

PARECER JURÍDICO N.º 667/2025

Referência: Minuta de edital – Pregão Eletrônico n.º 067/2025

Processo Administrativo n.º 126/2025

Solicitante: Fundo Municipal de Saúde

1Doc: Proc. Administrativo 10.022/2025

**EMENTA: PARECER JURÍDICO.
MINUTA DE EDITAL DE LICITA-
ÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SIS-
TEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.
LEI FEDERAL N.º 14.133/2021. RE-
GULARIDADE.**

I. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, com critério de julgamento de menor preço por item, cujo objeto é o *“registro de preço para aquisição eventual e futura de medicamentos judiciais para atender a demanda dos processos em desfavor do município”*.

A Secretaria demandante apresentou justificativa de sua demanda, fundamentando a necessidade da aquisição.

Destacamos que os autos vieram instruídos dos seguintes documentos:

- a) Solicitação da demanda N° 304/PMRB/2025, p. 002/009;
- b) Sentenças e acórdãos, p. 010/336;
- c) Estudo técnico Preliminar - ETP, p. 337/361;
- d) Solicitação de compra N° 080/2025, p. 362/365;
- e) Termo de Referência, p. 366/388;
- f) Despacho da Secretária Municipal de Gestão, p. 389/391;

- g) Documentos setor de precificação, p. 392/675;
- h) Declaração de não indicação da dotação orçamentária do setor de contabilidade, p. 676/678;
- i) Despacho do fundo municipal de saúde, p. 679/681;
- j) Regulamentos e publicações:
 - Portaria Nº 120/2025, p. 682/687;
 - Lei Nº 1.667/2011, p. 688/691;
 - Decreto Nº. 32.126/2023, p. 692/698;
 - Decreto Nº. 32.574/2024, p. 699/740;
 - Decreto Nº. 32.900/2024, p. 741/771;
- k) Minuta Edital e Anexos, p. 772/856.

Após, vieram os autos para análise e parecer da minuta do edital, da ata de registro de preços e do contrato, nos termos do art. 53 da Lei n.º 14.133/2021.

É o relatório.

I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Nos termos do artigo 53 da Lei n.º 14.133/2021, a Procuradoria-Geral do Município (órgão de assessoramento jurídico da Administração de Rio Brilhante/MS) deve realizar o controle prévio de legalidade, analisando juridicamente a contratação. 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.

De acordo com o §1º do citado artigo, nos incisos I e II, o parecer deve ser elaborado de acordo com critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade, bem como deve ser redigido em linguagem simples e compreensível, de forma clara e objetiva, analisando todos os elementos indispensáveis à contratação, indicando os pontos de fato e de direito levados em consideração na análise. Vejamos:

§ 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;

Como visto, o controle prévio de legalidade realizado pela PGM é estritamente jurídico, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Assim, não é papel da PGM exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados, sendo de responsabilidade de cada setor a verificação se os atos praticados estão dentro de suas competências.

Em outras palavras, temos que a avaliação das especificações técnicas, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, de suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenha sido regularmente executada por cada setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Nesse sentido, o professor Marçal Justen Filho¹ assim leciona:

“2) A aplicação genérica do dispositivo (§ 4.º)

O art. 53 veicula normas aplicáveis genericamente ao desenvolvimento da atividade licitatória e seus desdobramentos. De modo genérico, é cabível a manifestação do órgão de assessoria jurídica em face de qualquer evento juridicamente relevante pertinente à licitação, ao julgamento, à formalização da contratação, à execução do contrato e à sua extinção. Algumas das regras previstas no art. 53 são aplicáveis a todas essas hipóteses.

A competência do órgão de assessoria jurídica envolve exclusivamente questões jurídicas, não abarcando aquelas de cunho técnico ou empresarial.

(sem destaque no original)

Ultrapassadas as questões acima, passamos para a análise dos autos do processo. Por se tratar de parecer inicial, o presente parecer analisará a fase preparatória do processo de licitação (art. 17, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021).

