



PREFEITURA MUNICIPAL DE ESMERALDAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 230-L/2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 078/2025
PREGÃO/SRP Nº 033/2025
LEI FEDERAL Nº 14.133, DE 2021

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO – LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 – PREGÃO – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – DECRETO MUNICIPAL Nº 25, DE 17 DE JANEIRO DE 2023 – DECRETO MUNICIPAL Nº 39, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2024 – FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS PARA ATENDER ORDENS JUDICIAIS – POSSIBILIDADE JURÍDICA COM RESSALVAS.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado à esta Procuradoria-Geral do Município, para análise jurídica do **Pregão/SRP nº 033/2025 – PA nº 078/2025**, cujo objeto é a “futura e eventual aquisição de medicamentos para atender ordens judiciais”, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme as condições e obrigações previstas no termo de referência, seus anexos e no edital de licitação deste certame.

Verifica-se que o requerimento foi instruído com os documentos mínimos para a análise da possibilidade jurídica, sendo estes: **Termo de Autuação de Processo (fl. 01); memorando nº 2.463/2025/PME/SMS (fl. 02); Publicação do Aviso de Intenção de Registro de Preços (fl. 03); Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls. 04/06); Plano de Contratações Anual 2025 e 6ª Alteração (fls. 07/23); Sentenças e documentos dos processos judiciais referentes aos medicamentos (fls. 24/191); Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 192/217); Pesquisa de Preços de Mercado – aquisições e/ou contratações similares de outros entes públicos, painel/banco de preços e cotação retirada da internet (fls. 218/345); Mapa da Média de Preços para Conferência (fls. 346/347); Mapa de Resumo de Valores (fl. 348); Relatório da Pesquisa de Preços de Mercado – Saúde nº 019/2025/DRMS (fls. 349/350); Termo de Referência e seu anexo (fls. 351/368); Decreto Municipal nº 427/2025 (fls. 369/370); Definição da Modalidade**



PREFEITURA MUNICIPAL DE ESMERALDAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

de Licitação e/ou do Procedimento de Contratação (fl. 371); Minuta do Edital de Licitação, anexos, Ata de Registro de Preços e contrato (fls. 372/419); memorando nº 282/2025/SMPG/DRMS (fl. 420).

Os autos compreendem, até o presente momento, 02 volumes e 420 folhas.

Em síntese é o relatório.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – DO DEVER DE LICITAR

A Constituição Federal, mais precisamente em seu art. 37, inciso XXI estabeleceu como regra que, obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante licitação pela Administração Pública, com o intuito de assegurar a igualdade de condições entre os concorrentes.

Assim sendo, tem-se que o dever de licitar é a regra, sendo a licitação o procedimento administrativo que propicia à Administração Pública realizar uma seleção imparcial entre participantes, ponderando critérios objetivos, para alcançar aquele que melhor atenda sua pretensão, observados os princípios constitucionais da moralidade, eficiência, impessoalidade, legalidade e economicidade, sem prejuízo da observância das condições técnicas.

A Lei Federal que trata das Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133/2021), também preceitua em seus arts. 1º ao 4º, a necessidade de licitação, salvo exceções previstas em lei.

Dessa forma, percebe-se que, tanto a norma constitucional quanto a norma infraconstitucional destinam-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, além dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

II.2 – DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

Rua dos Expedicionários, nº09 - Centro – Esmeraldas – CEP: 32.800-076

E-mail: procuradoria@esmeraldas.mg.gov.br

Tel.: (31) 2118-6115



PREFEITURA MUNICIPAL DE ESMERALDAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelecem os incisos I e II, do §1º do art. 53, da Lei Federal nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLCC).

A função do órgão jurídico, nesses casos, é de analisar o enquadramento legal sob a perspectiva da jurisprudência sobre a matéria, bem como a existência ou não de fracionamento de despesa, entre outras questões, a fim de se evitar futuros questionamentos pelos Tribunais de Contas.

Logo, 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. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

BPC nº 7

Enunciado

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

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ESMERALDAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

II.3 - DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO

O art. 18 e incisos da Lei Federal nº 14.133, de 2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública.¹

A fase preparatória, como descrita, compõe a fase interna da licitação, apresentando natureza procedimental, o que, nos dizeres de Marçal Justen Filho (2021, p. 335)²: *"significa a sucessão de etapas e de atividades, entre si interligadas, sendo os atos posteriores uma decorrência lógica dos precedentes"*.

