PARECER JURÍDICO Nº 110/2026 - SEMSA
INTERESSADO: COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO.
ASSUNTO: LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 005/2026 – SEMSA - SRP
PROCESSO Nº 2026.010 – SEMSA - SRP
OBJETO: REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS E MATERIAIS TECNICO HOSPITALAR.
ESTIMATIVA DO VALOR: R$ 11.142.036,69 (onze milhões, cento e quarenta e dois mil e trinta e seis reais e sessenta e nove centavos).

Ementa: ***DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS E MATERIAIS TÉCNICO-HOSPITALARES. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. JULGAMENTO PELO MENOR PREÇO POR ITEM. FORNECIMENTO PARCELADO. FASE PREPARATÓRIA. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA – DFD. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP. TERMO DE REFERÊNCIA. PESQUISA DE PREÇOS. ESTIMATIVA DE QUANTITATIVOS E VALOR. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E SANITÁRIA. ANVISA. CMED. MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL. REGULARIDADE JURÍDICO-FORMAL. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO, CONDICIONADA AO SANEAMENTO DAS RESSALVAS/RECOMENDAÇÕES.***

I – RELATÓRIO:

Os autos foram encaminhados a Assessoria Jurídica, na forma do art. 53, parágrafo primeiro, da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, para análise e emissão de parecer jurídico, que tem por finalidade o registro de preços para **"REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS E MATERIAIS TÉCNICO-HOSPITALARES".,** mediante licitação pública, na modalidade PREGÃO, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Conforme consta dos documentos analisados, a contratação decorre da necessidade de assegurar o abastecimento regular da rede municipal de saúde, abrangendo medicamentos da assistência farmacêutica, medicamentos sujeitos a controle especial e materiais técnico-hospitalares necessários ao funcionamento dos serviços de saúde.

A documentação informa que a demanda foi consolidada em 441 (quatrocentos e quarenta e um) itens, tendo sido adotada a solução de fornecimento parcelado por meio do Sistema de Registro de Preços, considerando a oscilação do consumo, as demandas sazonais e epidemiológicas, a capacidade de armazenamento do Município e a necessidade de evitar a

formação de estoques excessivos e perdas por vencimento.

O valor global estimado informado nos autos é de R$ 11.142.036,69 (onze milhões, cento e quarenta e dois mil e trinta e seis reais e sessenta e nove centavos), correspondente ao somatório dos 441 itens, com natureza estimativa para fins de planejamento do Sistema de Registro de Preços.

Consta, ainda, no bojo do procedimento a Pesquisa de Preço se deu pelo sistema de banco de Preços, através do site www.bancodepreços.com.br, em conformidade com o que preconiza a ***INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 65/2021, conforme mapa de preço anexo.***

Por fim, os autos foram encaminhados da COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO - SEMSA à esta Assessoria, com a autorização para a autuação do certame e a elaboração da minuta de edital e contrato, tendo seguido o processo seu regular trâmite com o encaminhamento para a análise.

Os seguintes documentos estão em ordem crescente e são relevantes para a análise jurídica:

a) DFD – DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA;
b) SOLICITAÇÃO AO SETOR DE COMPRAS PARA PESQUISA;
c) MAPA DE PREÇOS (SETOR DE COMPRAS);
d) RELATORIO DE COTAÇÃO DE PREÇO (banco de preços);
e) ESTUDO TECNICO PRELIMINAR EM CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO – ETP; TERMO DE REFERÊNCIA E MAPA DE RISCO (SETOR PLANEJAMENTO);
f) PEDIDO DE DOTAÇAO ORÇAMENTÁRIA;
g) INDICAÇÃO DO RECURSO ORÇAMENTÁRIO;
h) DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS;
i) AUTORIZAÇÃO DO SECRETÁRIO;
j) DESIGNAÇÃO DO FISCAL DE CONTRATO;
l) CERTIDÃO DE AUTUAÇÃO;
m) JUSTIFICATIVA;
n) MINUTA DE EDITAL; MINUTA ATA REGISTRO DE PREÇO E ANEXOS;
o) MINUTA DO CONTRATO;
p) DESPACHO AO JURIDICO;

É a síntese do necessário. É o relatório. Passo a opinar.

II - APRECIAÇÃO JURÍDICA:

Finalidade e abrangência do parecer jurídico. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §1º, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

> *Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.*
>
> *§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:*
>
> *I - Apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;*
>
> *II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;*

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

II.1 Limites e instâncias de governança.

