



MUNICÍPIO DE VILHENA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO nº 0433/2026/PGM

DE: PGM

PARA: Controladoria de Licitações

1. RELATÓRIO

Consta nos autos ofício nº 013/2026/FBM, despacho, quantitativo, Estudo técnico preliminar, estudo técnico preliminar, mapa de riscos, histórico de consumo, pedido de compras, pesquisa de preços, quadro comparativo, análise crítica da estimativa, justificativa da escolha dos fornecedores, tabela CMED e formação de preços, termo de referência, despacho para auditoria, análise da auditoria, pesquisa de preços, quadro comparativo, termo de referência, minuta do edital, decreto de designação de pregoeiros, despacho para a PGM, minuta de contrato.

Hipótese	Pregão eletrônico
Capitulação Legal	Art. 28, I da Lei n. 14.133/2021 e art. 53 da Lei n. 14.133/2021
Objeto	Registro de preços para futura e eventual aquisição de Medicamentos para atender as necessidades da secretaria municipal de saúde – SEMUS conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento e seus anexos.
Valor estimado da contratação	R\$ 57.744.357,50 (Cinquenta e sete milhões, setecentos e quarenta e quatro mil, trezentos e cinquenta e sete reais e cinquenta centavos).
Participação	Mista (Ampla participação, cota reservada, cota exclusiva).

2. OPINIÃO JURÍDICA



2.1 PREGÃO ELETRÔNICO NA LEI 14.133/2021.

O inciso XXI do art. 37 da CRFB traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretenda contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação. A Lei nº14.133/2021 fixou que o procedimento licitatório é composto por sete fases, dentre elas, a fase preparatória, a qual é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme os requisitos previstos nos incisos do art. 18 da mencionada lei. Também na fase de planejamento a Administração deverá considerar a expectativa de consumo anual e atender aos princípios da padronização e do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, consoante art. 40 e 47 da Lei 14.133/2021. Especificamente quanto à modalidade de licitação, nos termos do art. 29, a concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 da Lei, sendo que utilizar-se-á o pregão “sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

A SEMUS no termo de referência justificou o objeto licitado como aquisição de bem comum da seguinte forma:

2. CLASSIFICAÇÃO DO BEM COMUM (Art. 6º Inciso XIII; Art. 20; Art. 29 da Lei nº14.133/2021; Decreto Municipal nº59.671/23 Art. 1º, §1º):

2.1. Consideram-se bens e serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado.

"Bens e serviços comuns são produtos cuja a escolha pode ser feita tão somente com base nos preços ofertados, haja vista serem comparáveis entre si e não necessitarem de avaliação minuciosa. São encontrados facilmente no mercado. São exemplos de bens comuns: caneta, lápis, borrachas, papéis, mesa, cadeiras,

veículos, aparelho de ar refrigerado, etc e de execução de serviços: confecção chaves, manutenção de veículos, colocação de piso, troca de azulejos, pintura parede, etc. O bem ou serviço será comum quando for possível estabelecer para efeito de julgamento das propostas, mediante especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto".

2.2. Diante do exposto, o objeto do Termo de Referência trata-se de bem comum.



Somado a isso, justificou a necessidade da contratação da seguinte forma no Estudo técnico preliminar:

3. JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

3.1. Considerando os Documentos de Formalização da Demanda – DFD (ID 1582383) que evidenciam a necessidade de aquisição de medicamentos destinados ao atendimento dos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS, no âmbito da rede municipal de saúde.

3.2. Considerando o princípio fundamental que articula o conjunto de leis e normas que constituem a base jurídica da política de saúde e do processo de organização do SUS no Brasil hoje está explicitado no artigo 196 da Constituição Federal (1988), que afirma:

“A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

3.3. Considerando o Art. 6º da Constituição Federal, que fala sobre os direitos sociais:

“Art. 6º – São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

3.4. O cumprimento dessa responsabilidade política e social assumida pelo Estado implica na formulação e implementação de políticas econômicas e sociais que tenham como finalidade a melhoria das condições de vida e saúde dos diversos grupos da população. Isto inclui a formulação e implementação de políticas voltadas, especificamente, para garantir o acesso dos indivíduos e grupos às ações e serviços de saúde, o que se constitui, exatamente, no eixo da Política de saúde, conjunto de propostas sistematizadas em planos, programas e projetos que visam em última instância, reformar o sistema de serviços de saúde, de modo a assegurar a universalização do acesso e a integralidade das ações.

