

PARECER JURÍDICO

Proc. Adm. Nº 1309/2026

Consulente: Departamento de Licitações e Contratos

Assunto: Pregão Eletrônico para aquisição dos itens fracassados referente às licitações anteriores (Pregão N 018/2025 de Odontologia, Pregão N 04/2026 de Insumos e Pregão N 03/2026 de Medicamentos), pelo período de 12 (doze) meses

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 Eletrônico, destinado à aquisição dos itens fracassados referente às licitações anteriores (Pregão N 018/2025 de Odontologia, Pregão N 04/2026 de Insumos e Pregão N 03/2026 de Medicamentos), pelo período de 12 (doze) meses e demais normas aplicáveis.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- a) Documento de Formalização da Demanda - DFD;
- b) Pesquisa de Preços;
- c) Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- d) Gerenciamento de riscos;
- e) Solicitação de disponibilidade orçamentária;
- f) Informação de Disponibilidade orçamentária;
- g) Termo de Referência;
- h) Autorização expedida pela autoridade competente para efetiva abertura do processo licitatório;
- i) Portaria de Designação dos agentes de contratação e respectiva equipe de apoio, com a respectiva publicação oficial;
- j) 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 interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

É o breve relatório, passa-se à análise.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Trata-se de solicitação de análise jurídica de processo de contratação de empresa para *Aquisição dos itens fracassados referente às licitações anteriores (Pregão N 018/2025 de Odontologia, Pregão N 04/2026 de Insumos e Pregão N 03/2026 de Medicamentos), pelo período de 12 (doze) meses.*

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:

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.

Diante disso, esclarece-se que presume-se 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 é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, tampouco de atos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de atuação.

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 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 14.133/2021).

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

CAPÍTULO II
DA FASE PREPARATÓRIA
Seção I
Da Instrução do Processo Licitatório

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

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), quais sejam:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo 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, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

No presente caso, os profissionais da área técnica e requisitante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar (ETP). Por se tratar de documento que exige conhecimento técnico e fático da necessidade administrativa, a avaliação de sua conveniência cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido. Compete a este órgão de assessoramento verificar se o artefato contém as previsões obrigatórias estabelecidas no art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como as diretrizes da legislação afeta à saúde pública e à gestão de suprimentos do Fundo Municipal de Saúde.

Conforme os documentos acostados aos autos, observa-se que o ETP demonstra o atendimento aos seguintes elementos legais e estruturais:

1. **Descrição da Necessidade (Art. 18, I):** O estudo justifica a contratação visando ao registro de preços para futura e eventual aquisição de itens fracassados em licitações anteriores (Pregão nº 018/2025 de Odontologia, Pregão nº 04/2026 de Insumos e Pregão nº 03/2026 de Medicamentos), assegurando a continuidade da assistência à saúde, o abastecimento regular da Secretaria Municipal de Saúde e o atendimento adequado aos usuários do sistema.
2. **Requisitos da Contratação (Art. 18, III):** Foram definidos parâmetros de qualidade e prazos, com destaque para exigências regulatórias específicas, como Autorização de Funcionamento (AFE) expedida pela ANVISA e alvará/licença sanitária, em conformidade com a legislação federal aplicável a medicamentos, produtos odontológicos e insumos de saúde. O ETP lista a fundamentação legal, incluindo a Lei nº 14.133/2021, normas da ANVISA e princípios constitucionais.
3. **Estimativa de Quantidades (Art. 18, IV):** Consta o planejamento para aquisição de quantidades estimadas com base no levantamento histórico de consumo do Fundo Municipal de Saúde e na necessidade de suprir os itens desertos ou fracassados dos certames prévios. A lista de itens especifica as quantidades estimadas para cada produto.