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, a justificativa de ausência de adequação orçamentária que somente será exigida para formalização do contrato, a minuta do Edital, Ata de Registro de Preços e Contrato e o Decreto de designação de servidores para atuarem como agentes de contratação, comissão de contratação e equipe de apoio.

¹ 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.

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ESMERALDAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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

E, nos termos apresentados na justificativa de contratação, resta evidente a sua necessidade, onde os objetos da contratação atenderão as demandas de fornecimento de medicamentos que não são padronizados pela Relação Municipal de Medicamentos Essenciais (REMUME), visando o atendimento de ordens judiciais.

Sobre os quantitativos solicitados, é relevante mencionar a decisão do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), na sessão da Segunda Câmara em 25 de junho de 2024, que determinou a suspensão cautelar do processo licitatório nº 13/2024, pregão eletrônico nº 13/2024, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios do Extremo Sul de Minas (Cimesmi), que objetivava o fornecimento de playground, brinquedos infantis e afins. A suspensão ocorreu diante da denúncia (processo nº 1167180) de que o quantitativo de itens solicitados era muito superior ao necessário. Conforme concluíram os conselheiros, por não constar no edital um estudo sobre os quantitativos necessários, que devem ser registrados em ata, houve um superdimensionamento e sobrepreço no processo licitatório.

Nesse sentido, considerando o exposto e com base na decisão do TCEMG, é evidente a necessidade de uma abordagem rigorosa e precisa na estimativa de quantitativos nos processos de licitação por SRP. A suspensão da licitação por excesso de quantitativos solicitados serve como um alerta para a administração pública sobre a importância de alinhar as demandas previstas com as reais necessidades de consumo.

Sobre o exposto, o Estudo Técnico Preliminar, abordou o tema às fls. 196/197, anexando, inclusive, cópias de documentos dos processos judiciais (fls. 24/191).

Além disso, em que pese o Decreto Municipal nº 25/2023 alterado pelo Decreto Municipal nº 39/2024 permitir a renovação dos quantitativos quando da prorrogação da vigência da ata de registro de preços (art. 22, §3º), após consulta ao Tribunal de Contas de Minas Gerais – TCE/MG, esse órgão reiterou o posicionamento já expresso no Processo nº 1128010, que veda o restabelecimento dos quantitativos inicialmente fixados na licitação, devendo ser considerado apenas o saldo remanescente da ata, conforme informado no **Memorando Circular nº 289/2025 encaminhado em**



PREFEITURA MUNICIPAL DE ESMERALDAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

22/04/2025 para todas as secretarias. Dessa forma, verifica-se que a secretaria demandante e o Setor de Compras já adequaram a referida disposição, em conformidade com a orientação desta especializada e acatamento do entendimento do TCE/MG.

Lado outro, registra-se a existência do Plano de Contratações Anual (PCA) 2025, com a respectiva previsão de aquisição sob o número de identificação 185-SMS, em consonância a observação do inciso VII, do art. 12 da NLLC.

Seguindo a análise, verifica-se que o Termo de Referência elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contém os seguintes itens: objeto, fundamentação e descrição da necessidade da contratação, descrição da solução como um todo considerando o ciclo de vida do objeto e especificação do produto, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, sistema de registro de preço – critério de julgamento o de **menor preço**, vigência e assinatura da ARP, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e de pagamento, estimativa do valor da contratação, adequação orçamentária, obrigações – contratante e contratado, infrações administrativas e sanções do contratado, vedação à participação de consórcio, participação de cooperativas, reajustamento de preços, forma e critérios de seleção do fornecedor – pregão sob a forma eletrônica – menor preço por item, habilitação e disposições finais, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XXIII do art. 6º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Por sua vez, o Estudo Técnico Preliminar – ETP apresentado nos autos possui os seguintes elementos: introdução; descrição da necessidade; demonstração da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual; requisitos da contratação; estimativa das quantidades; levantamento das soluções de mercado; estimativa de preços da contratação; descrição da solução como um todo; justificativa para o parcelamento do objeto; demonstrativo dos resultados pretendidos; providências prévias ao contrato; contratações correlatas/interdependentes; impactos ambientais; viabilidade da contratação; classificação da informação quanto ao sigilo; e, instrumentalização do procedimento, portanto, encontrando-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do art. 18 da NLLC.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ESMERALDAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Portanto, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