3.5. Considerando os Princípios fundamentais que norteia as Leis do SUS, como a universalidade, portanto, é um princípio finalístico, ou seja, é um ideal a ser alcançado, indicando, portanto, uma das características do sistema que se pretende construir e um caminho para sua construção. Para que o SUS venha a ser universal é preciso se desencadear um processo de universalização, isto é, um processo de extensão de cobertura dos serviços, de modo que venham, paulatinamente, a se tornar acessíveis a toda a população. Para isso, é preciso eliminar barreiras jurídicas, econômicas, culturais e sociais que se interpõem entre a população e os serviços.



3.6. Considerando o princípio da equidade que diz respeito à necessidade de se “tratar desigualmente os desiguais” de modo a se alcançar a igualdade de oportunidades de sobrevivência, de desenvolvimento pessoal e social entre os membros de uma dada sociedade. O ponto de partida da noção de equidade é o reconhecimento da desigualdade entre as pessoas e os grupos sociais e o reconhecimento de que muitas dessas desigualdades são injustas e devem ser superadas. Em saúde, especificamente, as desigualdades sociais se apresentam como desigualdades diante do adoecer e do morrer, reconhecendo-se a possibilidade de redução dessas desigualdades, de modo a garantir condições de vida e saúde mais iguais para todos.

3.7. Considerando a noção de integralidade diz respeito ao leque de ações possíveis para a promoção da saúde, prevenção de riscos e agravos e assistência a doentes, implicando a sistematização do conjunto de práticas que vem sendo desenvolvidas para o enfrentamento dos problemas e o atendimento das necessidades de saúde. A integralidade é (ou não), um atributo do modelo de atenção, entendendo-se que um “modelo de atenção integral à saúde” contempla o conjunto de ações de promoção da saúde, prevenção de riscos e agravos, assistência e recuperação.

3.8. Considerando a descentralização da gestão do sistema implica na transferência de poder de decisão sobre a política de saúde do nível federal (MS) para os estados (SES) e municípios (SMS). Esta transferência ocorre a partir da redefinição das funções e responsabilidades de cada nível de governo com relação à condução político administrativa do sistema de saúde em seu respectivo território (nacional, estadual, municipal), coma transferência, concomitante, de recursos financeiros, humanos e materiais para o controle das instâncias governamentais correspondentes.

3.9. A defesa do SUS público e de qualidade materializa-se com serviços de saúde que garantam a integralidade no atendimento às necessidades de saúde das pessoas, observando a continuidade e a interação dos cuidados prestados aos usuários na Rede de Atenção à Saúde (RAS). Na RAS, a integralidade na saúde pressupõe o acesso e a oferta de um conjunto de serviços articulados, dentre os quais se insere a Assistência Farmacêutica, que tem como objetivo garantir o acesso aos medicamentos, além de ofertar ao usuário do SUS um conjunto de serviços farmacêuticos que contribuam para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde.

3.10. A aquisição de medicamentos é indispensável para garantir a continuidade das ações e serviços de saúde prestados pela Secretaria Municipal de Saúde, assegurando atendimento adequado e ininterrupto aos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS. Os medicamentos adquiridos serão destinados ao abastecimento da Assistência Farmacêutica da Secretaria Municipal de Saúde,



compreendendo a Farmácia Básica Municipal e demais unidades de dispensação vinculadas à SEMUS.

3.11. A aquisição de medicamentos é essencial para a manutenção dos atendimentos realizados pelas unidades de saúde do município, assegurando condições adequadas para assistência aos pacientes e continuidade dos tratamentos ofertados no âmbito da rede pública municipal de saúde.

3.12. Justifica-se a necessidade da compra de medicamentos para manter os estoques das Farmácias das Unidades Básicas de Saúde, garantindo o acesso contínuo da população aos medicamentos padronizados e essenciais ao atendimento das demandas da Atenção Primária à Saúde.

3.13. Considerado o processo de ampliação dos serviços da Farmácia que prevê a abertura de mais unidades de farmácia; sendo que atualmente a Assistência Farmacêutica do município de Vilhena possui 05 unidades de farmácia no âmbito da Atenção Primária à saúde, funcionando dentro de Unidades Básicas de Saúde-UBS, sendo uma na UBS Liro Hoesel, uma na UBS Leonardo Alves de Souza com funcionamento de segunda a sexta-feira das 7:00 as 19:00 horas e atendendo cerca de 400 pacientes por dia, outras duas com horário de funcionamento das 07:00 as 13:00 sendo uma na UBS Vitalina e outra na UBS Carlos Mazala, tendo também uma unidade de farmácia no posto de saúde no distrito de nova conquista.

