



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

PARECER JURÍDICO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 006/2026-FMS

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2204001/2026-FMS

SOLICITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS, PERIFÉRICOS E SUPRIMENTOS DE INFORMÁTICA PARA MANUTENÇÃO, MODERNIZAÇÃO E AMPLIAÇÃO DE INFRAESTRUTURA TECNOLÓGICA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CASTANHAL/PA.

Ao Secretário Municipal de Saúde.

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo acima identificado que encaminha, para análise e manifestação desta Procuradoria Jurídica, acerca da legalidade do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico para contratação de empresa especializada para aquisição de equipamentos, periféricos e suprimentos de informática para manutenção, modernização e ampliação de infraestrutura tecnológica da Secretaria Municipal de Saúde de Castanhal/PA.

Por meio do Memorando nº 85/2025, datado de 13 de novembro de 2025, a Coordenadoria do apoio administrativo, Sr. Gabriel S. Loureiro, encaminhou o Documento de Formalização de Demanda, por meio do qual se formaliza a solicitação da aquisição dos materiais em questão.

A futura e eventual contratação de empresa especializada para aquisição de equipamentos, periféricos e suprimentos de informática revela-se medida administrativa indispensável à manutenção, modernização e ampliação da infraestrutura tecnológica da Secretaria Municipal de Saúde de Castanhal/PA, constituindo providência essencial para assegurar a continuidade, regularidade e eficiência dos serviços públicos de saúde prestados no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. A demanda abrange o atendimento das necessidades das unidades administrativas, assistenciais e operacionais vinculadas ao Fundo Municipal de Saúde, incluindo Atenção Primária à Saúde – APS, Média e Alta Complexidade – MAC, Vigilância em Saúde, Hospital Municipal, UPA 24h, SAMU e demais setores correlatos, conforme delineado nos documentos da fase preparatória.

Os equipamentos, periféricos e suprimentos de informática constituem insumos estratégicos e indispensáveis ao funcionamento cotidiano da rede municipal de saúde, viabilizando



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

a execução de atividades administrativas, operacionais e assistenciais diretamente relacionadas à prestação dos serviços públicos. Tais recursos tecnológicos são utilizados em rotinas essenciais, como registro e gerenciamento de prontuários eletrônicos, alimentação de sistemas oficiais do Ministério da Saúde, controle de atendimentos, monitoramento epidemiológico, comunicação institucional, processamento de informações clínicas e administrativas, além da operacionalização dos fluxos internos das unidades de saúde.

A necessidade da contratação decorre, ainda, do desgaste progressivo, da depreciação e da obsolescência do parque tecnológico atualmente em utilização pela Administração, circunstâncias que comprometem a eficiência operacional dos sistemas, a confiabilidade das informações e a continuidade das atividades desempenhadas pelas unidades vinculadas à Secretaria Municipal de Saúde. Soma-se a isso o crescente processo de digitalização das ações e serviços públicos de saúde, impulsionado pelas exigências operacionais do SUS e pela necessidade de integração de sistemas informatizados, o que demanda infraestrutura tecnológica adequada, atualizada e compatível com as necessidades institucionais contemporâneas.

Nesse contexto, a indisponibilidade, insuficiência ou inadequação dos equipamentos e suprimentos de informática pode ocasionar prejuízos relevantes à continuidade do serviço público, comprometendo o funcionamento das unidades de saúde, a regular execução das atividades administrativas e assistenciais, a integridade dos registros institucionais e a eficiência dos fluxos operacionais. Tal cenário potencializa riscos de interrupção de serviços essenciais, falhas na comunicação interna, instabilidade de sistemas, perda de produtividade e comprometimento da qualidade do atendimento prestado à população usuária do sistema público de saúde.

Ademais, a natureza contínua e dinâmica das demandas administrativas e assistenciais da rede municipal de saúde exige solução contratual apta a assegurar fornecimento regular, parcelado e sob demanda, permitindo a reposição, manutenção e atualização dos recursos tecnológicos conforme as necessidades supervenientes identificadas pela Administração. A adoção do Sistema de Registro de Preços mostra-se compatível com a natureza do objeto e com a variabilidade do consumo administrativo, conferindo maior eficiência gerencial, racionalização das aquisições e melhor aproveitamento dos recursos públicos.

Dessa forma, a contratação pretendida apresenta-se juridicamente legítima, tecnicamente necessária e administrativamente adequada, encontrando fundamento nos princípios do planejamento, da eficiência, da continuidade do serviço público, da economicidade e do interesse público, previstos na Lei nº 14.133/2021, configurando medida essencial para assegurar suporte tecnológico compatível com as necessidades operacionais da Secretaria Municipal de Saúde de Castanhal/PA e para garantir a adequada prestação dos serviços públicos de saúde à coletividade.



