



PARECER JURÍDICO Nº 002/2026

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ANÁLISE DA FASE PREPARATÓRIA DO PROCESSO DE LICITAÇÃO. REALIZAÇÃO DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 001/2026. LEGALIDADE. ART. 53, §1º, I E II DA LEI Nº 14.133/21. **POSSIBILIDADE.**

I – DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O parecer jurídico, nas palavras de Hely Lopes Meirelles¹, consiste em um ato enunciativo cujo teor, neste caso, se limita a emitir uma opinião sobre determinado assunto, sem que haja vinculação ao seu conteúdo.

Assim sendo, incumbe à esta assessoria – a emissão deste ato administrativo, nos termos do requerimento formulado.

Neste sentido, este parecer é emitido sob o prisma estritamente jurídico, abstendo-se de adentrar à análise da conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração. Além disso, evita-se a análise de aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa relacionados a valores e quantitativos, em virtude de carecer de competência para tal desiderato. Ademais, é imperativo destacar que este parecer ostenta caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão desta Assessoria.

II – DOS FATOS

A Assessoria da Presidência da AESGA foi provocada pela Diretora do Departamento de Contratação, solicitando a análise e emissão de parecer acerca da legalidade da fase preparatória referente ao procedimento licitatório que tem por

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro* – 42. ed. – São Paulo: Malheiros, 2016.





finalidade a contratação de empresa especializada No fornecimento de materiais de consumo e insumos, destinados ao funcionamento dos laboratórios de anatomia, microbiologia, práticas médicas e química, do curso de medicina mantido pela AESGA, nos termos da Lei Federal nº 14.133/21.

Neste cenário, vieram os autos contendo: O documento de formalização da demanda - DFD, que apresenta a justificativa da necessidade de contratação. Além da autorização para instauração do procedimento, o estudo técnico preliminar, a pesquisa de mercado, a previsão do orçamento, o Termo de Referência, Análise de Risco, a portaria de designação do pregoeiro e da equipe de apoio, bem como a minuta do respectivo Edital licitatório, com seus anexos.

O sistema de contratação adotado para o certame, desde a sua origem, é aquele previsto na Lei de Licitações, assim, sob esta perspectiva, o Edital encontra-se em perfeita consonância com a Lei Federal nº 14.133/2021.

Após a instrução processual interna, por meio de vários atos exarados pelos setores responsáveis (pesquisas mercadológicas, autorização, declaração orçamentária, dentre outros) devidamente ratificados pelos seus agentes públicos responsáveis, veio para consulta jurídica quanto à legalidade tão somente da minuta do Edital, em seus aspectos estritamente jurídicos, pela Diretora do Departamento de Contratação.

Era o que havia de interessante a relatar, passo a fundamentar.

III – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Na análise da documentação encaminhada, impõe-se elaborar as seguintes considerações, acerca da fase preparatória da licitação em questão. Ressalta-se que esta análise não configura uma prática de ato de gestão, mas sim uma avaliação técnico-jurídica restrita aos aspectos de legalidade, nos termos do §1º, inciso II do art. 53 da Lei nº 14.133/21.





Nessa perspectiva, é importante ressaltar que, conforme estabelecido no artigo supracitado, o controle prévio de legalidade se limita ao exercício da competência da análise jurídica da futura contratação. Dessa forma, não abarca os demais aspectos envolvidos, tais como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

No presente caso, a solicitação tem por objetivo a realização de um Pregão Eletrônico com vistas a contratação de empresa especializada no fornecimento de materiais de consumo e insumos destinados aos laboratórios do curso de medicina, mantido pela AESGA.

No entanto, para garantir o devido prosseguimento e realização do processo licitatório, é imprescindível realizar a análise da fase preparatória do referido procedimento. Isso envolve uma avaliação dos requisitos e etapas preliminares para assegurar a conformidade com a legislação e os princípios que regem a contratação pública.

Sob esse viés, é importante frisar que certas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas visando à segurança da própria autoridade assessorada, a quem cabe, dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei, avaliar e considerar tais ponderações. O prosseguimento do processo sem a devida consideração dessas observações será exclusiva responsabilidade da Administração.

Nesse cenário, o artigo 18 e seus incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelecem todos os elementos que devem constar na fase preparatória do processo de contratação pública, vejamos:

"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.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o Estudo Técnico Preliminar - ETP, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o Termo de Referência - TR, a portaria de designação do pregoeiro e da equipe.