¹ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021 / Marçal Justen Filho. 3. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. Pág. 685

O artigo 18 da Lei n.º 14.133/2021 diz que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e, além de estar compatível com o plano de contratações anual, deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Verificamos que o presente processo cumpriu as exigências legais:

- I - Estudo Técnico Preliminar;
- II - Termo de Referência;
- III - Definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- IV - o orçamento estimado;
- V – Minuta do edital de licitação e do contrato;
- VII - o regime de fornecimento de bens;
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa;
- 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;
 - justificativa 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;
 - 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;

No âmbito do poder executivo Município de Rio Brilhante/MS, o Decreto Municipal n.º 32.572/2024 regulamentou o procedimento para a fase interna, a metodologia para pesquisa de preços e as atribuições dos agentes que atuam no processo de contratação.

Em seu artigo 3º, parágrafo único, o Decreto acrescentou os seguintes requisitos obrigatórios, que foram devidamente observados no presente caso:

- Art. 3º. (...)
- Parágrafo único. As contratações do Poder Executivo Municipal, seja mediante licitação ou contratação direta, estão sujeitas à realização da fase preparatória, composta pelas seguintes etapas:
- I – solicitação da demanda, cuja responsabilidade é do órgão requisitante;
 - (...)
 - V - verificação e informação quanto à disponibilidade orçamentária;
 - VI - autorização da despesa;
 - VII - elaboração da minuta do edital da licitação;

- VIII - controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da contratação;
- IX - aprovação final da minuta de instrumento convocatório.

Os demais itens previstos no citado artigo são idênticos ou similares aos previstos na Lei n.º 14.133/2021, conforme já demonstrado acima.

Tratando especificamente sobre o Estudo Técnico Preliminar, artigo 18, §1º, da Lei 14.133/2021, traz os elementos obrigatórios que devem constar no referido documento, sendo que resta demonstrado que o ETP sob análise observou os requisitos:

Art. 18. (...)

§ 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 refugos, quando aplicável;

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

Com redação similar, o art. 15 do Decreto Municipal n.º 32.572/2024 traz os elementos mínimos acima que devem estar presentes no ETP, sendo que o ETP do caso em tela contém os itens mínimos exigidos.

Com relação ao Termo de Referência, o art. 6º, inciso XXIII, da Lei n.º 14.133/2021, assim determina:

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

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

A redação do art. 22 do Decreto Municipal n.º 32.572/2024 traz redação similar.

Além disso, o artigo 40, §1º, da Lei n.º 14.133/2021, exige que, quando o objeto for de compras, o Termo de Referência deve conter:

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.

Portanto, o Termo de Referência do presente processo atende aos requisitos mínimos exigidos.

Analisando a Coleta de Preços realizada pelo Setor de Compras, verifica-se que o valor total estimado é de R\$ R\$ 1.126.295,41 (um milhão cento e vinte e seis mil duzentos e noventa e cinco reais e quarenta e um centavos).

Sobre a minuta do edital, a Lei n.º 14.133/2021, em seu artigo 25, determina que o edital deve conter:

- o objeto da licitação;
- as regras relativas à convocação;
- as regras relativas ao julgamento;
- as regras relativas à habilitação;
- as regras relativas aos recursos e às penalidades da licitação;
- as regras relativas à fiscalização e à gestão do contrato;
- as regras relativas à entrega do objeto;
- as regras relativas às condições de pagamento;

Por se tratar de licitação para registro de preços, a Lei n.º 14.133/2021, em seu artigo 82, exige que o edital disponha sobre:

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: Não aplicável ao caso;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento: Não aplicável ao caso;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote: Não aplicável ao caso;

d) por outros motivos justificados no processo: Não aplicável ao caso;

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.