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

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

- a) Despacho dos setores requisitantes encaminhando Documento de Formalização de Demanda – DFD;
- b) Estudo Técnico Preliminar e seus respectivos anexos (Planilha de Itens, Memorial de Cálculo e Mapa de Risco) na qual há descrição da necessidade da contratação que caracteriza o interesse público envolvido;
- c) Cotações de preço contendo Relatório, Mapa Estimativo de preços, Justificativa e Relatório de Pesquisa de Preços;
- d) Termo de Referência, instrumento técnico que define o objeto da contratação, especificações, quantitativos e condições de aquisição dos produtos, bem como a estimativa de preços, devidamente fundamentada em pesquisa de mercado e nos documentos que instruem sua formação, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021;
- e) Despacho do Gestor solicitando Cotações de Preços;
- f) Justificativa quanto a não indicação de Dotação Orçamentária na fase inicial do Sistema de Registro de Preços;
- g) Autorização expedida pela autoridade competente para efetiva abertura do processo licitatório;
- h) Termo de Autuação, instrumento formal que inaugura o processo administrativo, promovendo sua regular constituição, identificação e organização, com a juntada dos documentos iniciais e a indicação do objeto da contratação, em observância aos princípios da formalização, publicidade e controle dos atos administrativos;
- i) Minuta do Edital e seus anexos;

O presente parecer tem como finalidade auxiliar o Município no controle da legalidade dos atos administrativos praticados durante a fase preparatória do procedimento.

É o breve relatório. Passamos ao parecer.

PARECER

ANÁLISE JURÍDICA

a) Finalidade e abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o objetivo de assistir a autoridade competente assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021:

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.



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

§ 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;

Conforme dispõe o dispositivo legal mencionado, o controle prévio de legalidade restringe-se à verificação jurídica da futura contratação. Não se estende, portanto, a outros elementos relacionados ao procedimento, como aqueles de ordem técnica, mercadológica ou vinculados à conveniência e oportunidade administrativa. Em relação a esses, oportuno registrar o teor Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Presume-se que as especificações técnicas constantes do processo — incluindo a descrição detalhada do objeto, suas características, requisitos e a estimativa de preços — tenham sido devidamente elaboradas pelo setor competente, com base em parâmetros técnicos objetivos, visando à melhor satisfação do interesse público.

Cumprir destacar que não compete ao órgão de assessoramento jurídico realizar auditoria sobre a competência dos agentes públicos responsáveis pela prática dos atos administrativos, tampouco sobre atos já praticados. Cada agente deve zelar para que suas condutas estejam dentro dos limites da atribuição que lhe foi conferida.

Registre-se, ainda, que determinadas observações são apresentadas em caráter não vinculante, com o propósito de resguardar a autoridade assessorada, a quem cabe, dentro da discricionariedade legal, decidir sobre a adoção ou não das recomendações. Ressalta-se, contudo, que eventuais apontamentos relativos à legalidade devem ser considerados para fins de correção. O prosseguimento do processo sem tais ajustes será de responsabilidade exclusiva da Administração.

b) Planejamento da contratação

A Lei nº 14.133/2021 dispõe que a fase preparatória da licitação corresponde ao momento de planejamento, devendo estar alinhada ao Plano Anual de Contratações e às leis orçamentárias. Essa etapa deve contemplar, ainda, todas as variáveis de ordem técnica, mercadológica e de gestão que possam impactar a futura contratação (art. 18, caput).



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

O referido artigo também especifica um conjunto de providências e documentos que devem instruir o planejamento, conforme a seguir:

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.”

(grifou-se).

No mesmo artigo, o legislador tratou dos elementos que compõem o Estudo Técnico Preliminar, documento destinado a demonstrar o problema a ser solucionado e a alternativa mais adequada para tanto, possibilitando a análise da viabilidade técnica e econômica da contratação (§ 1º). São eles:

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



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

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

III - requisitos da contratação;

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

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

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

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

Cumprir registrar que o Estudo Técnico Preliminar deverá contemplar, no mínimo, os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do art. 18, em atendimento ao que estabelece o §2º da norma. Caso não sejam incluídos os demais itens listados no §1º, a Administração deverá apresentar a devida justificativa para sua ausência.

Assim, o ETP deve trazer, de maneira fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial ênfase na demonstração do interesse público envolvido. Também se exige a análise das variáveis técnicas, mercadológicas e de gestão que possam influenciar a contratação.

No caso em exame, o Estudo Técnico Preliminar foi elaborado pelo setor técnico requisitante, sendo documento de natureza eminentemente especializada, cuja avaliação compete, em última instância, ao próprio órgão demandante. Ao assessoramento jurídico cabe, unicamente, verificar a conformidade do documento com as exigências do art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021.



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

b.1) Do Estudo Técnico Preliminar – análise jurídica da conformidade com o art. 18 da Lei nº 14.133/2021

O Estudo Técnico Preliminar – ETP constitui documento essencial à fase de planejamento da contratação, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, sendo responsável por caracterizar o interesse público envolvido e demonstrar a viabilidade técnica e econômica da solução proposta.