4. **Levantamento de Mercado (Art. 18, V):** O ETP descreve o levantamento de mercado para estimativa de valores e justificativa da pesquisa de preço, utilizando cotações realizadas pela Administração Pública e parâmetros do art. 23 da Lei nº 14.133/2021. A análise abrange as soluções disponíveis no mercado para o atendimento das demandas da pasta.
5. **Estimativa do Valor (Art. 18, VI):** O valor global estimado da contratação foi fixado em R\$ 382.159,00, balizado por pesquisa de preços detalhada por item (preços unitários e totais).
6. **Justificativa do Parcelamento (Art. 18, VIII):** O ETP e o Termo de Referência contemplam a entrega parcelada dos itens conforme as ordens de fornecimento e requisições emitidas pela Secretaria Municipal de Saúde, adequando-se às necessidades operacionais e de armazenamento do órgão.
7. **Viabilidade e Resultados Pretendidos (Art. 18, IX e XIII):** O documento conclui expressamente pela viabilidade da contratação, visando à eficiência administrativa e à garantia de insumos essenciais para a prestação dos serviços de saúde, sem caracterizar excesso ou desperdício de recursos públicos.
8. **Providências a serem adotadas pela Administração (Art. 18, X):** O ETP indica a aprovação pela autoridade competente (Secretário Municipal de Saúde, Fernando Dantas Bueno) e as diretrizes para a fiscalização por agentes designados, em conformidade com o art. 117 da Lei nº 14.133/2021 e a Instrução Normativa nº 09/2023 do TCM/GO.
9. **Impactos Ambientais (Art. 18, XII):** Observância das exigências pertinentes ao descarte adequado de resíduos de saúde, embalagens e conformidade com normas sanitárias e ambientais aplicáveis a produtos farmacêuticos, odontológicos e hospitalares.

Sob o aspecto da governança e conformidade, verifica-se que o ETP contempla os elementos essenciais previstos na Lei nº 14.133/2021 para a fase de planejamento da contratação. Observa-se, ainda, que a descrição do objeto constante no ETP mantém correspondência com aquela prevista no Termo de Referência, contribuindo para maior clareza na condução do certame e na fase de apresentação de propostas.

Contudo, como pontos de aperfeiçoamento para futuras contratações, visando ao cumprimento pleno da Lei nº 14.133/2021, destacam-se as seguintes observações:

1. **Plano de Contratações Anual (Art. 18, §1º, II):** A ausência de demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual ou de justificativa para sua não inclusão é uma lacuna que deve ser endereçada.
2. **Contratações Correlatas e/ou Interdependentes (Art. 18, §1º, XI):** Avaliação de possíveis contratações correlatas que impactem a gestão sistêmica da assistência farmacêutica e odontológica.

3. **Acompanhamento e Fiscalização:** Detalhar diretrizes adicionais para a atuação da fiscalização técnica e administrativa na conferência rigorosa de lotes, prazos de validade, laudos e registros sanitários dos insumos de saúde.

No geral, o estudo demonstra um planejamento prévio adequado, garantindo a vantajosidade da futura Ata de Registro de Preços, com oportunidades de aprimoramento para uma conformidade ainda mais abrangente com a legislação vigente.

Assim, verifica-se que foram atendidos os requisitos legais essenciais para a elaboração e prosseguimento do feito, com ressalvas para os pontos de aprimoramento indicados.

II.2. - DA ANÁLISE DE RISCOS

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. Em estrita observância a este preceito legal, e em alinhamento com o Art. 103 da mesma Lei, que trata da gestão de riscos contratuais, verifica-se a existência de análise de riscos compatível com as exigências previstas na Lei nº 14.133/2021, contendo identificação dos principais eventos capazes de impactar a contratação.

Da análise dos autos, verifica-se que a Administração não se limitou à mera elaboração de um mapa de riscos, mas procedeu a uma identificação sistemática dos riscos potenciais em todas as fases da contratação para o registro de preços destinada à aquisição de itens fracassados referentes a licitações anteriores (Pregão nº 018/2025 de Odontologia, Pregão nº 04/2026 de Insumos e Pregão nº 03/2026 de Medicamentos).

Foram considerados riscos operacionais (como atrasos na entrega e problemas logísticos), riscos de qualidade (descumprimento de especificações técnicas, exigências da ANVISA e normas sanitárias), riscos financeiros (variação de preços), riscos de gestão e fiscalização (falha na fiscalização contratual), bem como riscos relacionados à conformidade regulatória e sanitária (como ausência de licença sanitária, Autorização de Funcionamento - AFE e falha no controle de validade dos produtos) e impactos ambientais.

