



## PARECER JURÍDICO Nº 066/2026

**ASSUNTO:** Administrativo / Licitação / Parecer Prévio

**PROCESSO DE LICITAÇÃO Nº:** 061/2026

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº:** 005/2026

**OBJETO:** Aquisição de materiais ortopédicos destinados às cirurgias realizadas no Município de São Gotardo e nos Municípios pactuados.

### I. DO RELATÓRIO

A Agente de Contratação do Município de São Gotardo/MG, por meio de Memorando Interno, solicitou a emissão de parecer jurídico prévio acerca da legalidade do Processo Licitatório nº 061/2026, instaurado na modalidade Pregão Eletrônico nº 005/2026, cujo objeto é a aquisição de materiais ortopédicos destinados às cirurgias realizadas no Município de São Gotardo e nos Municípios pactuados.

É o breve resumo.

### II. DA APRECIÇÃO E ANÁLISE JURÍDICA

Este parecer jurídico tem por objetivo assessorar a autoridade competente no controle de legalidade do processo licitatório, conforme preconiza, por analogia, o artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, senão, vejamos:

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.

Dessa disposição legal, extrai-se que a análise jurídica do processo licitatório deve assegurar que os atos administrativos estejam alinhados aos princípios da legalidade, moralidade, eficiência e interesse público, nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Destaca-se que essa análise se limita aos aspectos jurídicos da contratação, não abrangendo aspectos técnicos, mercadológicos ou de conveniência e oportunidade. No entanto, quando questões jurídicas se entrelaçam com elementos técnicos relevantes, eventuais apontamentos poderão ser feitos, conforme preconiza o Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, que estabelece:

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.

Por fim, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, incluindo a definição do objeto da contratação, suas características, requisitos e estimativa de preços, foram determinadas pelo setor competente com base em parâmetros técnicos objetivos, visando a melhor execução do interesse público.

### III. DO MÉRITO

#### A) DA LEGALIDADE DA MODALIDADE DA LICITAÇÃO E DOCUMENTOS APRESENTADOS NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Além do que já foi dito, deve-se observar o que menciona a Lei nº 14.133/2021. Assim, a referida Lei, em seu artigo 6º, inciso XLI, prevê que o Pregão é a “modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto”. Já o inciso XIII do mesmo artigo define bens e serviços comuns como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.”

Portanto, verifica-se que a escolha da modalidade licitatória e do critério de julgamento, estão em conformidade com a legislação vigente e com o pregão eletrônico, sendo todos adequados para a aquisição do objeto pretendido.

Além disso, durante a **fase preparatória**, foram apresentados os seguintes documentos: Documento de Formalização da Demanda da Secretaria Municipal de Saúde (datado de 26/11/2025); Estudo Técnico Preliminar – ETP (datado de 30/12/2025) e anexos; Pedido de Compra (datado de 13/02/2026) e Cotação de Preços (datados de 13/02/2026); Termo de Referência (datado de 30/12/2025); Aprovação do Termo de Referência emitida pela Secretaria Municipal de Saúde; Manifestação Contábil sobre Disponibilidade Orçamentária nº 08/2026 (datada de 13//02/2026); Portaria de designação dos Agentes de Contratação (datada de 12/01/2026); Minuta do Edital e anexos; e memorando interno encaminhando o feito à Assessoria Jurídica (datado de 10/03/2026).

Em relação aos documentos apresentados, nota-se disposição do Decreto Municipal nº 63, de 28 de março de 2023, que, por sua vez, diz:

Art. 17. Caberá à área técnica e à equipe de planejamento da contratação:  
I – elaborar o estudo técnico preliminar atendidos os requisitos do §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021;  
II – realizar pesquisa de preços, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021;  
III – elaborar o termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo.  
§ 2º Na elaboração de estudo técnico preliminar, pesquisa de preços de mercado, termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo para contratação decorrente de recursos de transferência da União ou do Estado de Minas Gerais, deverão ser observadas as regulamentações aplicáveis do respectivo ente.

Visto isto, passa-se a análise do ETP, TR e edital, conforme se exporá a seguir.

#### **A.1) Estudo Técnico Preliminar**

Em relação ao Estudo Técnico Preliminar (ETP), veja-se que está disciplinado no art. 6º, XX, e seus requisitos no art. 18, §1º e §2º da Lei nº 14.133/2021, observe:

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:  
[...]

