivação constante dos autos.

No caso específico da aquisição de medicamentos e materiais hospitalares, entretanto, a utilização de bases públicas especializadas revela-se especialmente recomendável, por existirem sistemas oficiais destinados justamente à consulta de preços praticados pela Administração Pública, os quais contribuem para ampliar a segurança da estimativa e conferir maior robustez à motivação administrativa.

Desse modo, embora não se identifique, neste momento, elemento suficiente para afirmar a invalidade da pesquisa de preços realizada, entende esta Assessoria Jurídica que a utilização exclusiva ou predominantemente de cotações de fornecedores, desacompanhada de outras fontes de consulta, reduz o grau de confiabilidade da estimativa, razão pela qual recomenda-se o aperfeiçoamento da metodologia empregada,

A adoção de múltiplas fontes de pesquisa fortalece a demonstração da compatibilidade do orçamento estimado com os preços efetivamente praticados pelo mercado, reduz o risco de impugnações ao edital, amplia a transparência da instrução processual e proporciona maior segurança jurídica à autoridade responsável pela homologação do certame.

4.5 Da Minuta do Edital

O edital constitui o instrumento convocatório da licitação e representa a materialização das escolhas administrativas realizadas ao longo da fase preparatória, vinculando tanto a Administração quanto os particulares interessados em participar do certame.

Sua elaboração deve observar rigorosamente os princípios da legalidade, da isonomia, da publicidade, da transparência, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos nos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021.

Nesse contexto, incumbe à Assessoria Jurídica verificar se as cláusulas editalícias guardam compatibilidade com o ordenamento jurídico, sem adentrar em escolhas eminentemente técnicas da Administração, como especificações do objeto ou critérios técnicos de julgamento, cuja definição compete aos setores responsáveis pelo planejamento da contratação.

Procedeu-se, assim, ao exame da minuta do edital constante dos autos, confrontando-a com o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e os demais documentos integrantes da fase preparatória.

Da análise realizada, verifica-se que a Administração optou pela modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, utilizando o Sistema de Registro de Preços, solução que se mostra juridicamente compatível com a natureza do objeto, consistente na futura e eventual aquisição parcelada de medicamentos e materiais hospitalares.

A escolha da modalidade encontra respaldo no art. 6º, inciso XLI, e no art. 28, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, por se tratar de aquisição de bens comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por meio das especificações constantes do Termo de Referência. A adoção da forma eletrônica, por sua vez, prestigia os princípios da competitividade, da transparência, da eficiência e da ampliação da disputa entre os potenciais fornecedores.

Constata-se, igualmente, que a minuta do edital estabelece critérios objetivos de julgamento, fixa as condições de participação, disciplina as fases do procedimento,

regulamenta a apresentação das propostas, prevê a etapa competitiva de lances, trata da habilitação dos licitantes, dos recursos administrativos, da adjudicação e da homologação, mantendo compatibilidade, em linhas gerais, com a disciplina estabelecida pela Lei nº 14.133/2021.

Também se observa coerência entre o objeto descrito no edital, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência, não sendo identificadas divergências materiais relevantes capazes de comprometer a compreensão do objeto licitado ou restringir indevidamente a competitividade do certame.

No tocante aos critérios de habilitação, verifica-se que a minuta contempla exigências de habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação econômico-financeira e qualificação técnica, observando, em linhas gerais, os parâmetros estabelecidos pelos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021.

Entretanto, considerando tratar-se de contratação voltada ao fornecimento de medicamentos e materiais hospitalares, recomenda-se que a Administração verifique, antes da publicação definitiva do edital, se todas as exigências relacionadas à legislação sanitária encontram-se adequadamente delimitadas, exigindo-se apenas a documentação efetivamente aplicável aos produtos licitados, evitando tanto exigências insuficientes quanto restrições indevidas à competitividade.

Igualmente, recomenda-se especial atenção à correspondência entre os quantitativos, especificações técnicas, unidades de fornecimento e códigos dos itens constantes das planilhas anexas, do Termo de Referência e do edital, de modo a evitar divergências que possam gerar dúvidas durante a fase externa da licitação ou dificuldades na execução da futura Ata de Registro de Preços.

Cumprir registrar, ainda, que o edital deve refletir fielmente a metodologia de formação do preço estimado adotada pela Administração, bem como guardar correspondência com os documentos produzidos na fase preparatória, em observância aos princípios da motivação, da transparência e da segurança jurídica.

À vista do exame realizado, não foram identificadas cláusulas que, em princípio, revelem afronta manifesta à Lei nº 14.133/2021 ou que constituam óbice jurídico ao prosseguimento do certame, ressalvadas as recomendações consignadas neste parecer quanto ao aperfeiçoamento da instrução processual.

4.6 Da Adequação da Utilização do Sistema de Registro de Preços

A Administração Pública, no exercício de sua função de planejamento das contratações, dispõe de diferentes instrumentos destinados à satisfação das necessidades administrativas, incumbindo-lhe selecionar aquele que melhor atenda ao interesse

público, observados os princípios da eficiência, economicidade, planejamento, motivação e seleção da proposta mais vantajosa.