No caso em análise, verifica-se que o ETP acostado aos autos contempla, de forma estruturada, os principais elementos exigidos pela legislação, notadamente: (i) a descrição da necessidade da contratação, (ii) a definição dos requisitos, (iii) a estimativa das quantidades, (iv) o levantamento de mercado, (v) a estimativa de preços, (vi) a justificativa para o parcelamento, (vii) a indicação dos resultados pretendidos e (viii) o posicionamento conclusivo acerca da viabilidade da contratação.

A análise do conteúdo evidencia que a solução proposta encontra-se alinhada à necessidade administrativa identificada, especialmente no que se refere a aquisição dos referidos materiais, os quais se revelam indispensáveis à manutenção das atividades operacionais da rede municipal de saúde.

Todavia, no tocante à demonstração de compatibilidade com o **Plano de Contratações Anual – PCA**, observa-se que o ETP registra que a contratação será incluída em atualização futura do referido instrumento de planejamento, o que evidencia que, à época da elaboração do estudo, não havia previsão expressa no PCA vigente.

Sob a perspectiva jurídica, cumpre esclarecer que, embora o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 estabeleça a necessidade de compatibilização do planejamento da contratação com o Plano de Contratações Anual, tal exigência deve ser interpretada em consonância com a realidade administrativa e com o princípio da continuidade do serviço público, especialmente quando se tratar de demandas de natureza essencial e permanente.

No presente caso, verifica-se que a contratação possui caráter continuado e essencial, diretamente vinculada à manutenção das atividades finalísticas da Secretaria Municipal de Saúde, circunstância que, aliada à sua previsibilidade administrativa e recorrência no âmbito da gestão pública, permite reconhecer que a ausência de previsão formal no PCA não constitui, por si só, óbice à instauração do procedimento, desde que devidamente justificada e posteriormente regularizada.

Dessa forma, entende-se juridicamente admissível o prosseguimento do feito, desde que a Administração promova a devida inclusão da contratação no Plano de Contratações Anual,



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

por ocasião de sua próxima atualização, em observância ao princípio do planejamento e à necessidade de alinhamento entre os instrumentos de governança administrativa.

Por fim, ressalta-se que o ETP apresentado revela-se formalmente adequado e materialmente suficiente para subsidiar a definição da solução a ser contratada, constituindo documentação contemporânea, idônea e suficiente à demonstração da necessidade e da viabilidade da contratação pretendida.

c) Da análise de riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 prevê que o planejamento da contratação deve incluir a análise dos riscos capazes de comprometer tanto a lisura da licitação quanto a adequada execução do contrato.

No presente caso, observa-se que a Administração elaborou o respectivo gerenciamento de riscos, atendendo, portanto, à exigência legal mencionada.

d) Da adequação da modalidade licitatória eleita

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações realizadas pela Administração Pública devem ser precedidas de licitação que assegure igualdade de condições a todos os interessados, ressalvadas as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade previstas em lei.

A licitação, portanto, configura procedimento administrativo destinado à seleção da proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato formal praticado pelo gestor público e que deve observar, de forma estrita, os princípios constitucionais e legais aplicáveis.

Com esse propósito, o legislador ordinário editou a Lei nº 14.133/2021, que sistematiza as diretrizes gerais a serem seguidas pelo administrador na condução dos processos de contratação, além de definir as modalidades licitatórias cabíveis, voltadas à obtenção da proposta mais benéfica para o interesse público.

No caso em análise, verifica-se que a autoridade competente optou pela utilização da modalidade pregão eletrônico, regulamentada pela Lei nº 14.133/2021. O próprio texto legal, em seu art. 6º, inciso XLI, define o pregão como a modalidade destinada à aquisição de bens e serviços comuns, sendo que o inciso XIII complementa o conceito ao esclarecer que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, mediante especificações usuais de mercado.

Embora a norma legal delimite genericamente os casos em que o pregão pode ser empregado, não há rol taxativo que descreva de forma precisa quais bens e serviços são enquadrados como “comuns”. Essa ausência deu origem a debates doutrinários e jurisprudenciais, buscando uma interpretação adequada ao conceito.



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Nesse contexto, merece menção o entendimento consolidado em precedentes do Tribunal de Contas da União, que, embora tenham sido proferidos sob a égide da antiga Lei nº 10.520/2002, continuam compatíveis com o regime da Lei nº 14.133/2021, nos seguintes termos:

(...)

Apesar dessas considerações, é essencial destacar que o conceito de serviço comum não está ligado a sua complexidade. O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002 define serviço comum:

‘Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado’.

Em nenhum momento, usaram-se os termos ‘complexidade’ ou ‘simplicidade’; o conceito de comum é que possa ser definido objetivamente e ter padrões de desempenho e qualidade especificados como foram os serviços constantes deste edital.

