PARECER JURÍDICO

Processo: 6826/2026
Origem: Fundo Municipal de Saúde de Bom Jardim de Goiás
Assunto: Parecer jurídico quanto à fase interna do procedimento licitatório.

EMENTA: *DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ADOTADA. INSTRUÇÃO NORMATIVA 009/2023 DO TCM-GO. PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.*

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo n°. 6826/2026 que tem por finalidade instrumentalizar o procedimento licitatório modalidade Pregão Eletrônico – Sistema de Registro de Preço sob o n°. 03/2026, cuja finalidade é a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA O FORNECIMENTO DE MATERIAIS QUÍMICOS DE HIGIENIZAÇÃO E INSUMOS DE LAVANDERIA HOSPITALAR, DESTINADOS À MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS DA LAVANDERIA E DE TODA A INFRAESTRUTURA DO HOSPITAL MUNICIPAL SANTA CLARA, VISANDO ATENDER ÀS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE BOM JARDIM DE GOIÁS, conforme especificações técnicas, quantidades e condições estabelecidas no termo de referência e demais anexos do edital. Faz-se concluso a esta assessoria jurídica para análise dos autos, nos termos do artigo 53 da Lei 14.133, de 01 de abril de 2021.

O processo é instruído com: Protocolo; DFD; ETP; Termo de referência; Mapa de risco; Orçamentos e estimativa; Previsão orçamentária, dotação e declaração de compatibiliadade orçamentária; Minuta do edital e anexos; entre outros.

É o suficiente relato.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Considerações Iniciais

De início, convém destacar que compete a esta Assessoria Jurídica, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

A presente manifestação jurídica 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):

> *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;*

A atribuição desta Consultoria Jurídica é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa. Nesse sentido, corroborando com o disposto, o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU, assevera in verbis:

> *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.*

Pressupõe-se que as especificações técnicas contidas no processo licitatório, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, quantitativos, requisitos e avaliação do preço estimado, dentre outros, tenham sido regularmente determinadas pelos setores competentes, com base em parâmetros técnicos objetivos, para o melhor atingimento do interesse público.

De outro lado, cabe 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, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Ademais disso, entende-se que as manifestações da assessoria jurídica são de natureza opinativa e, portanto, não vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da exposta neste parecer.

2.2. Regularidade da Autuação do Processo

De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999, aplicado subsidiariamente, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal. Com efeito, no que tange especificamente à licitação, bem como contratos/convênios e outros ajustes, conforme art. 184 da Lei n. 14.133, de 2021, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são aplicáveis, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência, os documentos pertinentes.

Verifica-se que o presente processo foi devidamente autuado, possuindo os documentos exigidos. No entanto, recomenda-se as assinaturas dos documentos.

2.3. Exigências Formais para o Procedimento Interno

A presente licitação foi fundamentada na Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos – NLLC. A NLLC dispõe em seu art. 18 e seguintes, quais são os documentos que devem conter na fase preparatória do processo licitatório.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás emitiu ainda Instrução Normativa nº 09/2023, visando orientar seus jurisdicionados quanto a aplicação da NLLC. Essa orientação, por força da Lei estadual nº 15.958/2007, é vinculativa a todos os municípios goianos.

Dessa feita, passo a análise dos requisitos legais inerentes ao processo, considerando os normativos acima apontados, visando opinar pela legalidade ou não da pretensão administrativa.

2.4. Da Análise dos Pressupostos para a Legalidade da Fase Interna

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados:

A) Desenvolvimento Nacional **Sustentável: critérios de sustentabilidade**

As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade.

O órgão assessorado deve:

a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto;

b) indicar as dimensões dessa incidência; e

c) definir condições para sua aplicação.

É de fundamental importância consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU, no qual podem ser extraídos subsídios orientadores das ações de sustentabilidade.