No presente caso, o valor da contratação é de R**$ 11.142.036,69 (onze milhões, cento e quarenta e dois mil e trinta e seis reais e sessenta e nove centavos)** e o órgão assessorado declarou que o serviço Contratado constitui atividade de essencial e de custeio.

Reiteramos que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria

quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.

II.2 Planejamento da contratação.

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório seja caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

> *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)*

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispões sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico. Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

II.3 Estudo Técnico Preliminar – ETP.

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido, previsto no art. 6° *XX* e artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

> *§ 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.*

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

Por sua vez, o estudo técnico preliminar apresentado nos autos possuem os seguintes elementos: definição do objeto, necessidade de contratação e justificativa, especificação dos produtos e quantitativo do objeto, levantamento de mercado, estimativa das quantidades a serem contratadas, estimativa de valor, descrição da escolha da solução de contratar, justificativa para o parcelamento ou não do objeto, gerenciamento de riscos, demonstrativos dos resultados pretendidos, providências a serem adotadas, contratação correlata e/ou interdependentes, práticas de sustentabilidade e declaração de viabilidade da contratação, portanto, encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do artigo 18 da NLLC, então observa-se que a SECRETÁRIA DE SAUDE DE IGARAPÉ-MIRI/PA elaborou o ETP de modo a contemplar as exigências legais e normativas.

II.4 Descrição da Necessidade da contratação.

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser

atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I da NLLC, já reproduzidos no presente parecer. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda, quando se passar à fase de levantamento de mercado, tratada mais à frente. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.

Também por meio dela é possível fazer uma reflexão para extrair quais os requisitos essenciais sem os quais a necessidade não seria atendida. Trata-se de requisitos da própria necessidade, portanto, e não de eventuais soluções a serem adotadas, até porque, nessa primeira etapa, ainda não se sabe quais as soluções disponíveis.

Nesse sentido, o art. 18, §1º da Lei n. 14.133, de 2022, que estabelece os elementos do ETP, prevê os requisitos da contratação no seu inciso III, enquanto o levantamento de mercado (quando se buscam as soluções disponíveis) somente no inciso V.

Além disso, a descrição da necessidade de contratação deve conter manifestação acerca da essencialidade e interesse público da contratação, para os fins do previsto, devendo portanto ser avaliado o interesse público.

Feito esse registro, é certo que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto. O papel do órgão jurídico é recomendar que essa reflexão sobre a necessidade administrativa seja efetivamente realizada, orientando o órgão assistido a registrá-la nos autos, caso não o tenha sido, ou então a aperfeiçoá-la, na hipótese de ela se revelar insuficiente ou desarrazoada.

Observa-se que, no caso concreto, o órgão descreveu a necessidade administrativa.

II.5 Definição do Objeto.

Uma vez investigada a necessidade administrativa que origina o pedido de contratação e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se diferenciar dos particulares em geral porque deverá então descrever referida solução, convertendo-a no objeto licitatório.

A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para então, por

meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

Bem por isso, o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

De acordo com o art. 18, caput, da Lei n. 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos.

No que tange às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, principalmente quando se trata **REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS E MATERIAIS TÉCNICO-HOSPITALARES**, todos devidamente analisados e registrados pelos orgãos fiscalizadores, e demais órgãos oficiais de controle quanto aos requisitos mínimos, nos termos das legislações pertinentes federal, estadual e municipal.

Portanto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

Por fim, deve a Administração indicar se o objeto que será contratado está contemplado a Administração Pública.

No caso dos autos e a despeito da tecnicidade do assunto, aparentemente o órgão definiu o objeto de forma a contemplar os elementos acima.

II.6 Quantitativos Estimados.

Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

Nessa etapa, entretanto, a definição do aspecto quantitativa demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades. Isso é especialmente importante de ser registrado nos autos por ser um ponto objetivo, de maior verificação e consequentes questionamentos, que se tornam mais difíceis de responder à medida que o tempo transcorre, quando a memória e a documentação correspondente podem estar menos acessíveis.

Deve-se ressalvar que não compete a esta unidade jurídica adentrar em questões técnicas, apenas apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação e verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

Os quantitativos foram apresentados como resultado de levantamento realizado pelos setores responsáveis, considerando histórico de consumo, movimentação de estoques, perfil epidemiológico, sazonalidade, atendimentos realizados e necessidades das diferentes áreas da Secretaria Municipal de Saúde. O ETP informa a consolidação de 441 itens.