Cada risco foi detalhadamente analisado quanto às suas causas e consequências, e avaliado em termos de probabilidade e impacto, resultando em uma classificação que permitiu a priorização das ameaças mais significativas. Para os riscos classificados como moderados, altos ou críticos, foram propostas medidas de tratamento específicas, incluindo ações de mitigação (como a exigência de regularidade documental, comprovação de registros sanitários e capacitação de fiscais) e planos de contingência, evidenciando uma abordagem proativa e abrangente para salvaguardar o interesse público e a eficácia da contratação.

Este processo de gerenciamento de riscos, que prevê ainda o monitoramento contínuo e a revisão periódica, confere maior segurança jurídica e operacional ao procedimento licitatório e à subsequente execução contratual.

**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 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 procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato administrativo formal, praticado pelo Gestor Público, devendo ser processado em estrita conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

Com isso, para dar plena aplicabilidade do preceito constitucional supra, positivou-se em nosso ordenamento jurídico pátrio a nova Lei de Licitações nº 14.133, de 01 de abril de 2021, a qual estabelece as diretrizes gerais a serem observadas pelo administrador público quando da realização de seus procedimentos de contratações, bem como entabula as possíveis modalidades de licitação que poderão ser adotadas na busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

No caso dos autos, nota-se que a autoridade competente optou pela modalidade licitatória PREGÃO ELETRÔNICO, a qual possui sua regulamentação legal na Lei nº 14.133/2021.

O texto normativo disciplina em seu artigo 6º, inciso XLI, que o pregão é a modalidade destinada à aquisição de bens e serviços comuns, e o inciso XIII do mesmo normativo destaca que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Nesse contexto, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) analisado explicitou de forma detalhada as especificações dos itens fracassados de licitações anteriores, compreendendo produtos odontológicos, insumos e medicamentos destinados ao atendimento das demandas do Fundo Municipal de Saúde. A descrição de cada item foi elaborada de maneira objetiva, sem indicação de marca, fabricante ou modelo específico,



salvo hipóteses legalmente justificadas. Essa abordagem, que prioriza a definição de padrões de desempenho e qualidade por meio de características usuais de mercado (especificações técnicas, prazos de validade, regularidade sanitária e embalagem, etc.), caracteriza os objetos da contratação como bens comuns, em estrita observância ao princípio da competitividade previsto na Lei nº 14.133/2021.

Tal detalhamento no ETP fundamenta de maneira robusta a escolha do Pregão Eletrônico como a modalidade mais adequada para a presente licitação, assegurando a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Assim, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar bem explicitou as motivações que levaram a adotar o pregão como modalidade escolhida para a presente licitação, em conformidade com os ditames da Nova Lei de Licitações.

II.4 DOS ORÇAMENTOS OBTIDOS

No que tange à elaboração da estimativa de preços para o presente procedimento de contratação, cumpre destacar que tal etapa é indispensável para a identificação precisa da faixa usual de valores praticados no mercado para objetos similares ao pretendido, assegurando a observância aos princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Nesse sentido, o Decreto Municipal nº 011/2025 estabelece seis parâmetros possíveis para a realização da pesquisa de preços, conferindo caráter prioritário aos dois primeiros critérios elencados. Em perfeita consonância com a regulamentação local, a Lei Federal nº 14.133/2021, em seu Art. 23, § 1º, disciplina o balizamento do valor estimado da contratação:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

(...)

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de

registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

No caso em apreço, para fins de consolidação do cálculo do valor estimado, o Departamento de Compras realizou minuciosa pesquisa de preços, a qual foi devidamente analisada e aprovada pela Secretaria Municipal de Administração. O método adotado buscou mitigar riscos de inexecutabilidade e assegurar que o valor de referência reflita a média ponderada do mercado, garantindo a ampla competitividade e a segurança jurídica do futuro certame.

II.5. DO TERMO DE REFERÊNCIA

A definição de termo de referência está prevista no art. 6º da Lei nº 14.133/2021:

Art. 6º:

(...)

XXIII – termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*
- g) critérios de medição e de pagamento;*
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;*
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*
- j) adequação orçamentária;*

Segundo a art. 40, §1º da lei, o termo também deve conter, quando for o caso:

Art. 40.

(...)