Cabe ao órgão assessorado, assim, a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

Estabelecidas estas orientações introdutórias, imprescindíveis para compreensão da amplitude do tema, verifica-se que o processo contém manifestação do órgão demandante acerca da incidência de critérios de sustentabilidade, não sendo objeto desta manifestação a avaliação técnica de sua adequação.

B) Documento de Formalização da Demanda – DFD

O Documento de Formalização da Demanda – DFD é procedimento obrigatório para o início dos trabalhos pertinentes ao início da fase interna da licitação, conforme se extrai do inciso VII do art. 12 da Lei nº 14.133/2021 e inciso I do art. 7º da IN 09/2023 do TCM-GO.

A regra é que referido documento já tenha sido elaborado para fins do Plano de Contratação Anual – PCA. No entanto, em casos previstos há a dispensa do registro da contratação no plano anual, o que implica na não elaboração, naquela oportunidade, do DFD.

Dessa forma, tem-se que os documentos que instruem o processo devem atender aos requisitos próprios para a oficialização da demanda.

No presente caso, constata-se presente o DFD contendo todos os requisitos, especialmente aqueles previstos no ato normativo do TCM/GO.

C) Estudo Técnico Preliminar - ETP

O Estudo Técnico Preliminar – ETP, segundo a NLLC, trata-se da formalização da primeira etapa do planejamento. Deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da

contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP. É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI e XIII, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

Assim no presente caso, consta nos autos o ETP devidamente elaborado, que apesar de se tratar de documento extremamente técnico, possui aparentemente todas as previsões necessárias dispostas na norma. Aponta-se que a avaliação do documento cabe ao próprio órgão.

D) Termo de Referência

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
> (...)
> 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 poderão constar de documento separado e classificado;
> j) adequação orçamentária;

Especificamente em relação a compras, também devem ser observadas as exigências do art. 40, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021:

> Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:
> (...)
> §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.

No caso dos autos, vale registrar que o Termo de Referência adotou em seu texto a previsão de todos os tópicos previstos na norma legal.

E) Orçamento estimado

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º. Essa orientação estabelece que devem ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II, painel para consulta de preços do PNCP e contratações similares, respectivamente, devendo ser apresentada justificativa nos autos em caso de impossibilidade de adoção destes.

No caso concreto, verifica-se a juntada aos autos da pesquisa de preços, orçamentos e estimativa da despesa, não sendo objeto desta manifestação a análise técnica da pesquisa realizada.

F) Minuta do Edital

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital.

É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

a) justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto;
b) justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;
c) justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e
d) justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

No caso dos autos, a minuta de edital juntada ao processo segue modelo hábil, que reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos dispositivos acima referidos, as quais estão de acordo com o ordenamento jurídico.

De outra banda, o instrumento convocatório abordou corretamente sobre à exclusividade de empresas ME e EPP, tendo em vista que o objeto foi estimado em valor inferior a R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), conforme disciplina do art. 48, I, da LC nº 123/2006. No entanto, justifica o afastamento da exclusividade se não houver, ao menos, 03 empresas concorrendo.

Verifica-se ainda que o órgão está realizando o certame na modalidade eletrônica. Dispõe a Lei 14.133/2021 que:

> Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:
> (...)
> § 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

Logo, de modo adequado ao indicado "preferencialmente", pela Lei n°. 14.133/2021, garantindo maior eficiência, economicidade e segurança jurídica.

G) Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa

Com base na exegese do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

I- modalidade de licitação;
II- critério de julgamento;
III- modo de disputa;
IV- adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

No caso concreto, como se observa em todo corpo edilício, o tema foi tratado.

H) Adequação Orçamentária

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as dotações orçamentárias.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém lembrar do artigo 16, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021.

Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação

governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira em cada exercício face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

11

No caso concreto, a Administração informou que a despesa decorrente da contratação tem adequação orçamentária e financeira nas leis orçamentárias.