§ 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 refulgos, 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.

Verifica-se o Estudo Técnico Preliminar contempla os requisitos legais essenciais. Passemos a análise do Termo de Referência.

## **A.2) Termo de Referência**

Em relação ao termo de referência, tem-se que está previsto no art. 6º, inc. XXIII, da Lei nº 14.133/2021, e neste mesmo dispositivo é descrito os parâmetros necessários e que devem estar presentes no referido Termo de Referência, quais sejam:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram -se:

[...]

XXIII [...]

- 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;

Ainda complementa o art. 40, §1º da lei, que o termo também deve constar, 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.

À luz dos dispositivos legais mencionados, verifica-se que o Termo de Referência constante dos autos contempla, em linhas gerais, os elementos essenciais exigidos pelo art. 6º, inciso XXIII, bem como pelo art. 40, §1º, ambos da Lei nº 14.133/2021.

Todavia, no exame do documento, identificam-se algumas inconsistências formais e lacunas que podem gerar questionamentos quanto à correta execução contratual, recomendando-se sua revisão pelo setor técnico responsável antes da publicação do edital.

Inicialmente, observa-se divergência quanto ao prazo estabelecido para substituição de itens eventualmente rejeitados ou em desacordo com as especificações. O Termo de Referência apresenta prazos distintos nos parágrafos 1.14, 5.7, 5.14 e 8.3, indicando prazos de 1 (um), 2 (dois) e 5 (cinco) dias para a realização da substituição. Tal inconsistência pode gerar insegurança jurídica na execução contratual, razão pela qual recomenda-se a padronização do prazo de substituição, de modo claro e uniforme em todo o documento.

Verifica-se, ainda, inconsistência quanto à forma de entrega dos materiais. O parágrafo 1.19 estabelece que a entrega deverá ocorrer de forma parcelada, conforme solicitação emitida pela NAF, enquanto o parágrafo 6.4 dispõe que a entrega deverá ocorrer em remessa única.

Trata-se de disposições incompatíveis entre si, devendo o setor demandante esclarecer qual modelo de fornecimento melhor atende ao interesse público, promovendo a necessária adequação do texto.

Constata-se também que o Termo de Referência não indica expressamente o prazo de vigência da Ata de Registro de Preços, tampouco menciona a possibilidade de sua eventual prorrogação, em desconformidade com o disposto no art. 6º, inciso XXIII, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021, que exige a definição do prazo contratual. Recomenda-se, portanto, a inclusão dessa informação de forma expressa no instrumento.

Ademais, o parágrafo 1.27 do Termo de Referência estabelece que a contratação não será realizada nos moldes do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, sob o fundamento de que a aquisição será realizada por lote. Contudo, da análise do documento não se verifica a efetiva estruturação do objeto em lotes, tampouco a apresentação de justificativa técnica e econômica que demonstre a necessidade ou a vantagem administrativa do eventual agrupamento de itens.

Cumprir destacar que, no regime jurídico das contratações públicas, a regra geral consiste no parcelamento do objeto em itens, sempre que tecnicamente possível, de modo a ampliar a competitividade do certame e permitir maior participação de fornecedores no mercado, em observância aos princípios da isonomia, da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nesse sentido, a própria Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 82, §1º, aplicável às licitações destinadas à formação de Ata de Registro de Preços, que o critério de julgamento por grupo de itens somente poderá ser adotado quando demonstrada a inviabilidade da adjudicação por item e evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, devendo ainda ser indicado no edital o critério de aceitabilidade dos preços unitários máximos. Vejamos:

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

Cumprir destacar que, conforme entendimento consolidado dos Tribunais de Contas, a regra geral nas contratações públicas é a divisão do objeto em itens, sempre que tecnicamente

possível, de modo a ampliar a competitividade e possibilitar a participação de um maior número de licitantes, inclusive microempresas e empresas de pequeno porte, em observância aos princípios da isonomia, da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União tem reiteradamente decidido que o agrupamento de itens em lotes somente é admissível quando houver justificativa técnica e econômica devidamente motivada, demonstrando que a adoção desse formato é mais eficiente ou necessária para a execução do objeto, sob pena de restrição indevida à competitividade do certame. Vejamos um exemplo:

