



## PARECER JURÍDICO

**Processo:** 3808/2026.

**Origem:** Secretaria Municipal de Saúde / Fundo Municipal de Saúde.

**Assunto:** Parecer jurídico quanto à fase interna do procedimento licitatório.

1

**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 nº. 3808/2026 que tem por finalidade instrumentalizar o procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial (SRP) sob o nº 012/2026, cuja finalidade é a *CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA O FORNECIMENTO PARCELADO DE MEDICAMENTOS, INSUMOS E MATERIAIS HOSPITALARES, DESTINADOS AO ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE/FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE BOM JARDIM DE GOIÁS - GO, POR MEIO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS, SOB DEMANDA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DESTA MUNICIPALIDADE.* Faz-se conclusivo 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; Documento de formalização de demanda; Estudo técnico preliminar; Termo de referência; Mapa de risco; Estimativa/parâmetros; Minuta do edital e anexos; Minuta da Ata de Registro de Preços; entre outros.

É o breve relato. Passa-se à análise.

### 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.

2

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.



### **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.

4

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) 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 o 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, VIII 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 devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

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) 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:

7

- 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 foi corretamente destinado à ampla participação de empresas, tendo em vista que o objeto foi estimado em valor superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), conforme disciplina do art. 48, I, da LC nº 123/2006 e art. 6º do Decreto nº 8.538/2015.

Verifica-se ainda que o órgão está realizando o certame na modalidade presencial. 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.

(...)



§ 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.

Assim, mesmo que possível a realização de certames presenciais, deve o órgão de forma fundamentada e não genérica apresentar as razões e fundamentos que levaram a realizar o certame na modalidade não convencional disposta pela lei.

Consta do edital, justificativa para a realização do certame na modalidade presencial, notadamente nos itens 2.2 e 2.3, que apresentam as razões de ordem legal e fática para a adoção dessa forma. Assim, entendo que compete a assessoria jurídica tão apenas verificar a existência de motivação técnica, econômica ou fática, e não o julgamento dessa motivação.

Alerto, contudo, da necessidade de realizar a gravação da sessão de processamento do certame por áudio e vídeo, e promover a juntada da mídia digital nos autos do processo licitatório.

#### **F) Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa**

Com base na exigência 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.

### G) Minuta da Ata de Registro de Preços e do termo de contrato

De acordo com os arts. 89 e 92 da NLLC:

9

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§1º Todo contrato deverá mencionar os **nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.**

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as **condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes**, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

Art. 92. São **necessárias** em todo contrato **cláusulas** que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;



XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

Assim, verifica-se que o órgão faz uso de minuta hábil, que contém os requisitos e cláusulas exigidas pelo texto legal supramencionado.

### 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:

i. No Diário Oficial do Município;



- ii. Em um jornal de grande circulação, em respeito ao art. 54, §1º da Lei nº 14.133, de 2021.
- c) Que promova o envio do Edital e seus anexos na íntegra para o sistema COLARE do TCM em respeito à IN 012/2018, atentando-se, inclusive, ao prazo de até 3 (três) dias úteis da publicação oficial;
- d) Que respeite o prazo mínimo entre a última publicação acima realizada e o dia do certame, não incluindo o dia da publicação e incluindo o último dia;

### **3. 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, 30 de junho de 2026.

**Gustavo Santana Amorim**

**OAB/GO 37.199**