(trecho do Voto do Ministro Relator – Acórdão-TCU nº 1287/2008 – Plenário).

9. No que tange à utilização da modalidade pregão para a contratação, destaco que não há irregularidade na escolha efetuada pela entidade. A dificuldade em estabelecer se é cabível, ou não, a realização de pregão, questão que vem sendo diuturnamente enfrentada por este Tribunal, reside no fato de definir se o objeto licitado trata-se de serviço comum (Lei nº 10.520/2002, art. 1º). 10. Como afirmei, a Corte vem enfrentando a questão, cabendo destacar o precedente citado pela unidade técnica (Acórdão nº 2.658/2007 - Plenário) quando ficou estabelecido que, nada obstante a complexidade do objeto, ele pode ser considerado como serviço comum.

43. No que tange à escolha da modalidade em discussão para o certame, ressalto, inicialmente, que a definição de bens e serviços comuns insculpida no parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002, um conceito jurídico indeterminado, admite uma zona cinzenta de incerteza, de difícil definição, portanto:

‘Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.’ (grifei).

44. Esta Corte, reconhecendo os benefícios trazidos pela modalidade sob exame, tem se preocupado em conferir interpretação ampliativa à definição de bens e serviços comuns pertencentes à zona de incerteza anteriormente descrita, vedando, por óbvio, a utilização do pregão para a aquisição de bens e serviços alheios à conceituação transcrita.

Constata-se, portanto, que a ausência de definição taxativa pela norma infraconstitucional transfere ao administrador público, à luz das peculiaridades do caso concreto, a responsabilidade de avaliar quais bens e serviços podem ser considerados comuns e usuais de mercado.



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Presume-se, assim, que antes da instauração do procedimento licitatório a autoridade competente tenha realizado ampla pesquisa de mercado, a fim de fundamentar a conclusão de que os serviços pretendidos se enquadram nos conceitos legalmente estabelecidos.

Conforme já destacado pelo Tribunal de Contas da União, não é a complexidade ou simplicidade do objeto que, por si só, determina se determinado bem ou serviço pode ser classificado como comum.

No caso específico, a análise dos autos, em especial dos elementos constantes no Termo de Referência e na justificativa que o acompanha, indica que o objeto em questão se enquadra no conceito de bens e serviços comuns. Tal enquadramento autoriza a utilização do pregão como modalidade licitatória, possibilitando o exame dos demais aspectos jurídicos do certame.

Ressalte-se, por fim, que a análise ora realizada limita-se aos aspectos legais do procedimento, não abrangendo a verificação técnica do objeto. Nesse sentido, a avaliação casuística dos documentos que instruem o processo aponta para a viabilidade jurídica da adoção do pregão eletrônico, tal como proposto.

e) Dos Requisitos Legais para a Realização do Pregão

Superada a análise acerca da pertinência do uso da modalidade pregão eletrônico, torna-se essencial a verificação minuciosa dos requisitos legais indispensáveis à sua adequada formalização.

Como já mencionado, o pregão eletrônico possui regulamentação em âmbito nacional, e a legislação pertinente estabelece um conjunto de providências preparatórias que a Administração deve observar sempre que optar por essa modalidade.

Nesse sentido, dispõe o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, nos seguintes termos:

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;



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

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.

Diante do exposto, procede-se ao confronto entre as exigências legais e a documentação constante dos autos, a fim de verificar a conformidade jurídica do caso em análise ou, se necessário, indicar as medidas complementares que a Administração deverá adotar.

f) Da justificativa da contratação (análise jurídica da motivação administrativa)

A justificativa da contratação encontra-se devidamente formalizada no Documento de Formalização de Demanda – DFD, o qual evidencia, de maneira clara, objetiva e suficientemente motivada, a necessidade administrativa relacionada à futura e eventual aquisição de equipamentos, periféricos e suprimentos de informática destinados à manutenção, modernização e ampliação da infraestrutura tecnológica da Secretaria Municipal de Saúde de Castanhal/PA.

Da análise dos elementos constantes nos autos, verifica-se que a contratação pretendida possui natureza eminentemente instrumental e estratégica para a continuidade das atividades administrativas e assistenciais desenvolvidas no âmbito da rede municipal de saúde, abrangendo unidades vinculadas à Atenção Primária à Saúde – APS, Média e Alta Complexidade – MAC, rede hospitalar, Unidade de Pronto Atendimento – UPA 24h, SAMU, rede ambulatorial, laboratorial e demais setores interligados à Secretaria Municipal de Saúde.

O DFD demonstra que a demanda decorre da necessidade contínua de reposição, atualização, expansão e manutenção dos recursos tecnológicos utilizados diariamente pela Administração Pública Municipal, especialmente computadores, impressoras, periféricos,



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

componentes de rede, suprimentos e demais equipamentos indispensáveis ao regular funcionamento dos sistemas administrativos e operacionais da saúde pública municipal.