Juridicamente, não se verifica irregularidade na metodologia apresentada, desde que as memórias de cálculo, levantamentos e documentos utilizados permaneçam juntados aos autos e sejam passíveis de verificação.

Recomenda-se, antes da publicação do edital, conferência in loco final da correspondência entre DFD, ETP, Termo de Referência, pesquisa de preços e planilha do edital, especialmente quanto a descrição, concentração, apresentação, unidade de fornecimento e quantitativo, providência que, inclusive, já foi expressamente prevista no ETP.

II.7 Parcelamento do objeto da contratação.

Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133, de 2021.

Ocorre que o parcelamento deve ser adotado levando-se em consideração alguns critérios objetivos.

Em vista disso, e de uma forma geral, as licitações em que o objeto é disposto em um item apenas, ou em que os vários objetos são dispostos em vários itens, com disputa e adjudicação independentes entre si, tendem a observar o princípio do parcelamento, desde que cada um dos objetos dos itens sejam considerados indivisíveis, o qual foi esclarecido pelo

órgão.

No caso concreto, A documentação técnica justifica o parcelamento do objeto, tanto sob a perspectiva da adjudicação por item quanto do fornecimento parcelado. Os produtos possuem natureza divisível e podem ser fornecidos independentemente, razão pela qual a adjudicação por item favorece a competitividade e possibilita a participação de fornecedores especializados.

A solução adotada também evita a formação de lotes excessivamente abrangentes, que poderiam restringir a competitividade.

A opção pelo menor preço por item mostra-se, portanto, juridicamente adequada, sobretudo porque permite que cada fornecedor concorra pelos produtos que efetivamente possui condições de fornecer.

Ou seja, a natureza do objeto em questão não permite a compra visando à formação de grandes estoques e distribuição por períodos prolongados, em face de seus prazos de validade e de não existir locais adequados para a estocagem, sendo assim, o fornecimento do objeto desta aquisição deverá ser feito de forma parcelada, mediante solicitação e de acordo com a necessidade de cada setor.

II.8 Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços.

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º, ou seja, o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades de execução do objeto.

Isso define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133, de 2021. Acrescenta, no entanto, que devem ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II, painel para consulta de preços do PNCP e contratações similares, respectivamente, devendo ser apresentada justificativa nos autos em caso de impossibilidade de adoção destes.

Assim, o primeiro ponto a ser destacado é a necessidade jurídica dessa priorização, a ser justificada nos autos quando não observada. Um segundo ponto refere-se ao limite temporal estabelecido para os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, voltados a evitar que os valores pesquisados já estejam desatualizados, conforme descrito nos incisos do artigo 5º da Instrução Normativa nº 65, de 2021, cabendo repetir a pesquisa de preços sempre que

ultrapassado o ali prazo previsto.

Por fim, impende ressaltar a previsão do art. 6º, § 4º, da IN nº 65, de 2021, que deve ser observada pelo consulente no sentido de que "Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados".

A Pesquisa de Preço se deu pelo sistema de banco de Preços, através do site www.bancodepreços.com.br, em conformidade com o que preconiza a ***INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 65/2021, conforme mapa de preço anexo.***

No referido caso, houve realização de pesquisa nos termos descritos nas normas aplicáveis, sendo conveniente ressaltar que, aparentemente, os autos estão instruídos de forma correta. No processo analisado, consta pesquisa de preços consolidada para os 441 itens, realizada entre 09 de abril e 06 de agosto de 2026, mediante utilização de referências de contratações públicas e banco de preços.

No caso concreto, a SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE, através do setor responsável, apresentou oficio com a dotação orçamentaria e informou que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias.

Considera-se, portanto, atendida a exigência de planejamento da estimativa de preços, sem prejuízo da responsabilidade do setor competente pela validação dos valores antes da abertura do certame.

II.9 Termo de Referência.

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022, necessários para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos como: definição do objeto, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, fundamentação da contratação, estudos técnicos preliminares, descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, justificativa, prazo de entrega e condições de execução, condições de pagamento, dotação orçamentária, obrigações da Contratante e da Contratada, fiscalização, extinção do contrato e sanções aplicáveis requisitos da contratação, 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, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo art. 6º da referida lei.

A Administração nesse requisito atendeu todas as exigências no caso concreto.

II.10 Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa.

Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre, a Modalidade de licitação; o Critério de julgamento; o Modo de disputa e Adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

No Instrumento convocatório o critério de julgamento utilizado é o de Menor Preço por ITEM. A escolha atende ao que determina o inciso XLI, do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 e Decreto nº 11.462/ 2023 com as suas respectivas redações, vejamos:

> *Lei nº 14.133/2021. Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*
>
> *XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto; Art. 11. Será adotado o critério de julgamento de menor preço ou de maior desconto sobre o preço estimado ou a tabela de preços praticada no mercado. Esses requisitos encontram-se apontados no preâmbulo do edital.*

No caso concreto, a Administração declarou expressamente a natureza comum do objeto da licitação.

Os medicamentos e materiais técnico-hospitalares, em regra, apresentam padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos por especificações usuais de mercado.

O ETP caracteriza os objetos como bens comuns, justificando a utilização do pregão eletrônico e do critério de menor preço por item.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece o pregão como modalidade destinada à aquisição de bens e serviços comuns, sendo o menor preço critério de julgamento previsto legalmente.

Dessa forma, não se identifica óbice jurídico à adoção do Pregão Eletrônico, desde que as especificações dos produtos permaneçam objetivas, suficientes e compatíveis com a legislação sanitária. A adoção do Sistema de Registro de Preços encontra-se motivada nos autos.

A Administração justificou a escolha considerando a natureza recorrente das aquisições, a impossibilidade de determinar com precisão o momento exato das demandas, a necessidade de fornecimento parcelado, a capacidade limitada de armazenamento e a necessidade de reduzir perdas por vencimento ou deterioração.

O ETP registra expressamente que os quantitativos possuem natureza estimativa e não representam obrigação de aquisição integral.

Tal circunstância é compatível com o regime jurídico do SRP, segundo o qual a existência de preços registrados gera compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obriga a Administração a contratar integralmente os quantitativos registrados. Portanto, a adoção do SRP mostra-se juridicamente adequada ao caso concreto.

Recomenda-se, entretanto, que a Ata de Registro de Preços deixe expressamente consignado que os quantitativos constituem estimativas máximas e que as contratações serão realizadas de acordo com a necessidade administrativa, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

II.11 Minuta de Edital.

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado à utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital.

O objeto, a motivação, a justificativa, critério de julgamento, condições de participação, modalidade de participação, requisitos de qualificação econômico-financeira, critérios de pontuação, julgamento das propostas e participação ou não de consórcio, prazos, condições de pagamento, claúsulas contratuais, vedações, recursos, impugnações, sanções e penalidades e entre outros exigidos pelo art. 18, inciso IX, constam do processo.

Da utilização ou não de minuta padronizada de Edital Conforme já tratado neste parecer, a padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

No caso, verifica-se que a Administração utilizou a minuta do contrato com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, em especial por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

II.12- Tratamento diferenciado a ME e EPP de natureza facultativa.

Inicialmente, convém registrar que a Lei nº 14.133, de 2021, inovou ao tratar do tratamento diferenciado a ser conferido a ME, EPP e Cooperativas equiparadas. Por

elucidativo, segue transcrição do art. 4º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

> *Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. § 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas: I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte. § 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação. § 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.*

Desse modo, para além da observância às regras da Lei Complementar nº 123, de 2006, e do Decreto nº 8.538, de 2015, é preciso estar claro que o tratamento diferenciado de que tratam tais normas não serão aplicados em relação a licitações que envolvam item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

No caso concreto, a minuta de edital revela que a Administração realizará licitação no âmbito aberto e sem exclusividade do objeto (em alguns itens com valores inferiores) conforme se refere no Termo de Referência/Edital, uma vez que, o processo é complexo e apresentam riscos justificáveis, a decisão foi para preservar a competitividade do certame em assegurar a isonomia e tornar possível a obtenção da proposta mais vantajosa para a ADMINISTRAÇÃO.

Além disso, como regra as ME e EPP possuem outras prerrogativas de beneficios previstos na lei complementar nº 123, que serão mantidos e estão discriminados no termo de referência/edital.

II.13 Da Minuta do Contrato.

De largada, por se tratar de fornecimento de objeto de forma contínua, a ser entregue parceladamente, de acordo com a necessidade da Contratante, se faz necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto à obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº

14.133/2021.