Nesse contexto, é possível aferir que os autos atendem às exigências legais mínimas, restando evidenciada a solução mais adequada para o atendimento da necessidade pública identificada. Ademais, nos termos expostos na justificativa da contratação, mostra-se inequívoca a sua necessidade, especialmente diante do avanço do curso de Medicina e da imprescindibilidade do pleno e regular funcionamento dos laboratórios a ele vinculados, no âmbito da AESGA, considerando que os objetos da contratação se destinam ao atendimento dos objetivos delineados e devidamente comprovados pela vasta documentação acostada aos autos.

Seguindo a análise, o Estudo Técnico Preliminar - ETP apresentado nos autos possui os seguintes elementos: descrição da necessidade de contratação, demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, requisitos da contratação, estimativas das quantidades para a contratação, levantamento de mercado, estimativa do valor da contratação, descrição da solução como um todo, justificativas para o parcelamento, demonstrativo dos resultados pretendidos, providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, contratações correlatas e/ou interdependentes, descrição de possíveis impactos ambientais, e o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina, portanto, encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do artigo 18 da NLLC.

Por sua vez, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do ETP, contém os seguintes itens: definição do objeto, justificativa e objetivo da licitação, classificação dos objetos, prazo de entrega e condições de execução, condições de pagamento, dotação orçamentária, deveres da Contratante e da Contratada, fiscalização do contrato, revisão de preços, extinção do contrato e sanções aplicáveis, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.





Sendo constatado que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

DA MINUTA DO EDITAL

Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo cinco anexos, quais sejam: Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Modelo de Formulação da Proposta, Modelo de Declaração Conjunta e Minuta de Contrato.

Ademais, a minuta do Edital veio com os seguintes itens discriminados: descrição do objeto, valor máximo estimado e anexos do edital; condições de participação; encaminhamento e elementos da proposta, formulação dos lances, aceitabilidade e classificação da proposta, habilitação, recurso, adjudicação e homologação do certame, pedido de esclarecimentos e impugnação ao edital, disposições finais e foro de julgamento. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

“Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.”

Por se tratar de fornecimento a ser entregue parceladamente, de acordo com a necessidade da Contratante, se faz necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.





Verifico na minuta do contrato as seguintes cláusulas: do objeto e da sua execução, da garantia, da vigência e prorrogação, do preço, da dotação orçamentária, das obrigações da Contratante e da Contratada, fiscalização e gestão do contrato, do pagamento e da respectiva ordem cronológica, da extinção do contrato, das obrigações pertinentes à LGPD, das infrações e sanções administrativas, dos casos omissos e eleição de foro.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão 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.





Portanto, a minuta se encontra com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021.

Entendo que, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, do tipo menor preço por lote, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, conforme o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Por fim, é importante ressaltar, a obrigatoriedade na divulgação e manutenção do edital de licitação, seus anexos e o termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, assim como a publicação de um extrato do edital no Diário Oficial, conforme disposto no artigo 54, parágrafo 1º, e artigo 94, I, da Lei nº 14.133/2021.

Sendo assim, é possível crer que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela Nova Lei de Licitações para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

IV - CONCLUSÃO

Ante a todo o exposto, e com fundamento no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto às minutas apresentadas, verifica-se a devida obediência aos ditames da NLLC, razão pela qual conclui-se pela aprovação e OPINA pelo prosseguimento do processo, com a observância desde já das publicações e do prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis para a abertura da sessão pública, conforme determinado pelo artigo 55, inciso I, alínea "a" da Lei nº 14.133/2021.

Abstêm-se esta Assessoria de apreciar valores e/ou escolhas, por carecer de tal competência. Ressalta-se mais uma vez, que a análise contida neste parecer se restringe aos aspectos jurídicos acerca da legalidade ou não da fase preparatória do processo licitatório em questão, não tendo qualquer caráter técnico, econômico e/ou discricionário.





Dessa forma, devolvem-se os autos ora analisados ao Departamento de Contratação, a fim de que seja solicitado parecer da Controladoria Interna, bem como para o regular prosseguimento dos atos necessários à continuidade do certame licitatório.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Garanhuns, 15 de janeiro de 2026.


Diego Henrique Moraes da Silva
Assessoria da Presidência da AESGA