Conforme expressamente consignado no documento técnico, a interrupção do fornecimento dos referidos itens possui potencial concreto de comprometer a continuidade das atividades institucionais, circunstância que evidencia a essencialidade da contratação e sua direta vinculação à eficiência da prestação dos serviços públicos de saúde.

Restou igualmente demonstrado que os equipamentos e suprimentos de informática viabilizam a operacionalização cotidiana das atividades administrativas e assistenciais, incluindo o funcionamento de sistemas de gestão, prontuários eletrônicos, rotinas de impressão, comunicação interna, controle de informações, integração de dados e suporte tecnológico indispensável à execução das políticas públicas de saúde.

O documento evidencia, ainda, que a contratação busca assegurar maior eficiência administrativa, modernização tecnológica, melhoria da comunicação institucional, integração de sistemas, segurança das informações e continuidade operacional das unidades de saúde, promovendo melhores condições de atendimento à população usuária do Sistema Único de Saúde – SUS.

Sob o enfoque jurídico, observa-se que a motivação administrativa apresentada encontra-se alinhada aos princípios do planejamento, eficiência, economicidade, continuidade do serviço público e interesse público, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, demonstrando adequada correlação entre a necessidade administrativa identificada e a solução contratual pretendida.

Além disso, os autos revelam que a Administração procedeu à estimativa dos quantitativos com base nas demandas efetivamente apresentadas pelos diversos setores vinculados ao Fundo Municipal de Saúde, considerando critérios operacionais, quantitativos de usuários, substituição de equipamentos obsoletos, expansão de serviços digitais, necessidade de reposição e ampliação da infraestrutura tecnológica existente.

Sob a ótica da teoria dos motivos determinantes, verifica-se que os fundamentos utilizados para justificar a instauração do procedimento licitatório mostram-se contemporâneos, idôneos e juridicamente suficientes, estando amparados em elementos técnicos concretos capazes de demonstrar a efetiva necessidade da contratação e sua pertinência administrativa.

Dessa forma, sob o prisma jurídico, a justificativa apresentada revela-se adequada, proporcional e compatível com as exigências estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021, evidenciando regularidade da motivação administrativa que embasa o presente procedimento licitatório, especialmente diante da essencialidade dos recursos tecnológicos para a continuidade, eficiência e



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

efetividade das ações e serviços públicos de saúde executados pela Secretaria Municipal de Saúde de Castanhal/PA.

g) Do Termo de Referência e da definição do objeto

O Termo de Referência constitui documento técnico indispensável à regular instrução da fase preparatória da contratação pública, destinando-se à adequada caracterização do objeto, à definição das condições de execução, à delimitação das especificações técnicas, à estimativa de quantitativos e valores, bem como à demonstração dos parâmetros necessários à futura execução contratual, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Sob a perspectiva jurídica, referido instrumento desempenha função essencial ao planejamento da contratação, permitindo à Administração definir de forma objetiva e precisa a solução administrativa pretendida, os critérios de julgamento, a metodologia de fornecimento, os requisitos mínimos de desempenho, os mecanismos de execução e as condições de fiscalização contratual.

No caso em exame, verifica-se que o Termo de Referência apresenta descrição detalhada e tecnicamente individualizada do objeto, consistente na futura e eventual aquisição de equipamentos, periféricos e suprimentos de informática destinados à manutenção, modernização e ampliação da infraestrutura tecnológica da Secretaria Municipal de Saúde de Castanhal/PA, visando atender às demandas das unidades administrativas, assistenciais e operacionais vinculadas ao Fundo Municipal de Saúde, incluindo APS, MAC, Vigilância em Saúde, Hospital Municipal, UPA 24h, SAMU e demais setores correlatos.

Observa-se, ainda, que o objeto foi estruturado mediante planilha contendo especificações técnicas individualizadas, quantitativos estimados, unidades de fornecimento, valores unitários e valores totais estimados, abrangendo extensa variedade de equipamentos, componentes, periféricos, ferramentas, suprimentos e dispositivos tecnológicos necessários à continuidade operacional da rede municipal de saúde.

A modelagem adotada pela Administração — consistente na utilização do Pregão Eletrônico, com critério de julgamento pelo menor preço por item, associado ao Sistema de Registro de Preços – SRP — revela-se, em princípio, compatível com a natureza do objeto e com a dinâmica da demanda administrativa, especialmente em razão da necessidade contínua, variável e imprevisível de reposição, manutenção, atualização e ampliação da infraestrutura tecnológica utilizada pelos diversos setores da Secretaria Municipal de Saúde.

Sob o enfoque jurídico, a adoção do parcelamento por item mostra-se alinhada aos princípios da competitividade, isonomia e obtenção da proposta mais vantajosa, na medida em que amplia o universo de potenciais fornecedores e possibilita maior participação de empresas especializadas em segmentos específicos do mercado de tecnologia e suprimentos de informática.