Tendo a minuta do contrato as seguintes cláusulas: objeto, obrigações da Contratante e Contratada, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do objeto, alterações, do acréscimo ou supressão do valor, acompanhamento e fiscalização, da rescisão contratual, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro.

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

> *Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:*
>
> *I - o objeto e seus elementos característicos;*
>
> *II- a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;*
>
> *III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;*
>
> *IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento; V- o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; VI- os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento; VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso; VIII- o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;*
>
> *IX- a matriz de risco, quando for o caso;*
>
> *X- o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;*
>
> *XI- o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;*
>
> *XII- as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;*
>
> *XIII- o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;*
>
> *XIV- os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;*
>
> *XV- as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;*
>
> *XVI- a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;*
>
> *XVII- a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da*

Previdência Social e para aprendiz;
XVIII- o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
XVIII- os casos de extinção.

Nesse caso, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, em especial por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

De mais a mais, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Isto posto, o critério de seleção da proposta como sendo o "menor preço por item", mostram-se adequado para a modalidade determinada pelo legislador. E ainda, a minuta do Edital de forma bastante acertada, preconiza as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nos termos constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, para fins de regência da contratação em comento.

II.14 - Publicidade do Edital e do Termo do Contrato.

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, o Termo de referência, portaria de designação de agente de contratação, a minuta do Edital.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram

devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública, para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde no município de IGARAPÉ-Miri – PA, inclusive com a sua descrição no documento pertinente, nos faz afirmar que a modalidade eleita está correta, visto que esta modalidade vai conferir celeridade, resguardar a ampla competitividade, isonomia e a redução de despesas burocráticas atinentes aos demais procedimentos licitatórios, tendo em vista a celeridade processual.

II.15 - DOS MEDICAMENTOS E DA REGULAÇÃO SANITÁRIA, DA REGULARIDADE DOS PRODUTOS PERANTE A ANVISA, DA PESQUISA DE PREÇOS DOS MEDICAMENTOS E DA CMED, DA PARTICIPAÇÃO DE MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, DA GARANTIA DE PROPOSTA.

Considerando a natureza do objeto, a contratação deve observar rigorosamente a legislação sanitária aplicável.

O ETP estabelece que os produtos deverão atender às especificações técnicas e à legislação sanitária, inclusive quanto a registro, notificação ou regularização perante a ANVISA, quando exigíveis.

Também foram previstas exigências relativas à AFE, licença sanitária, Autorização Especial para produtos sujeitos a controle especial, regularidade profissional e demais documentos sanitários aplicáveis, observada a pertinência de cada exigência em relação ao produto ou atividade efetivamente comercializada.

A exigência de regularidade perante os órgãos sanitários mostra-se necessária diante da natureza dos bens, devendo, contudo, ser observada a proporcionalidade, evitando-se exigências que não guardem relação direta com o objeto ou com a atividade desenvolvida pela licitante.

Recomenda-se, especialmente, que a exigência de AFE, AE, licença sanitária e demais documentos seja condicionada à sua efetiva exigibilidade legal, conforme a natureza do produto e da atividade da empresa.

A exigência de comprovação de registro, notificação ou regularização dos produtos perante a ANVISA, quando legalmente exigível, mostra-se compatível com a natureza da contratação.

Deve-se, entretanto, evitar que a habilitação seja transformada em exigência documental

excessiva. A documentação técnica demonstra preocupação específica com os medicamentos sujeitos à regulação de preços.

O ETP estabelece que, para medicamentos submetidos à regulação da CMED, deverão ser considerados o Preço Fábrica/ PF ou o Preço Máximo de Venda ao Governo/ PMVG, conforme o enquadramento aplicável, ressaltando que tais valores não substituem a pesquisa de mercado.

A providência é adequada é que os referenciais da CMED devem ser utilizados como limites regulatórios aplicáveis, não como demonstração isolada de que determinado preço é vantajoso para a Administração.

Assim, deverá ser mantida a análise crítica dos preços pesquisados, inclusive quando houver divergência significativa entre os valores obtidos na pesquisa de mercado e os referenciais regulatórios.

Outra situação é que os documentos analisados apresentam justificativa para a não adoção de exclusividade ou cota reservada em determinados itens, considerando as características do mercado de medicamentos e materiais técnico-hospitalares e o risco de redução da competitividade.

O ETP registra, contudo, que a não adoção da exclusividade não afasta os benefícios legalmente assegurados às microempresas e empresas de pequeno porte. A justificativa deverá permanecer expressamente vinculada aos elementos concretos do processo, evitando fundamentação genérica.