DENÚNCIA. ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS. CONSÓRCIO. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE ACESSÓRIOS E MATERIAIS ESPORTIVOS. **LOTE ÚNICO. PREÇO GLOBAL. AGLUTINAÇÃO DOS ITENS DO CERTAME. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA.** IRREGULARIDADE. PRAZO EXÍGUO PARA APRESENTAÇÃO DOS LAUDOS. DISCRICIONARIEDADE DO GESTOR. REGULARIDADE. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DAS AMOSTRAS. PREVISÃO EDITALÍCIA. REGULARIDADE. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE DEMANDA. IRREGULARIDADE. OCORRÊNCIA DE SOBREPREÇO. NÃO VERIFICAÇÃO. provimento parcial. aplicação de MULTA. arquivamento. 1. **O parcelamento do objeto da licitação em itens, com vistas a ampliar a competitividade e o aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, constitui regra geral a ser seguida por força do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, vigente à época, sendo a aglutinação em lote único medida excepcional, apenas permitida quando devidamente justificada.** 2. A fixação do prazo para apresentação de amostras e laudos está sob a égide da discricionariedade do administrador, devendo, no entanto, ser observadas a razoabilidade e as particularidades do caso concreto, como a natureza do objeto licitado, a urgência e a necessidade de aquisição. 3. O estudo de demanda, principalmente em licitações compartilhadas, promovidas por Consórcios municipais, é essencial para que o gestor defina com clareza e fidedignidade os parâmetros mínimos do certame, sob pena de colocar em risco a eficiência das contratações. (TCE-MG - DENÚNCIA: 1141549, Relator.: CONS. WANDERLEY ÁVILA, Data de Julgamento: 08/10/2024, SEGUNDA CÂMARA, Data de Publicação: 14/10/2024)

Diante disso, recomenda-se que o setor técnico esclareça se a contratação será estruturada **por itens ou por lotes**. Caso se opte pelo agrupamento em lotes, deverá ser apresentada **justificativa técnica e econômica expressa**, preferencialmente constante do Estudo Técnico Preliminar ou do próprio Termo de Referência, demonstrando a compatibilidade entre os itens agrupados e a efetiva vantagem administrativa da solução adotada, em conformidade com o art. 82, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Verifica-se ainda que o Termo de Referência menciona apenas a designação de gestores do contrato, não havendo indicação expressa quanto à fiscalização contratual, figura prevista no art. 117 da Lei nº 14.133/2021. Embora a designação formal de fiscal e gestor possa ocorrer em momento posterior, por ato administrativo próprio, recomenda-se avaliar a

conveniência de prever no Termo de Referência a estrutura de gestão e fiscalização do contrato, em atenção às boas práticas de governança nas contratações públicas.

Por fim, quanto aos requisitos de habilitação técnica, observa-se que foi prevista apenas a apresentação de atestado de capacidade técnica. Considerando que o objeto da contratação consiste na aquisição de materiais ortopédicos destinados a procedimentos cirúrgicos, produtos estes vinculados à área da saúde e, em regra, sujeitos à regulamentação sanitária, recomenda-se que o setor técnico avalie a pertinência de exigir documentos relacionados à regularidade sanitária da empresa e dos produtos, tais como licença sanitária, Autorização de Funcionamento da Empresa – AFE ou registro/notificação do produto junto à ANVISA, quando aplicáveis. **Ressalta-se que a presente observação possui caráter meramente recomendatório**, cabendo ao setor técnico responsável avaliar sua necessidade à luz das especificidades do objeto e da regulamentação sanitária vigente.

### **A.3) Edital e minuta do contrato**

Ainda, a elaboração de minuta de Edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação.

Aludida minuta fora encaminhada para análise contendo os seguintes itens (tópicos) discriminados: 1. DO OBJETO; 2. MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO. 3. DA PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO 4. DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA E DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO 5. DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA 6. DA ABERTURA DA SESSÃO, CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS E FORMULAÇÃO DE LANCES 7. DA FASE DE JULGAMENTO 8. DA FASE HABILITAÇÃO 9. DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS 10. DA FORMAÇÃO DO CADASTRO DE RESERVA 11. DOS RECURSOS 12. DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS E SANÇÕES 13. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO 4. DA RETENÇÃO DE IMPOSTO DE RENDA 15. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS; E OS ANEXOS.