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Entretanto, considerando a elevada diversidade de itens licitados, associada à complexidade técnica de parte significativa dos equipamentos especificados, a modelagem contratual adotada demanda atuação rigorosa da Administração quanto aos mecanismos de controle, gestão e fiscalização contratual, sobretudo diante da possibilidade de fornecimentos parcelados e sucessivos ao longo da vigência da futura Ata de Registro de Preços.

Nesse contexto, destaca-se que a execução sob demanda impõe à Administração o dever de manter adequada rastreabilidade das solicitações, controle efetivo das requisições emitidas, compatibilidade entre os quantitativos registrados e os efetivamente demandados, bem como verificação contínua da conformidade técnica dos produtos fornecidos em relação às especificações estabelecidas no Termo de Referência.

Além disso, em razão da natureza eminentemente técnica do objeto, revela-se imprescindível que a fiscalização contratual seja exercida por servidores com conhecimento compatível com os equipamentos e suprimentos contratados, especialmente para fins de conferência de desempenho, compatibilidade, garantia, padronização, integridade técnica e aderência às especificações mínimas exigidas pela Administração.

Cumprir destacar, ainda, que o Termo de Referência contempla especificações técnicas relativamente minuciosas para diversos itens, incluindo parâmetros de desempenho, compatibilidade, certificações, características construtivas e requisitos funcionais. Tal circunstância contribui para maior precisão da definição do objeto e redução de riscos de fornecimento inadequado. Todavia, recomenda-se cautela para que tais especificações não resultem, ainda que indiretamente, em direcionamento indevido do certame ou restrição injustificada da competitividade, devendo a Administração assegurar observância ao art. 41 da Lei nº 14.133/2021, admitindo equivalência técnica sempre que possível e tecnicamente viável.

No tocante ao regime de pagamento, observa-se que este permanece vinculado ao efetivo fornecimento dos bens, mediante conferência e atesto do setor competente, sistemática que se mostra juridicamente adequada e compatível com os princípios da eficiência, controle da despesa pública e fiscalização contratual.

Ademais, considerando o expressivo quantitativo de itens e a relevância estratégica da contratação para o funcionamento da rede municipal de saúde, recomenda-se que a Administração mantenha mecanismos formais de governança contratual, incluindo controle informatizado das requisições, ordens de fornecimento, recebimentos, atestos, substituições, garantias e histórico de consumo, como forma de mitigar riscos de inconsistências na execução contratual e assegurar maior eficiência administrativa.

Dessa forma, sob o prisma jurídico, verifica-se que o Termo de Referência apresenta-se formalmente adequado à caracterização do objeto e suficientemente apto à instrução da fase



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

preparatória da contratação, sem prejuízo da necessidade de rigorosa observância, durante a execução contratual, dos mecanismos de controle, fiscalização, rastreabilidade e gestão administrativa, em conformidade com os princípios previstos na Lei nº 14.133/2021.

h) Da pesquisa de preços e do orçamento estimado

A definição clara e objetiva do objeto — incluindo quantidades, metodologia e tecnologia a serem utilizadas, bem como eventuais critérios ambientais — é condição essencial para a realização adequada da pesquisa de preços, exigida pelo ordenamento jurídico.

Tal pesquisa deve ser ampla e atualizada, refletindo de forma fidedigna a realidade de mercado. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União recomenda que a Administração obtenha, preferencialmente, ao menos três cotações válidas; caso isso não seja possível, deve-se registrar a devida justificativa nos autos.

Cabe ressaltar, contudo, que o simples cumprimento dessa orientação nem sempre assegura um parâmetro confiável. Entre as falhas mais comuns, destacam-se a limitação do universo de empresas consultadas e a utilização de preços de varejo, quando o volume da contratação permitiria ganhos de escala e valores reduzidos.

Para mitigar tais distorções, recomenda-se que a pesquisa seja compatível com as características do objeto licitado e com a abrangência do mercado. Além disso, é salutar que a Administração diversifique suas fontes de consulta, utilizando, por exemplo, bases oficiais de sistemas de compras e informações de contratos recentes ou em execução.

Ressalte-se, ainda, que as empresas consultadas devem pertencer ao ramo compatível com o objeto pretendido (Acórdão TCU nº 1.782/2010-Plenário) e não podem manter vínculo societário entre si (Acórdão TCU nº 4.561/2010-1ª Câmara).

Para efeito de documentação, recomenda-se verificar se os autos contemplam os seguintes registros:

- a)** A identificação do servidor responsável pela cotação;
- b)** A caracterização completa das empresas consultadas, com menção ao endereço e números de telefones;
- c)** Indicação dos valores praticados de maneira fundamentada e detalhada;
- d)** Data e local de expedição dos orçamentos apresentados.