Entre esses instrumentos destaca-se o Sistema de Registro de Preços (SRP), disciplinado pelos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021, concebido como procedimento auxiliar destinado a conferir maior flexibilidade às contratações cuja demanda não possa ser previamente definida com precisão ou cuja execução deva ocorrer de forma parcelada ao longo do tempo.

Ao contrário do que ocorria sob a égide da legislação anterior, o Sistema de Registro de Preços não constitui mecanismo de utilização automática. Sua adoção deve estar fundamentada em elementos concretos que demonstrem sua adequação às características da contratação pretendida, revelando-se compatível com a dinâmica de consumo do órgão ou entidade pública.

No caso dos autos, verifica-se que tanto o Estudo Técnico Preliminar quanto o Termo de Referência justificam a adoção do Sistema de Registro de Preços com fundamento na natureza contínua do abastecimento da rede municipal de saúde, na impossibilidade de previsão exata das quantidades que serão efetivamente consumidas durante a vigência da futura Ata, na necessidade de fornecimento parcelado e na racionalização da gestão dos estoques públicos.

Com efeito, a aquisição de medicamentos e materiais hospitalares apresenta peculiaridades que recomendam a utilização do Sistema de Registro de Preços.

O consumo desses produtos sofre influência de fatores variáveis, tais como o aumento da demanda por atendimentos médicos, campanhas de vacinação, sazonalidade de determinadas enfermidades, atendimentos de urgência e emergência, judicialização da saúde, programas assistenciais e alterações epidemiológicas, circunstâncias que dificultam a definição exata das quantidades que serão efetivamente utilizadas durante determinado exercício financeiro.

Além disso, a aquisição integral de todos os itens em parcela única poderia ocasionar aumento dos custos de armazenagem, elevação dos riscos de vencimento dos medicamentos, perdas decorrentes da obsolescência de determinados insumos e comprometimento desnecessário da disponibilidade orçamentária, fatores incompatíveis com os princípios da eficiência e da economicidade.

Sob esse aspecto, a adoção do Sistema de Registro de Preços revela-se compatível com os objetivos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, permitindo que a Administração realize aquisições conforme a necessidade efetivamente verificada durante a vigência da ata, preservando maior flexibilidade administrativa sem afastar o dever de planejamento.

Cumpra ressaltar, entretanto, que a utilização do Sistema de Registro de Preços não dispensa a Administração do adequado dimensionamento inicial das quantidades estimadas.

Ao contrário, embora as aquisições ocorram de forma parcelada, os quantitativos registrados devem decorrer de critérios técnicos minimamente demonstrados, aptos a evidenciar a razoabilidade da estimativa de consumo e a evitar tanto registros excessivos quanto quantitativos insuficientes para atendimento das necessidades administrativas.

Também merece destaque que a Ata de Registro de Preços não gera, por si só, obrigação imediata de contratação, constituindo instrumento destinado ao registro das condições ofertadas pelo fornecedor vencedor, permanecendo as aquisições condicionadas à efetiva necessidade da Administração, à disponibilidade orçamentária e à emissão das respectivas ordens de fornecimento, observadas as condições estabelecidas no edital e na futura ata.

Nesse cenário, conclui-se que a escolha pelo Sistema de Registro de Preços mostra-se juridicamente adequada à natureza do objeto licitado e encontra motivação suficiente nos documentos integrantes da fase preparatória, não se identificando, sob a ótica da legalidade, impedimento à adoção desse procedimento auxiliar.

V – DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Concluída a análise individualizada dos documentos que compõem a fase preparatória, verifica-se que o procedimento administrativo foi instruído com os principais elementos exigidos pela Lei nº 14.133/2021, notadamente Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, pesquisa de preços, minuta do edital e documentação destinada à caracterização da necessidade administrativa.

A instrução processual evidencia preocupação da Administração com o planejamento da contratação e com a adequada definição do objeto, revelando aderência, em linhas gerais, ao modelo instituído pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

As oportunidades de melhoria identificadas ao longo desta manifestação — especialmente quanto à formalização da demanda, ao aperfeiçoamento da pesquisa de preços e ao reforço da motivação dos quantitativos estimados — não configuram, nas circunstâncias verificadas, vícios capazes de comprometer a validade jurídica do procedimento, mas recomendações voltadas ao aperfeiçoamento das práticas administrativas e ao fortalecimento da governança das contratações públicas.

Com efeito, a atuação da Assessoria Jurídica deve orientar-se pela busca da juridicidade e da eficiência administrativa, sem impor formalismos excessivos que não encontrem amparo na legislação ou que possam frustrar a satisfação do interesse público. O controle

preventivo de legalidade, previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, tem caráter orientador e visa conferir maior segurança jurídica às decisões da autoridade competente, preservando, contudo, a autonomia dos setores técnicos e a competência decisória da Administração.