Afere-se, portanto, que os tópicos da minuta do Edital estão adequados com aquilo que determina o artigo 82 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

Nesse contexto, constata-se que a minuta analisada contempla disposições relativas ao objeto da contratação, à forma de apresentação das propostas, ao critério de julgamento, às regras de habilitação, à formação da ata de registro de preços, ao cadastro de reserva e às condições recursais, revelando-se, em termos estruturais, compatível com as exigências estabelecidas na legislação de regência.

No que se refere à minuta da Ata de Registro de Preços, verifica-se que esta foi elaborada em consonância com o conceito jurídico previsto no art. 6º, inciso XLVI, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual a ata constitui documento vinculativo e obrigacional que formaliza o compromisso para futuras contratações, no qual se registram o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições que regerão as contratações decorrentes. Vejamos:

XLVI - ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

Ademais, observa-se que a minuta contempla as cláusulas essenciais previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, tais como a definição do objeto e de seus elementos característicos, a vinculação ao edital e à proposta vencedora, a indicação da legislação aplicável, o regime de

execução ou forma de fornecimento, as condições de pagamento, os prazos de execução e entrega, a indicação do crédito orçamentário, os direitos e responsabilidades das partes, as penalidades aplicáveis, bem como as hipóteses de extinção contratual, entre outros elementos indispensáveis à adequada execução do ajuste. Vejamos:

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.

Dessa forma, verifica-se que a minuta da Ata de Registro de Preços se encontra formalmente adequada às exigências da Lei nº 14.133/2021, apresentando os elementos necessários à formalização das contratações futuras decorrentes do certame.

Assim, sob o aspecto estritamente jurídico, conclui-se que as minutas do edital e da ata de registro de preços encontram-se, em linhas gerais, compatíveis com o ordenamento jurídico aplicável, assegurando previsibilidade das regras do certame, equilíbrio das relações contratuais e observância aos princípios da segurança jurídica e da vinculação ao instrumento convocatório.

Ressalta-se, contudo, que eventuais alterações promovidas no Termo de Referência em decorrência das recomendações constantes deste parecer ou de ajustes realizados pelo setor técnico deverão ser devidamente refletidas e harmonizadas nas minutas do edital e da ata de registro de preços, a fim de assegurar a coerência entre os instrumentos que compõem a fase preparatória da contratação e evitar divergências normativas que possam comprometer a correta execução contratual ou a segurança jurídica do procedimento licitatório.

#### **A.4) Pesquisa de preço e adequação orçamentária**

Conforme dispõe o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, o valor previamente estimado da contratação deve ser compatível com os valores praticados no mercado, considerados bancos de dados públicos, quantidades a serem contratadas e peculiaridades do local de execução do objeto. Vejamos:

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 análise, verifica-se que a estimativa do valor da contratação foi elaborada a partir de pesquisa direta com três fornecedores, conforme autorizado pelo art. 23, §1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, constando no processo as respectivas cotações e a justificativa da escolha dos fornecedores no Estudo Técnico Preliminar.

Observa-se, ainda, que foi anexado aos autos Estudo Técnico Preliminar elaborado pelo Município de João Pinheiro/MG, o qual, todavia, não foi utilizado como parâmetro para a formação da estimativa de preços, servindo apenas como elemento informativo ou referencial para subsidiar o planejamento da contratação.

Além disso, conforme registrado no Estudo Técnico Preliminar, não foram identificadas contratações similares registradas no Portal de Compras do Governo Federal (Compras.gov.br), razão pela qual não foi possível utilizar tais referências para a formação da estimativa de preços.

A Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022, embora voltada às contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação, estabelece diretrizes que se aplicam por analogia às demais contratações públicas, sobretudo no que diz respeito à metodologia de pesquisa de preços. O art. 20 desse normativo determina que o orçamento detalhado deve ser elaborado com base na IN SEGES/ME nº 65/2021, orientadora do procedimento administrativo para pesquisa de preços, ressaltando em seu §1º que a pesquisa fundamentada exclusivamente em propostas de fornecedores somente deve ser adotada quando inexistirem preços públicos ou referências em bases oficiais, como o Painel de Preços. Vejamos:

Art. 20. A estimativa de preço da contratação deverá ser realizada pelo Integrante Técnico com o apoio do Integrante Administrativo para elaboração do orçamento detalhado, composta por preços unitários e de acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, e suas atualizações, que versa sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

§ 1º A estimativa de preço derivada exclusivamente de propostas de fornecedores somente deverá ser utilizada mediante justificativa, nos casos em que não for possível obter preços de contratações similares de outros entes públicos ou do Painel de Preços.