Posto isso, a modalidade escolhida está correta considerando que a natureza do objeto/serviço é comum.

2.2 Justifica para o parcelamento ou não da solução.

No caso em tela, o tipo de licitação escolhido foi o menor preço por item conforme o edital. A SEMUS no estudo técnico preliminar indicou que:

12. JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO

12.1. De acordo com a súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União e o Art. 47 da Lei nº 14.133/2021 a contratação será parcelada por haver a viabilidade da contratação dos objetos por 'item', visando à economicidade e à ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para o fornecimento da totalidade dos objetos, possam fazê-lo com relação a itens.

12.2. O objetivo do parcelamento é o de melhor aproveitar os recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade, uma vez que este parcelamento é técnica



e economicamente viável e não representa perda de economia de escala, conforme disposto no § 2º do art. 47 da Lei nº 14.133, de 2021.

12.3. Com o objetivo de minimizar que itens resem desertos e, consequentemente, diminuir o impacto do desabastecimento dos serviços de saúde, a aquisição de medicamentos é feita parceladamente de forma que um mesmo fornecedor possa se interessar na disputa de mais de um item dentro do processo licitatório.

12.4. Considerando que o parcelamento não compromete o objeto, a licitação deverá ser por itens.

Entende-se justificado tal item.

2.3 Avaliação da adequação da instrução procedimental

Consoante expõe o art. 53 da Lei 14.133/2021, 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”.

Conforme Marçal Justen Filho¹, trata-se de “exigência formal de natureza obrigatória, cuja infração pode acarretar a invalidade do processo licitatório e apresentar implicações muito sérias. A audiência da assessoria jurídica é compulsória e não pode ser dispensada, ressalvada hipóteses excepcionais, previstas no próprio dispositivo”. Nessa conjuntura, o presente segmento avalia o cumprimento dos requisitos da fase preparatória do processo licitatório na forma exposta pela legislação de regência, bem como, eventualmente, lista documentação não constante dos autos, mas exigidas em algum momento pelo ordenamento normativo aplicável ao caso. Destacam-se na instrução:

Abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado	91921/2026.
Forma eletrônica para o processo administrativo ou, caso adotada forma em papel, apresentação de justificativa (art. 12, VI, da Lei 14133/21)	Atendido
Ato de designação dos agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à contratação (Art. 7º, caput, da Lei 14133/21)	ID nº 1705455
Documento de formalização de demandas (art. 12, VII, e art. 72, I, da Lei 14133/21)	ID nº 1582383
Certificação de que objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratações Anual	ID nº 1695254

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021/ Marçal Justen Filho.

Estudo Técnico Preliminar, contendo, no mínimo, descrição da necessidade, a estimativa do quantitativo, a estimativa do valor, a manifestação sobre o parcelamento e a manifestação sobre a viabilidade da contratação (Art. 18, §1º, art. 72, I, da Lei 14133/21 e Art. 18, §§ 1º e 2º, da Lei 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	ID nº 1695254
Análise de riscos (Art. 72, I da Lei nº 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	ID nº 1695256
Manifestação justificando as exigências de práticas e/ou critérios de sustentabilidade ou sua dispensa no caso concreto (Art. 5º e art. 11, I e IV, da Lei 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	ID nº 1695254
Projeto Básico ou Termo de Referência (Art. 72, I, da Lei 14133/21)	ID nº 1704280
Edital da licitação (Art. 18, V, da Lei 14133/21)	ID nº 1705454
Caso o objeto contemple itens com valores inferiores a R\$80.000,00, eles foram destinados às ME/EPPs e entidades equiparadas ou foi justificada a não exclusividade	ID nº 1704280
Orçamento estimado com as composições detalhadas dos preços utilizados para sua formação	ID nº 1704277
Certificação que o valor previamente estimado da contratação está compatível com os valores praticados pelo mercado.	ID nº 1704277
Havendo vedação de determinada marca ou produto, indicar a existência de processo administrativo em que esteja comprovado que não atendem às necessidades da Administração (Art. 41, III, da Lei 14133/21)	-
Certificação de que a determinação do quantitativo a ser adquirido considerou a estimativa de consumo e utilização prováveis (Art. 40, III, da Lei 14133/21)	ID nº 1696238
Previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas. (Art. 72, IV, da Lei 14133/21 e art. 60 da Lei nº 4.320/64)	-

É imperiosa, portanto, a correção da instrução dos autos, com a elaboração e juntada da pendência instrutória acima destacada, de modo a dar a devida regularidade à contratação pretendida.