1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I – especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II – indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III – especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

A definição de Termo de Referência (TR) encontra-se prevista no art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, consistindo em documento indispensável às contratações de bens e serviços.

No presente caso, após análise da minuta do Termo de Referência relativa ao Pregão Eletrônico nº 015/2026 do Fundo Municipal de Saúde de Professor Jamil - GO, verifica-se que o documento contempla os elementos essenciais exigidos pela legislação aplicável, encontrando-se estruturado nas seguintes cláusulas e seções:

1. DO OBJETO (Cláusula Primeira)

- Define com clareza o Registro de Preços para a futura e eventual aquisição de itens fracassados de licitações anteriores (referentes a Odontologia, Insumos e Medicamentos).
- O objeto está alinhado às necessidades do Fundo Municipal de Saúde e da Secretaria Municipal de Saúde de Professor Jamil, com vigência estipulada em 12 meses.

2. DOS PREÇOS, ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS (Cláusula Segunda)

- O TR detalha os itens fracassados de certames prévios (Pregão nº 018/2025 de Odontologia, Pregão nº 04/2026 de Insumos e Pregão nº 03/2026 de Medicamentos) com especificações técnicas precisas e exigências regulatórias obrigatórias (como AFE da ANVISA e licença sanitária).
 - Garante a padronização e a qualidade dos produtos médico-hospitalares, odontológicos e farmacêuticos.
 - A estimativa de valor global (R\$ 382.159,00) baseia-se em pesquisa de mercado detalhada, assegurando a conformidade com o Art. 23 da Lei nº 14.133/2021.
3. **DA DOTAÇÃO E RECURSOS (Cláusula Terceira)**
- Estabelece a origem dos recursos orçamentários vinculados ao Fundo Municipal de Saúde.
 - Garante a adequação orçamentária exigida pela alínea 'j' do inciso XXIII do Art. 6º da Nova Lei de Licitações.
4. **DA VALIDADE E FORMALIZAÇÃO DA ATA (Cláusulas Quarta a Décima Sétima)**
- Regulamenta o prazo de validade da Ata de Registro de Preços (12 meses).
 - Prevê as condições para prorrogação, a formalização do contrato ou nota de empenho, e a formação do cadastro de reserva, em estrita observância ao rito do Sistema de Registro de Preços.
5. **DAS ALTERAÇÕES, ATUALIZAÇÕES E NEGOCIAÇÃO DE PREÇOS (Cláusulas Décima Oitava a Vigésima)**
- Prevê mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro e negociação de preços em caso de oscilações de mercado.
 - Assegura a manutenção da vantajosidade da contratação ao longo do período de vigência.
6. **DO REMANEJAMENTO E ADESÃO À ATA (Cláusulas Vigésima Primeira a Trigésima Segunda)**
- Estabelece as regras para o remanejamento de quantitativos entre órgãos gerenciador e participantes.
 - Disciplina a possibilidade de adesão por órgãos não participantes ("caronas"), limitando-a conforme os parâmetros do Decreto nº 11.462/2023.
7. **DO CANCELAMENTO DO REGISTRO (Cláusulas Trigésima Terceira a Trigésima Quinta)**
- Define as hipóteses de cancelamento da ata, seja por descumprimento das obrigações contratuais pela empresa fornecedora ou por razões de interesse público devidamente motivadas.
8. **DAS OBRIGAÇÕES DO ÓRGÃO GERENCIADOR E DA CONTRATADA (Cláusulas Trigésima Sexta a Quadragésima Segunda)**
- Detalha as responsabilidades de cada parte envolvida no processo.
 - Estabelece a fiscalização rigorosa pela Administração e o dever da contratada de fornecer insumos dentro dos rigorosos padrões de qualidade, lotes íntegros e prazos de validade adequados.

9. DA ENTREGA, RECEBIMENTO E PAGAMENTO (Cláusulas Quadragésima Terceira a Quinquagésima Sétima)

- Estipula o rito de entrega parcelada conforme as ordens de fornecimento da Secretaria Municipal de Saúde.
- Define o recebimento provisório e definitivo, bem como a forma de pagamento, atendendo ao Art. 40, § 1º, inciso II da Lei nº 14.133/2021.

10. DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS (Cláusulas Quinquagésima Oitava a Sexagésima Sexta)

- Relaciona as penalidades aplicáveis em caso de inadimplemento (advertência, multa, impedimento de licitar e declaração de inidoneidade).
- Assegura o respeito ao rito processual e ao direito à ampla defesa estabelecidos no Art. 156 da Nova Lei de Licitações.

11. DO MODELO DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO

- Define as figuras do Gestor e dos Fiscais do contrato (sob a supervisão da autoridade competente, Secretário Municipal de Saúde, Fernando Dantas Bueno).
- Assegura o acompanhamento técnico e administrativo da execução em conformidade com o princípio da eficiência e a Instrução Normativa nº 09/2023 do TCM/GO.

Portanto, verifica-se que o Termo de Referência analisado contempla todas as cláusulas e requisitos essenciais exigidos pela Lei nº 14.133/2021. O documento demonstra um planejamento sólido, com especificações técnicas voltadas à área da saúde e fundamentação legal robusta, estando, portanto, **APTO** para fundamentar a abertura do certame licitatório

II.6. DA MINUTA DO EDITAL

Na fase interna do presente certame, a instrução processual foi devidamente realizada e submetida à análise jurídica, compreendendo o Edital e seus anexos fundamentais: o Estudo Técnico Preliminar (ETP), a Ata de Registro de Preços, o Termo de Referência (TR) e a Minuta do Contrato. Para a consecução do objeto, adotou-se o procedimento auxiliar do Sistema de Registro de Preços, modelo que se coaduna com a natureza eventual e futura da demanda por insumos de saúde, medicamentos e produtos odontológicos (referentes a itens fracassados de licitações anteriores).

Verifica-se que a minuta do Edital apresenta redação clara e objetiva, atendendo integralmente ao disposto no Art. 25 da Nova Lei de Licitações, o qual exige a previsão de regras relativas à convocação, julgamento, habilitação, recursos, penalidades, fiscalização e condições de pagamento. A estrutura do instrumento convocatório está devidamente consolidada através das seguintes cláusulas:

1. DO OBJETO
2. DA PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO
3. DOS ESCLARECIMENTOS E IMPUGNAÇÃO AO EDITAL
4. DO CREDENCIAMENTO
5. DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA

6. DA ABERTURA DA SESSÃO PÚBLICA E DA FASE DE ENVIO DE LANCES
7. DA FASE DE JULGAMENTO
8. DA FASE DE HABILITAÇÃO
9. HABILITAÇÃO
10. DO ENVIO DA PROPOSTA READEQUADA E DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO
11. DOS RECURSOS
12. DA REABERTURA DA SESSÃO PÚBLICA
13. DA ADJUDICAÇÃO, HOMOLOGAÇÃO E CONTRATAÇÃO
14. DA VALIDADE DO REGISTRO DE PREÇOS
15. DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS
16. DAS ALTERAÇÕES DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS
17. DO CANCELAMENTO DO REGISTRO DE PREÇOS
18. DA EXECUÇÃO, RECEBIMENTO E PAGAMENTO
19. DA ASSINATURA DO TERMO DE CONTRATO OU DOCUMENTO EQUIVALENTE
20. DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS
21. DO ÓRGÃO GERENCIADOR E FISCALIZAÇÃO
22. DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA QUE CUSTEARÁ AS DESPESAS
23. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Em cumprimento ao Art. 25, § 7º da Lei nº 14.133/2021, o edital prevê o índice de reajustamento de preços, elemento obrigatório independentemente do prazo de duração do contrato. Tal previsão visa mitigar riscos inflacionários e garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da ata, considerando a volatilidade do mercado de produtos farmacêuticos, hospitalares e odontológicos.