Essa diretriz está em plena consonância com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, que, no Acórdão nº 1875/2021 – TCU/Plenário, enfatiza que as estimativas de valor devem ser sustentadas por uma verdadeira “cesta de preços”, priorizando-se, sempre que possível, valores obtidos em bancos públicos, contratações similares e demais fontes confiáveis de dados.

O TCU também ressalta que a pesquisa exclusivamente com fornecedores constitui medida excepcional, admissível apenas diante da inexistência de outras fontes idôneas. Essa mesma preocupação foi reafirmada na Nota Técnica AudTI/TCU nº 8/2023, que, ao tratar da elaboração de orçamentos estimados — especialmente em contratações de TI —, reforça que a utilização combinada de fontes diversas, nos termos do art. 5º, §1º, da IN Seges/ME nº 73/2020, compõe a chamada “cesta de preços aceitáveis”, instrumento que reduz riscos de manipulação de mercado, preços artificialmente inflados ou práticas anticompetitivas, como formação de cartel ou jogos de planilha, conferindo maior robustez técnica à estimativa.

Com efeito, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em entendimento consolidado no Processo nº 1.127.771 – Consulta, Tribunal Pleno, Rel. Cons. Agostinho Patrus, deliberado em 23/08/2023, assentou que tabelas emitidas por entidades privadas podem ser utilizadas apenas para fins comparativos, no âmbito da denominada “cesta de preços aceitáveis”, mas não como referencial exclusivo, pois não refletem de forma fidedigna os valores praticados na Administração Pública.

Diante desse cenário, embora a Administração tenha observado parâmetros legais para realização da pesquisa de preços, recomenda-se sua complementação, tendo em vista que, conforme entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no Processo nº 1.127.771 – Consulta (Tribunal Pleno, Rel. Cons. Agostinho Patrus, sessão de 23/08/2023), tabelas emitidas por entidades privadas podem ser utilizadas apenas de forma comparativa, no contexto de uma “cesta de preços aceitáveis”, mas não como referência exclusiva, por não refletirem necessariamente os valores praticados na esfera pública.

Esse posicionamento alinha-se ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021, ao §1º do art. 20 da IN SGD/ME nº 94/2022, à IN SEGES/ME nº 65/2021, ao Acórdão 1875/2021 – Plenário/TCU e à Nota Técnica AudTI/TCU nº 8/2023, todos convergentes no sentido de que a estimativa deve basear-se em múltiplas fontes. Assim, recomenda-se que a equipe de planejamento complemente a pesquisa mediante a inclusão de preços de contratações similares de outros entes públicos, dados extraídos do Painel de Preços ou bases equivalentes, referências de notas fiscais eletrônicas (quando viável) e demais dados públicos capazes de aprimorar a formação da “cesta de preços aceitáveis”, aumentando a segurança jurídica e a confiabilidade da estimativa utilizada no certame.

Diante desse cenário, conclui-se que a metodologia adotada pela Administração para a estimativa do valor da contratação observa, em linhas gerais, os parâmetros previstos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, tendo sido realizada pesquisa direta com fornecedores, acompanhada da justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar quanto à inexistência de referências disponíveis no Portal Compras.gov.br para objeto de mesma natureza.

Todavia, considerando as diretrizes estabelecidas pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, pela Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022, bem como a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, especialmente no Acórdão nº 1875/2021 – Plenário, e o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no Processo nº 1.127.771 – Consulta, recomenda-se que a pesquisa de preços seja complementada mediante consulta a bases públicas de referência, especialmente dados disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, Painel de Preços do Governo Federal e outros bancos de preços públicos ou sistemas equivalentes, quando disponíveis.