2.6 Das exigências para utilização do SRP

Quanto às exigências para o Sistema de Registro de Preços, a Lei n. 14.133/2021 elenca os seguintes requisitos mínimos:

Se a licitação é para SRP	SIM
Especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida	ID nº 1705454
Estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não-participantes, observado o disposto no art. 82, inciso I e II da Lei n. 14.133/2021, no caso de o órgão gerenciador	ID nº 1705454



admitir adesões;	
Quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;	ID nº 1705454
Condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados	ID nº 1705454
Critérios de aceitação do objeto	ID nº 1705454
Prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no caput do artigo 84 da Lei 14.133/2021	ID nº 1705454
Condições para alteração de preços registrados	ID nº 1705454

Em relação à minuta da ata de registro de preços (id nº 1705454), verifica-se que atende às exigências do art. 85 e seguintes da Lei n. 14.133/2021, agregando as cláusulas obrigatórias insculpidas nas referidas normas, considerada sua característica materializadora da relação jurídica, conforme orientação doutrinária².

3. Do instrumento de contrato ou equivalente

No caso em apreço, trata-se de Pregão com Sistema de Registro de Preços SRP, merecendo destaque que a ata de registro de preços não se confunde com o instrumento de contrato, que tem como finalidade formalizar a relação jurídica decorrente de eventual contratação pautada na ARP. Assim, para realização do pregão com sistema de registro de preços não consta necessária/obrigatória a juntada da minuta de contrato, uma vez que sequer há obrigatoriedade da Administração em efetivamente contratar os itens presentes na ARP, conforme dispõe o próprio art. 82 da Lei n. 14.133/21.

Todavia, há juntada da minuta do contrato no anexo nº 1708156.

4. Da divulgação

² É relevante assinalar que o registro de preços produz um vínculo jurídico entre a Administração e o licitante vencedor. Trata-se de uma relação jurídica de natureza contratual, que se peculiariza por se tratar de uma espécie de contrato preliminar. Na “ata” estão estabelecidas as condições obtidas na licitação e ali se formaliza a obrigação do particular de promover as contratações futuras nos termos obtidos no certame. Por outro lado, a Administração também é vinculada pelas condições obtidas na licitação e formalmente previstas na ata. Isso não significa que a Administração seja obrigada a contratar. O que se estabelece é que o contrato fundado num sistema de registro de preços deverá ser compatível com as condições resultantes do certame e complementadas na “ata. (...) A “ata” de registro de preços” está para o SRP assim como o instrumento de Contrato está para os contratos administrativos específicos. É o documento que formaliza um acordo de vontade entre as partes, estabelecendo direitos e obrigações recíprocos e as condições das prestações que serão executadas no futuro. (justen Filho, marçal – Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / marçal justen Filho – 17. Ed. rev., atual., e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, páginas 316/317.



A Administração Pública (art. 37 CRFB e, dentre outros, art. 5º da Lei nº 14.133/2021) deve dar publicidade às contratações realizadas, especialmente do edital e todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos 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 art.25 da Lei n.14/133/2021. Essa divulgação deverá ocorrer tanto no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (arts. 54 e 174, §2º, inciso III), quanto em Diário Oficial do respectivo ente³. Assim sendo, registra-se a necessidade de publicação do edital e dos seus anexos, na forma do art. 54 e art. 174, § 2º, inciso III, da Lei 14.133/2021.

5. Conclusão

Ante o exposto, **a PGM opina pela viabilidade jurídica da licitação.**

S.M.J. esse é o parecer jurídico.

Vilhena, 15 de julho de 2026.

Igor Demétrio Vanucci Cardoso

Procurador Municipal



Assinado por:
MUNICÍPIO DE VILHENA
IGOR DEMÉTRIO VANUCCI CARDOSO



15/07/2026 08:28:12

<https://vilhena.oxxy.eteach.com.br/protocolo/consulta-autenticidade/?identificador=5203bdb9-e742-46b9-be0b-88b80f2c01f3>
DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE

³Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). § 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação. § 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim. § 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