Cumprir destacar que a pesquisa de preços adequada é elemento indispensável para a correta definição do orçamento da contratação, uma vez que permite verificar a disponibilidade de recursos suficientes para suportar a despesa.

Além disso, tal levantamento é fundamental para evitar a restrição ou a indevida ampliação da competitividade do certame, considerando que o valor estimado do contrato influencia



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

diretamente na definição sobre a destinação exclusiva da licitação a microempresas, empresas de pequeno porte ou sociedades cooperativas.

Ressalte-se que a pesquisa de preços utilizada para fixar o valor de referência foi realizada sob a responsabilidade de servidor formalmente designado para esse fim. Parte-se, assim, da presunção de que o método adotado representou a alternativa mais adequada para alcançar um parâmetro confiável. A este órgão de assessoramento não cabe adentrar no mérito da precificação, mas apenas orientar o responsável para que observe os critérios já mencionados quando da realização das futuras cotações.

No caso em exame, verifica-se que o Termo de Referência apresenta a estimativa de preços unitários dos itens a serem contratados, estruturados em planilha detalhada, com indicação de quantitativos e valores de referência para cada item do objeto.

A análise dos autos indica que a formação do orçamento estimado encontra-se lastreada em pesquisa de mercado realizada pelo setor competente, presumindo-se, sob o aspecto formal, a observância dos parâmetros estabelecidos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, bem como das orientações consolidadas pelos órgãos de controle.

i) Das Exigências de Habilitação

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, além da apresentação dos documentos de registro, inscrição e atos constitutivos, a habilitação do licitante exige a comprovação de sua regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, as Fazendas Estaduais e Municipais, quando cabível, bem como perante a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. Também devem ser atendidas as exigências do edital relativas à habilitação jurídica, à qualificação técnica e à qualificação econômico-financeira.

Ademais, impõe-se a comprovação da regularidade trabalhista e do cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, além da inexistência de registros impeditivos de contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS/CGU).

Nesse sentido, destaca-se a necessidade de comprovação da qualificação econômico-financeira mínima, requisito essencial para assegurar a execução do objeto contratado.

Quanto à aptidão técnica, cabe ressaltar que a Administração pode estabelecer exigências relacionadas ao corpo técnico do licitante, mediante a apresentação de certidões ou atestados que comprovem a execução de serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior à do objeto licitado.

Todavia, importa observar o disposto no art. 9º da Lei nº 14.133/2021, que veda a inclusão de exigências capazes de comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo do certame, inclusive em relação à participação de sociedades cooperativas.



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
A Súmula/TCU nº 263/2011 esclarece que:

“Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”.

Recomenda-se, assim, que a Administração observe os entendimentos firmados pelo Tribunal de Contas da União sobre a matéria, registrando, de forma justificada nos autos, que os critérios de qualificação técnica estabelecidos no edital são necessários, adequados e proporcionais ao objeto da licitação. Deve-se assegurar, ainda, que tais exigências não configurem restrição indevida à competitividade do certame (cf. Acórdão TCU nº 135/2005-Plenário).

j) Da previsão de existência de recursos orçamentários

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 150, que a indicação de créditos orçamentários constitui requisito indispensável à formalização da contratação administrativa, condicionando a validade do ajuste à existência de dotação suficiente para suportar as despesas dele decorrentes.

Todavia, tal exigência deve ser interpretada em consonância com a sistemática própria do Sistema de Registro de Preços, o qual, nos termos do art. 6º, incisos XLV e XLVI, da referida Lei, configura procedimento auxiliar destinado ao registro formal de preços para contratações futuras, sem implicar, por si só, a constituição de obrigação imediata de despesa.

Nesse contexto, a Ata de Registro de Preços possui natureza jurídica de instrumento vinculativo e compromissório para eventual contratação, não gerando, de forma automática, vínculo obrigacional que imponha à Administração a realização da despesa. Tal entendimento é reforçado pelo art. 83 da Lei nº 14.133/2021, ao dispor que a existência de preços registrados não obriga a Administração a contratar.

Corroborando essa diretriz, o art. 17 do Decreto nº 11.462/2023 estabelece, de forma expressa, que a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida no momento da formalização do contrato ou de instrumento equivalente, fixando, assim, o marco temporal da exigência na fase de contratação, e não na fase preparatória ou de registro de preços.

Ademais, considerando que, no âmbito do SRP, as quantidades registradas possuem caráter estimativo e que não há obrigação de contratação integral ou mínima, a exigência de prévia vinculação de dotação orçamentária na fase licitatória implicaria indevida antecipação de despesa incerta e eventual, em afronta ao regime jurídico do direito financeiro, notadamente ao art. 60 da Lei nº 4.320/1964, que veda a realização de despesa sem prévio empenho.