A adoção dessa providência contribuirá para o aperfeiçoamento da denominada “cesta de preços aceitáveis”, conferindo maior robustez técnica à estimativa da contratação, bem como ampliando a transparência, a confiabilidade e a segurança jurídica dos valores que servirão de parâmetro para o certame, devendo eventuais consultas adicionais realizadas serem devidamente registradas e documentadas nos autos do processo administrativo, para fins de controle e rastreabilidade da metodologia adotada.

Ressalta-se, por oportuno, que a análise jurídica ora realizada por esta Procuradoria se restringe aos aspectos legais e formais do procedimento licitatório, não abrangendo a avaliação técnica dos quantitativos estimados no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência. A definição das quantidades a serem adquiridas decorre de critérios técnicos e de planejamento interno das secretarias demandantes, cabendo exclusivamente aos setores requisitantes e à área técnica competente a responsabilidade pela verificação da adequação dos quantitativos às reais necessidades administrativas. Assim, esta Procuradoria exime-se de qualquer juízo quanto à suficiência, exatidão ou proporcionalidade das estimativas apresentadas, limitando-se a atestar a regularidade jurídica dos documentos que instruem o certame.



Ainda, observa-se que o procedimento seguiu as diretrizes do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, assegurando o controle prévio de legalidade e possibilitando a sua regular tramitação para a etapa de publicação do edital.

#### IV. CONCLUSÃO

Diante da análise dos autos, e considerando os fundamentos jurídicos expostos ao longo deste parecer, conclui-se que o Processo Licitatório nº 061/2026, na modalidade Pregão Eletrônico nº 005/2026, encontra-se, em linhas gerais, formalmente instruído em conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021, observando-se as etapas essenciais da fase preparatória da contratação pública.

Todavia, no exercício do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, esta Procuradoria apresenta recomendações de natureza preventiva, destinadas ao aprimoramento da instrução processual e ao fortalecimento da segurança jurídica do certame, quais sejam:

1. **Revisão do Termo de Referência**, a fim de sanar as inconsistências identificadas quanto:
  - à divergência de prazos para substituição de itens eventualmente rejeitados;
  - à incompatibilidade entre as disposições relativas à forma de entrega (parcelada ou em remessa única);
  - à ausência de indicação expressa do prazo de vigência da Ata de Registro de Preços;
2. **Esclarecimento quanto à estruturação do objeto da contratação**, indicando expressamente se a licitação será realizada **por itens ou por lotes**, sendo que, em caso de agrupamento em lotes, deverá ser apresentada **justificativa técnica e econômica expressa**, em conformidade com o art. 82, §1º, da Lei nº 14.133/2021, demonstrando a vantajosidade da medida;
3. **Avaliação da conveniência de prever no Termo de Referência a indicação do servidor que atuará como fiscal da ata de registro de preço**, nos termos do art. 117 da Lei nº 14.133/2021;



4. Avaliação pelo setor técnico da pertinência de exigências complementares na habilitação técnica, se aplicável;
5. **Complementação da pesquisa de preços**, sempre que possível, mediante consulta a bases públicas oficiais, especialmente Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, Painel de Preços do Governo Federal e outros bancos públicos de referência, com o devido registro dessas consultas nos autos do processo, de modo a fortalecer a formação da denominada “cesta de preços aceitáveis”, em consonância com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, com a IN SEGES/ME nº 65/2021, com a IN SGD/ME nº 94/2022, bem como com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Ressalta-se, ainda, que eventuais ajustes promovidos no Termo de Referência em decorrência das recomendações constantes deste parecer deverão ser devidamente refletidos nas minutas do edital e da ata de registro de preços, a fim de assegurar a coerência entre os instrumentos que compõem a fase preparatória da contratação.

Assim, observadas ou devidamente justificadas pelo setor técnico competente as recomendações jurídicas ora apresentadas, não se vislumbra óbice jurídico à continuidade do procedimento, podendo o processo licitatório ter regular prosseguimento para a fase externa do certame, dispensando-se o retorno dos autos para nova manifestação desta Procuradoria, nos termos do Enunciado BPC nº 5 da Advocacia-Geral da União e da Portaria da PGM nº 01/2026, permanecendo sob responsabilidade do órgão demandante a correta instrução e execução do procedimento.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Gotardo/MG, 12 de março de 2026.

**Laryssa Nazaré Ferreira**

**OAB/MG 208.401**