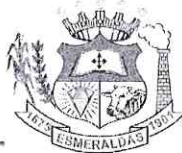
II.4 – DA MINUTA DE EDITAL

Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo nove anexos, quais sejam: relação dos documentos de habilitação, modelo de declarações, condições gerais do sistema de registro de preços, condições gerais da contratação, termo de referência, planilha de quantitativos e preços de referência, modelo de proposta comercial, minuta da ata de registro de preços e minuta do termo de contrato. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no art. 25 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Assim, verificam-se presentes, no edital de licitação, cláusulas essenciais para a definição objetiva desta contratação, e, ainda, sem quaisquer condições identificadas que possam tipificar preferências ou discriminações entre os licitantes, não sendo identificados vícios que possam ensejar eventual ilegalidade.

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 conformidade, 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 art. 6º da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Isto posto, o critério de seleção da proposta como sendo o “menor preço” e “modo de disputa aberto e fechado”, do mesmo modo, mostram-se adequados 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ESMERALDAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

II.5 – DA MINUTA DO TERMO DE CONTRATO

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 art. 95 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Neste sentido, a Minuta do Termo de Contrato colacionada aos autos trouxe as seguintes cláusulas: objeto; vigência e prorrogação; modelos de execução e gestão contratuais; subcontratação; preço; pagamento; reajuste; obrigações do contratante; obrigações do contratado; garantia de execução; infrações e sanções administrativas; extinção contratual; dotação orçamentária; casos omissos; alterações; publicação; proteção de dados pessoais e foro; estando de acordo com os ditames do art. 92 e incisos da NLLC. Portanto, encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei Federal nº 14.133, de 2021 e decretos municipais, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

II.6 – DA PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DE CONTRATO

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 Eletrônico do Município de Esmeraldas/MG (DOEME) é obrigatória, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Destaca-se 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.

À vista do exposto, e, uma vez justificada a presente contratação conforme as especificações técnicas do objeto e, ainda, identificado que os produtos/serviços a serem adquiridos/prestados, possuem natureza comum, por meio de especificações usuais no mercado, verifica-se, juridicamente viável, a realização deste procedimento licitatório.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ESMERALDAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

III – DA CONCLUSÃO

Após a análise destes autos, e, conforme documentação e informações apresentadas, **CONCLUÍMOS** pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, de acordo com os incisos I e II, do §1º do art. 53, da Lei Federal nº 14.133, 2021, ficando **RECOMENDADO** que, após a consolidação da Ata de Registro de Preços, a Portaria de nomeação dos fiscais e o Termo de Notificação e Ciência, sejam imediatamente anexados aos autos para sua devida instrução, antes do início dos fornecimentos dos produtos, em observância ao Memorando Circular nº 443/2025, enviado por e-mail em 26/05/2025.

Ressalta-se, mais uma vez, que essa consultoria jurídica não possui competência para opinar sobre estimativa de preço, termo de referência, projeto básico, natureza ou qualificação técnica, unidades de medida, quantidade ou qualidade do objeto da contratação, ou ainda, composição de custos, dados contidos em planilhas ou índices econômicos ou contábeis porventura contidos nos autos.

Dessa forma, o presente parecer é prestado sob o prisma estritamente jurídico, não competindo a essa Procuradoria adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos, bem como a verificação e conferência de cálculos e valores, que são de responsabilidade dos serviços técnicos competentes da Administração.

Por fim, recomenda-se, ao departamento de licitação, cumprir com as publicações necessárias, observados os prazos legais.

É o parecer.

Esmeraldas/MG, 13 de outubro de 2025.


NUBIA CRISTINA DA ROCHA
Procuradora-Geral do Município
OAB/MG 161.288


DÉBORA COSTA DE CASTRO ROCHA
Assessora Especial PGME
OAB/MG 217.657