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Dessa forma, à luz da interpretação sistemática do ordenamento jurídico aplicável, conclui-se que a ausência de indicação de dotação orçamentária na fase inicial do Pregão Eletrônico para Sistema de Registro de Preços não configura irregularidade, constituindo providência a ser observada apenas quando da efetiva formalização das contratações decorrentes da respectiva ata, em estrita observância ao art. 150 da Lei nº 14.133/2021 e ao art. 17 do Decreto nº 11.462/2023.

k) Autorização para a abertura da licitação

Superadas as fases relativas ao planejamento da contratação — como a definição do objeto e a indicação dos recursos orçamentários para custear a despesa — compete ao gestor avaliar a conveniência e a oportunidade da realização da contratação.

Uma vez concluída a pertinência da medida, deve ser formalizada a autorização para abertura da licitação.

No caso em análise, verifica-se que tal exigência foi devidamente observada.

l) Designação do Agente de Contratação e Equipe de Apoio

Para a condução da licitação, compete à autoridade competente designar um agente de contratação dentre os servidores do Município. Entre suas atribuições estão o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e classificação, a verificação da habilitação e, por fim, a adjudicação do objeto ao licitante vencedor. Ressalte-se que o servidor designado deve possuir capacitação específica para o desempenho da função.

No presente processo, verifica-se a regular designação do agente de contratação, bem como a publicação do respectivo ato, em conformidade com a exigência legal.

Além disso, cabe à mesma autoridade nomear equipe de apoio para auxiliar o agente de contratação em suas atividades. Essa equipe deve ser formada, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargos efetivos ou empregos públicos da Administração, preferencialmente integrantes do quadro permanente do órgão. Observa-se, nos autos, que tal requisito também foi devidamente cumprido.

m) Da análise jurídica da minuta do edital (controle de legalidade do instrumento convocatório)

De acordo com o art. 18, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, o processo licitatório deve ser instruído com a minuta do edital e seus respectivos anexos, dentre os quais se inclui a minuta do contrato. Tal requisito foi devidamente observado.

No caso em exame, mediante a análise da minuta do edital e seus anexos, verificou-se que o instrumento convocatório apresenta estrutura formal adequada, contemplando os elementos essenciais exigidos pela Lei nº 14.133/2021, tais como definição do objeto, critérios de julgamento,



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

condições de participação, requisitos de habilitação, regras de execução contratual e disposições sobre pagamento.

No que se refere ao objeto, observa-se adequada delimitação e aderência ao Termo de Referência, permitindo a formulação de propostas com base em critérios objetivos, em consonância com o princípio do julgamento objetivo.

n) Das Disposições Gerais

Nos termos do parágrafo único do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, já mencionado, compete a esta Procuradoria Jurídica realizar apenas o exame prévio dos aspectos jurídico-formais do procedimento, bem como da minuta do edital e do contrato administrativo a ser celebrado.

No exercício da função de assessoramento jurídico, cabe-nos alertar a autoridade administrativa quanto à necessidade de motivação adequada de seus atos, tendo em vista que sobre ela recai a responsabilidade pela oportunidade e conveniência da escolha do objeto e de seu planejamento quantitativo. Parte-se, portanto, da premissa de que a Autoridade Demandante detém os conhecimentos técnicos necessários para adequar o objeto às necessidades da Administração Pública, em conformidade com os requisitos legais.

Dessa forma, presume-se que as especificações técnicas constantes do certame — incluindo a descrição detalhada do objeto, suas características, requisitos e estimativa de preços — tenham sido elaboradas pela secretaria competente, com base em parâmetros técnicos objetivos, visando à melhor consecução do interesse público.

Por fim, cumpre registrar que, na fase externa da licitação, os agentes de contratação devem observar rigorosamente as disposições da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere ao prazo mínimo entre a publicação do edital e o recebimento das propostas, conforme estabelecido no art. 55.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, no exercício do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, e considerando a análise dos elementos constantes dos autos, notadamente o Documento de Formalização de Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, a pesquisa de preços e a minuta do edital, conclui-se que o presente procedimento licitatório revela-se, em termos gerais, juridicamente viável.

Verifica-se que a contratação pretendida encontra-se adequadamente motivada, evidenciando necessidade administrativa concreta, contínua e alinhada ao interesse público, especialmente no contexto da prestação de serviços essenciais no âmbito da saúde pública,



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

atendendo, assim, aos princípios do planejamento, da eficiência e da continuidade do serviço público, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, esta Procuradoria Jurídica **aduz pelo prosseguimento do feito**

Registra-se tempestivamente, que a análise consignada neste Parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual acostados aos autos.

Não se incluem no âmbito desta Assessoria os elementos técnicos pertinentes ao certame, bem como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos Setores Responsáveis e pela Autoridade Competente.

É o parecer, *s.m.j.*

Castanhal/PA, 04 de maio de 2026.

AMANDA DE CÁSSIA OLIVEIRA SOTIRAKIS
ADVOGADA – OAB/PA Nº 38.956