A escolha da modalidade Pregão, na forma Eletrônica, mostra-se juridicamente adequada, uma vez que o objeto (aquisição de itens fracassados de certames prévios de Odontologia, Insumos e Medicamentos) enquadra-se como bem comum, cujos padrões de qualidade e desempenho são passíveis de definição objetiva, nos termos do Art. 6º, incisos XIII e XLI. O critério de julgamento por Menor Preço por Item é compatível com a natureza do objeto e visa a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Sob a ótica técnico-jurídica, observa-se uma estrita coerência e harmonia entre os documentos da fase preparatória:

- **Alinhamento com o ETP:** As conclusões do Estudo Técnico Preliminar quanto à viabilidade e necessidade da contratação estão fielmente refletidas no TR e regulamentadas no Edital.
- **Integração com o TR:** As especificações técnicas dos itens licitados, exigências de regularidade sanitária (como AFE e alvará), locais de entrega e ritos de recebimento descritos no Anexo I (TR) guardam total simetria com as cláusulas de execução e pagamento do corpo do Edital.
- **Segregação de Funções:** O modelo de gestão e fiscalização proposto atende ao princípio da segregação de funções, identificando claramente as responsabilidades dos agentes públicos envolvidos (sob a gestão do Fundo Municipal de Saúde).

Assim sendo, conclui-se que a minuta do Edital e seus anexos encontram-se em pleno acordo com a Lei nº 14.133/2021, demonstrando elevado grau de maturidade no planejamento e robustez jurídica. O instrumento convocatório contempla os elementos essenciais para a condução de um certame isonômico e competitivo, estando **APTO** para o prosseguimento do feito e publicação.

II.7. DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇO E DO CONTRATO

Da Ata de Registro de Preços

O instrumento atende integralmente aos requisitos dos Arts. 82 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, formalizando o procedimento auxiliar com clareza quanto à vigência, condições de fornecimento e reequilíbrio econômico. A estrutura da Ata é composta por cláusulas que asseguram a segurança jurídica, destacando-se as seções que tratam do objeto (destinado à aquisição de itens fracassados de licitações anteriores de Odontologia, Insumos e Medicamentos), preços e especificações (Cláusulas 1ª e 2ª), dotação orçamentária (Cláusula 3ª), além das regras para formalização, validade e formação de cadastro reserva (Cláusulas 4ª a 17ª).

O documento também contempla mecanismos de alteração, atualização e negociação de preços (Cláusulas 18ª a 20ª), remanejamento de quantitativos (Cláusulas 21ª a 27ª) e as regras para adesão por órgãos não participantes, os chamados "caronas" (Cláusulas 28ª a 32ª). As obrigações das partes, o rito de entrega parcelada (com exigências de regularidade sanitária, como AFE e licenças), o recebimento e pagamento pelo Fundo Municipal de Saúde, bem como as disposições sobre cancelamento e sanções, estão devidamente pautadas entre as Cláusulas 33ª e 71ª, resguardando o interesse público e mitigando riscos à Administração.

Da Minuta do Contrato

A minuta contratual contempla as cláusulas essenciais elencadas no Art. 92 da Lei nº 14.133/2021, caracterizando a obrigação da contratada em realizar o fornecimento específico de insumos de saúde em período predeterminado. Sua estrutura está definida conforme as seguintes cláusulas:

1. **CLÁUSULA PRIMEIRA: DO OBJETO**
2. **CLÁUSULA SEGUNDA: DA ESPECIFICAÇÃO E DO PREÇO**
3. **CLÁUSULA TERCEIRA: DA VIGÊNCIA**
4. **CLÁUSULA QUARTA: DO LOCAL E PRAZO PARA EXECUÇÃO**
5. **CLÁUSULA QUINTA: DO PAGAMENTO E PRECIFICAÇÃO**
6. **CLÁUSULA SEXTA: DO REAJUSTE**
7. **CLÁUSULA SÉTIMA: DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE**
8. **CLÁUSULA OITAVA: DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA**
9. **CLÁUSULA NONA: DAS INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS**
10. **CLÁUSULA DÉCIMA: DA EXTINÇÃO CONTRATUAL**
11. **CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA: DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**
12. **CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA: DOS CASOS OMISSOS**
13. **CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA: DAS ALTERAÇÕES**
14. **CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA: DA PUBLICAÇÃO**
15. **CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA: DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO**
16. **CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA: DO FORO**

Conclui-se que tanto a minuta da Ata de Registro de Preços quanto a do Contrato apresentam integral conformidade legal, atendendo aos requisitos formais e substanciais da Lei nº 14.133/2021. Os instrumentos garantem a correta formalização da contratação no âmbito do Fundo Municipal de Saúde, promovem segurança jurídica e asseguram a proteção do interesse público, estando **aptos** para o prosseguimento do feito.