O Decreto Municipal n.º 32.900/2024, em seu art. 9º, além dos itens acima, exige que o edital contemple:

Art. 9. Na hipótese de licitação, deverá ser elaborada a minuta do edital e seus anexos com base nos regulamentos municipais e disposições da Lei Federal n. 14.133, de 2021, e contemplará ainda:

I - os órgãos e as entidades participantes do Sistema de Registro de Preços;

II - a estimativa de quantidades máxima a ser adquirida pelo órgão ou entidade participante do SRP, os locais e prazos de entrega, e quaisquer outros elementos que individualizem a demanda de cada órgãos e/ou entidades participantes e que sejam capazes de interferir na formulação da proposta pelo licitante;

III – a possibilidade ou não de adesão à ata de registro de preços na condição de não participantes;

IV - o prazo de validade do registro de preço, bem como a possibilidade ou não da sua prorrogação, observado o disposto no art. 84 da Lei Federal n. 14.133, de 2021;

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

VI – as condições de alteração dos preços;

VII - a possibilidade do 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;

No que diz respeito à realização do procedimento de intenção de registro de preços – IRP, foi apresentada justificativa para não realização.

Sobre a minuta da Ata de Registro de Preços, o Decreto Municipal n.º 32.900/2024, no art. 13, exige que o documento contenha, no mínimo:

- a) a descrição sucinta do item de material ou serviço, incluindo informações sobre marca e modelo, se houver;
- b) o preço registrado;
- c) os respectivos detentores da ata, identificados por nome e por CPF ou por nome empresarial e por CNPJ, respeitada a ordem de classificação;
- d) as quantidades a serem fornecidas pelo detentor da ata;
- e) as condições a serem observadas nas futuras contratações;
- f) o período de vigência da ARP e sua possível prorrogação, se for o caso;
- g) os órgãos participantes do registro de preços.

Outro anexo importante do edital é a minuta do contrato. A Lei n.º 14.133/2021, no art. 92, estabelece que o contrato deve conter:

- 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.

O contrato menciona, ainda, os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais, conforme determina o art. 89, §1º,

da Lei Federal n.º 14.133/2021, bem como estabelece com clareza e precisão os requisitos exigidos pelo §2º do citado artigo.

Resta evidente que o edital, a minuta da ata de registro de preços e a minuta do contrato atendem aos requisitos legais e regulamentares.

A modalidade escolhida está de acordo com o previsto na Lei n.º 14.133/2021, que determina que o pregão seja adotado sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, tal como ocorre no presente caso. Destacamos que o procedimento ocorrerá na forma eletrônica, atendendo ao disposto no §2º do art. 17 da Lei n.º 14.133/2021.

Desta forma, os autos do processo encontram-se devidamente instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

Com relação ao prazo de publicação, o art. 55, inciso I, alínea “a”, da Lei Federal n.º 14.133/2021 determina que o prazo mínimo para apresentação de propostas e lances, deve ser contado a partir da data de divulgação do edital de licitação, sendo que, para licitação em que se adote o critério de julgamento de menor preço, no caso de aquisição de bens, o prazo é de 8 (oito) dias úteis.

Por fim, destaco que o edital, juntamente com a minuta de contrato, termo de referência, e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso, conforme determina o §3º do artigo 25 da Lei n.º 14.133/2021.

II. CONCLUSÃO

Diante do exposto, tendo em vista que o presente processo observou os requisitos mínimos exigidos pela Lei n.º 14.133/2021 e pelos regulamentos municipais, **conclui-se** pela regularidade e legalidade do procedimento na fase interna do certame, e, desta forma, **opino pela aprovação** da minuta do edital, da ata de registro de preços e do contrato, recomendando-se a continuidade do presente Pregão Eletrônico.

Saliento que a aprovação da minuta do edital pode ser feita de forma tácita, com a assinatura do edital pelo ordenador de despesas, sendo desnecessário documento específico para este fim. No caso de não aprovação, fica o ordenador de despesas obrigado a apresentar suas justificativas de forma escrita.

Rio Brilhante/MS, data da assinatura digital.

Assinado digitalmente

BRUNO ROCHA SILVA

Procurador-Geral do Município

Decreto n.º 33.404/2025

OAB/MS 18.848



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: E13A-52C4-CDE2-2757

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



BRUNO ROCHA SILVA (CPF 042.XXX.XXX-41) em 27/12/2025 20:36:45 GMT-04:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://riobrilhante.1doc.com.br/verificacao/E13A-52C4-CDE2-2757>