Assim, consideradas as ressalvas e recomendações consignadas ao longo deste parecer, não se identificam óbices jurídicos ao prosseguimento do procedimento licitatório, sem prejuízo de que a autoridade competente determine, caso entenda conveniente, a complementação da instrução processual antes da publicação do edital.

V – DAS RECOMENDAÇÕES

Em razão das considerações desenvolvidas ao longo da presente manifestação jurídica, esta Assessoria Jurídica entende pertinente consignar as seguintes recomendações, destinadas ao aperfeiçoamento da instrução processual e ao fortalecimento das práticas de governança das contratações públicas, sem que constituam, nas circunstâncias verificadas, óbice jurídico ao prosseguimento do certame.

5.1 Quanto ao planejamento da contratação

Recomenda-se que, nas futuras contratações, a Administração promova a formalização da demanda por meio da elaboração do Documento de Formalização da Demanda – DFD, previamente à confecção do Estudo Técnico Preliminar, de modo a assegurar maior rastreabilidade das decisões administrativas, melhor organização documental e aderência às boas práticas de planejamento previstas na Lei nº 14.133/2021 e na Instrução Normativa TCM-GO nº 09/2023.

5.2 Quanto ao Estudo Técnico Preliminar

Recomenda-se que os futuros Estudos Técnicos Preliminares sejam acompanhados, sempre que possível, de memória de cálculo ou documento equivalente demonstrando os critérios utilizados para definição dos quantitativos estimados, especialmente mediante utilização de séries históricas de consumo, registros de estoque, indicadores assistenciais, demandas reprimidas ou outros elementos objetivos que permitam aferir a razoabilidade das estimativas.

5.3 Quanto à pesquisa de preços

Recomenda-se que a Administração amplie, sempre que possível, as fontes utilizadas na formação do orçamento estimativo, observando as diretrizes do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, mediante utilização combinada de bancos públicos de preços, contratações similares, atas de registro de preços, Paineis de Preços, Banco de Preços em Saúde (BPS), Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e demais fontes disponíveis, reduzindo

a dependência exclusiva de cotações fornecidas pelo mercado.

Também se recomenda que a metodologia utilizada para obtenção do preço estimado seja expressamente registrada nos autos, indicando os critérios de seleção das amostras, eventual exclusão de valores discrepantes e a forma de cálculo adotada.

5.4 Quanto à gestão da futura Ata de Registro de Preços

Considerando a adoção do Sistema de Registro de Preços, recomenda-se que a Administração implemente mecanismos de acompanhamento permanente da execução da futura ata, especialmente quanto:

- ao consumo efetivo dos medicamentos;
- ao controle dos níveis de estoque;
- ao monitoramento da evolução dos preços praticados no mercado;
- ao planejamento das futuras contratações com base nos dados obtidos durante a execução contratual.

Tais medidas mostram-se compatíveis com os princípios do planejamento, eficiência, economicidade e governança.

VI – CONCLUSÃO

Diante da documentação constante dos autos e considerando os limites da competência consultiva atribuída a esta Assessoria Jurídica pelo art. 53 da Lei nº 14.133/2021, conclui-se que a fase preparatória do presente procedimento licitatório encontra-se, em linhas gerais, adequadamente instruída, contemplando os principais documentos exigidos pela legislação de regência para a realização do Pregão Eletrônico, sob o Sistema de Registro de Preços, destinado à futura e eventual aquisição parcelada de medicamentos e materiais hospitalares para atendimento das necessidades do Fundo Municipal de Saúde de Alvorada do Norte/GO.

A análise realizada evidencia que o procedimento administrativo foi instruído com Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, pesquisa de preços, minuta do edital e demais documentos necessários à caracterização da necessidade administrativa, revelando observância, em essência, às diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021 quanto ao planejamento da contratação.

No curso da presente manifestação jurídica foram identificadas oportunidades de aperfeiçoamento relacionadas, especialmente:

I – à adoção formal do Documento de Formalização da Demanda – DFD;

II – ao reforço da motivação dos quantitativos estimados mediante memória de cálculo;

III – ao aperfeiçoamento da metodologia de pesquisa de preços, com utilização ampliada de fontes públicas de consulta;

Registre-se, por oportuno, que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica e consultiva, limitando-se ao exame da conformidade legal dos documentos submetidos à apreciação desta Assessoria Jurídica, não abrangendo a análise de aspectos técnicos, econômicos, financeiros, orçamentários, contábeis ou operacionais, cuja responsabilidade permanece afeta aos setores competentes e à autoridade administrativa responsável pela condução do procedimento.

Assim, esta Assessoria Jurídica opina pela possibilidade jurídica de prosseguimento do procedimento licitatório, recomendando à autoridade competente que avalie, previamente à publicação do edital, a conveniência de implementar as recomendações constantes deste parecer, especialmente aquelas relacionadas ao aperfeiçoamento da instrução processual e da pesquisa de preços.

É o parecer. S. M. J.

Alvorada do Norte/GO, 28 de julho de 2026.

Eduardo José Dias

OAB/GO N° 19.552