II.8. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

Ressalta-se, ainda, que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato e publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, vejamos:

Art. 54. 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 (VETADO).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação. (Promulgação partes vetadas)

§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

(...)

Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento:

I - dos requisitos estabelecidos no art. 7º e no caput do art. 8º desta Lei;

II - da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o § 2º do art. 17 desta Lei;

III - das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial.

Parágrafo único. Enquanto não adotarem o PNCP, os Municípios a que se refere o caput deste artigo deverão:

I - publicar, em diário oficial, as informações que esta Lei exige que sejam divulgadas em sítio eletrônico oficial, admitida a publicação de extrato;

II - disponibilizar a versão física dos documentos em suas repartições, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de edital ou de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica.

Art. 94. **A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos,** contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do **caput** deste artigo, sob pena de nulidade.

§ 2º A divulgação de que trata o **caput** deste artigo, quando referente à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas.

§ 3º No caso de obras, a Administração divulgará em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratar e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021 e se o órgão entender cabível, no sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação.

III - DA CONCLUSÃO:

Diante do exposto, ressalvados os aspectos de conveniência e oportunidade administrativa, bem como os critérios técnicos e financeiros que escapam à análise desta Assessoria Jurídica, verifica-se que o presente procedimento licitatório se encontra, em linhas gerais, em conformidade com os preceitos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere à fase preparatória da contratação.

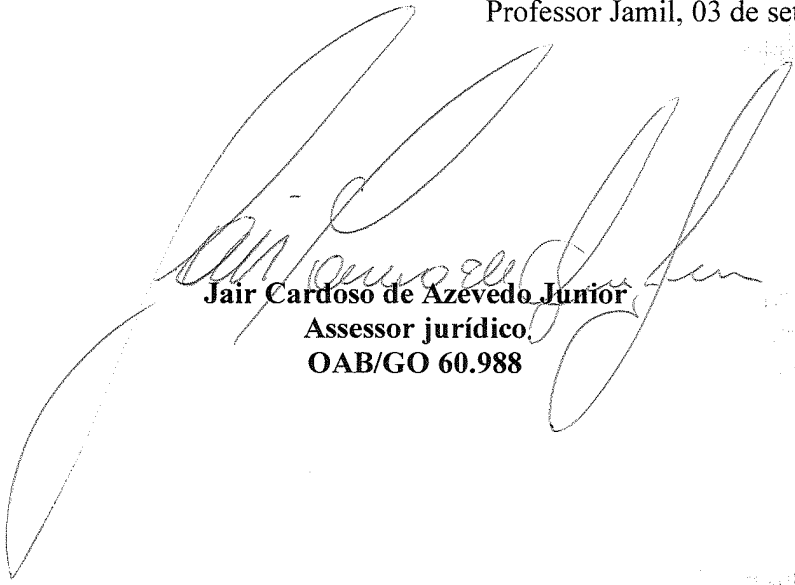
Constata-se que os autos foram devidamente instruídos com os documentos essenciais exigidos pela legislação vigente, notadamente o Documento de Formalização da Demanda – DFD, Estudo Técnico Preliminar – ETP, Termo de Referência, pesquisa de preços, análise de riscos, dotação orçamentária, minuta do edital e demais anexos pertinentes, demonstrando a observância aos princípios da legalidade, planejamento, eficiência, competitividade e vantajosidade da contratação pública.

Verifica-se, ainda, que a adoção da modalidade Pregão Eletrônico se mostra juridicamente adequada ao objeto pretendido, considerando tratar-se de aquisição de bens comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no instrumento convocatório, nos termos do art. 6º, incisos XIII e XLI, da Lei nº 14.133/2021.

Assim, observadas as recomendações acima consignadas, esta Assessoria Jurídica OPINA pela regularidade jurídica do procedimento e pelo prosseguimento do certame licitatório, com a publicação do edital e continuidade dos demais atos legais e administrativos pertinentes.

É o parecer, submetido à superior consideração.
S.M.J.

Professor Jamil, 03 de setembro de 2026.



Jair Cardoso de Azevedo Junior
Assessor jurídico
OAB/GO 60.988