Desde que mantida essa motivação e assegurados os benefícios legalmente previstos, não se identifica óbice jurídico ao tratamento adotado.

Outro ponto analisado é que a exigência de atestado de capacidade técnica é admissível, desde que limitada ao necessário para demonstrar a aptidão para execução do objeto.

O ETP expressamente prevê que não será estabelecido tempo mínimo de experiência nem percentual quantitativo mínimo genérico, buscando preservar a proporcionalidade e a competitividade.

A previsão mostra-se adequada, no entanto a equipe deve garantir que o edital mantenha as exigências técnicas estritamente vinculadas ao objeto, evitando requisitos excessivamente formais que possam restringir a competição sem benefício correspondente à Administração.

E para finalizar consta da minuta do edital a previsão de garantia de proposta, essa exigência encontra previsão expressa no art. 58 da Lei nº 14.133/2021, que permite à Administração exigir garantia de proposta de até 1% do valor estimado da contratação.

Assim, a previsão, por si só, não constitui irregularidade jurídica, desde que o percentual e a forma de cálculo estejam corretamente definidos e sejam compatíveis com a operacionalização do certame.

II.16 - Princípio da segregação das funções.

O princípio da segregação das funções veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação, elencado no art. 12 da lei.

A aplicação do princípio da segregação de funções de que trata o caput será avaliada na situação fática processual e poderá ser ajustada, no caso concreto, em razão da consolidação das linhas de defesa, de características do caso concreto tais como o valor e a complexidade do objeto da contratação.

Desse modo, para além da observância aos dispositivos da Lei nº 14.133, de 2021, do Decreto nº 11.246, de 2022, deve a Administração cuidar para que as normas internas sejam observadas na tramitação processual.

No caso concreto, os documentos que integram o planejamento da contratação apontam para o atendimento às regras citadas acima.

III - CONCLUSÃO:

Diante da análise jurídica realizada sobre os documentos que integram o processo administrativo destinado à futura e eventual aquisição de medicamentos e materiais técnico-hospitalares para atendimento das necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Igarapé-Miri/PA, esta Assessoria Jurídica entende que:

a) a necessidade da contratação encontra-se devidamente justificada nas peças técnicas apresentadas;

b) a solução consistente na realização de Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços, com fornecimento parcelado e julgamento pelo menor preço por item, mostra-se juridicamente adequada às características da demanda;

c) a utilização do Sistema de Registro de Preços encontra justificativa na natureza recorrente da aquisição, na oscilação da demanda, na necessidade de fornecimento parcelado e na capacidade de armazenamento da Administração;

d) a documentação apresentada contempla os principais elementos exigidos para a fase preparatória da contratação;

e) a pesquisa de preços e a estimativa global de R$ 11.142.036,69, correspondente aos 442 itens, encontram-se formalmente contempladas nos documentos analisados, devendo o setor competente manter a responsabilidade pela validação dos preços e pela demonstração da vantajosidade;

f) as exigências de natureza sanitária são compatíveis com o objeto, desde que aplicadas somente quando legalmente exigíveis para cada produto ou atividade;

g) a minuta do edital apresenta estrutura compatível com o procedimento pretendido, ressalvadas as recomendações de aperfeiçoamento indicadas neste parecer;

h) não foram identificados, na documentação examinada, vícios jurídicos que, por si sós, inviabilizem a realização do certame.

Assim, OPINO FAVORAVELMENTE AO PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO, pretendido por esta Municipalidade, na modalidade Pregão Eletrônico nº 005/2026-SEMSA-SRP que tem como objeto acima descrito, podendo ser dado prosseguimento à fase externa, com a publicação do edital e seus anexos.

Ressalte-se, ainda, que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem análise técnica da Secretaria solicitante, bem como a verificação das dotações orçamentarias e especificidade ou cumulação do objeto do procedimento licitatório, motivo pelo qual o presente opinativo cinge-se exclusivamente aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

DEVENDO dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos e fases, devendo retornar para análise da fase externa do processo antes de ser homologado.

À consideração superior.

É o parecer. Salvo melhor entendimento.

Igarapé-Miri/PA, 02 de Setembro de 2026.

NAZIANNE BARBOSA PENA:93400810215
Assinado de forma digital por NAZIANNE BARBOSA PENA:93400810215

NAZIANNE BARBOSA PENA
OAB nº 24.922