I) Da escolha pela Ata de Registro de Preços e pela entrega parcelada e da possibilidade futura do termos de contrato

O procedimento adota o Sistema de Registro de Preços (SRP), previsto no art. 82 da NLLCA, tendo em vista a natureza imprevisível da demanda, a variabilidade de consumo e a vantagem logística e econômica da aquisição parcelada, especialmente no contexto de infraestrutura tecnológica.

Tal opção está devidamente motivada, em consonância com o art. 6º, inciso XXIII, e art. 40, §1º da Lei nº 14.133/2021.

Verifica-se que o edital é acompanhado apenas da minuta da Ata de Registro de Preços, não constando minuta autônoma de termo de contrato. Sobre a formalização das contratações decorrentes do SRP, cumpre destacar que a existência de preços registrados implica compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, conforme art. 83 da NLLC, sendo que a Ata de Registro de Preços possui natureza de documento vinculativo e obrigacional.

Analisando a minuta da Ata de Registro de Preços acostada aos autos, constata-se que ela estabelece com clareza e precisão as condições para a execução do objeto, definindo os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes. A referida minuta incorpora as exigências essenciais preconizadas pelo art. 92 da Lei nº 14.133/2021, garantindo a segurança jurídica necessária para as

futuras aquisições ou contratações, seja por meio de termo de contrato específico ou por instrumento substitutivo, como a nota de empenho/ordem de compra.

Assim, verifica-se que, com a observância de tais itens, a minuta da Ata de Registro de Preços está instruída e apta a reger as relações obrigacionais decorrentes do certame.

J) Designação de agentes públicos

No presente caso, foram juntados aos autos as portarias de designação da comissão de contratação, do gestor e fiscal(is) de contratos, apresentando-se, o processo, regular nesse aspecto, conforme disciplinamento dos arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133/2021, cabendo apenas alertar ao órgão para que se assegure quanto às vedações estabelecidas no ordenamento jurídico, bem como para que atente às regras de atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, e do funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos. Em tudo, cuidado para observar o princípio da segregação de funções, previsto no artigo 5º e 7º, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

III. RECOMENDAÇÕES

A título de recomendação e de forma resumida apontamos:

a) Que junte aos autos a autorização para publicação do Edital nos termos do art. 53, §3º da Lei nº 14.133, de 2021;

b) Que promova a publicação:

a. Do inteiro teor do Edital e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP e no site oficial do órgão, em respeito ao art. art. 54, *caput* da Lei nº 14.133, de 2021 e inciso IV do art. 8º da Lei nº 12.527, de 2011;

b. Do extrato do edital, contendo a definição do objeto da licitação, no site que poderá obter a íntegra do Edital, bem como o sistema de processamento do certame;

Em um jornal de grande circulação, em respeito ao art. 54, §1ºda Lei nº 14.133, de 2021.

13

c) Que promova o envio do Edital e seus anexos na íntegra para o sistema COLARE do TCM, em respeito a IN 012/2018, atentando-se, inclusive, ao prazo de até 3 (três) dias úteis da publicação oficial;

d) Que respeite o prazo mínimo, 08 (oito) dias, entre a última publicação acima realizada e o dia do certame, não incluindo o dia da publicação e incluindo o último dia;

IV. CONCLUSÃO

Dessa forma, esta assessoria jurídica opina pela legalidade da fase interna do presente procedimento licitatório, desde que seguidas as recomendações acima apontadas.

Isto posto, relembro que o presente parecer é de natureza consultiva/opinativa e não vincula a Administração. Cabe a esta, analisando os méritos de conveniência e oportunidade, autorizar ou não a publicação do Edital. Remeto o presente a autoridade competente para conhecimento e determinações cabíveis

É o parecer, sub censura.

Bom Jardim de Goiás/GO, 09 de novembro de 2026.

DANILLA KELLE OLIVEIRA LOPES
OAB/GO 73.416

GUSTAVO SANTANA AMORIM
OAB/GO 37.199