Solicitação nº. 339/2026
Pregão Eletrônico – Registro de Preços

DE: DEPTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS/PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PARA: DIVISÃO DE LICITAÇÃO/DEPTO DE MATERIAIS/SERMALI

PARECER JURÍDICO Nº 1405/2026

Análise Jurídica Prévia. Minuta de Edital de Licitação. Pregão Eletrônico. Registro de Preços. Medicamentos para uso interno e distribuição gratuita. Lei Federal nº 14.133/2021. Decreto Municipal nº 5.807/2023.

I – RELATÓRIO

01. A presente manifestação restringir-se-á à análise quanto à juridicidade e legalidade do pedido contido na Solicitação de Licitação nº 339/2026, formulada pela Secretaria Municipal de Saúde - SEMS, que tem por objeto o REGISTRO DE PREÇOS, para aquisição de medicamentos para uso interno e distribuição gratuita, destinados à atender a demanda das Unidades Básicas de Saúde, Hospital e Departamento de Urgência e Emergência do Município de São José dos Pinhais., atendendo às necessidades da Administração, a se realizar na modalidade PREGÃO, na forma ELETRÔNICA, do tipo MENOR PREÇO POR ITEM.

02. Constata-se **autorização expressa do Sra. Prefeita Municipal** conforme descrição no Trâmite - 14, pág. 278.

03. A contratação acima descrita foi solicitada pela Secretaria Municipal de Saúde, mediante a **MINUTA DE SOLICITAÇÃO DE LICITAÇÃO Nº 339/2026**, a pasta requerente justifica a solicitação (pág. 455 - 456), a saber:

> Os medicamentos são insumos essenciais na proteção, promoção e recuperação da saúde, fazendo parte do direito previsto na Constituição. Desta forma, a Secretaria Municipal de Saúde possui um rol de medicamentos padronizados, que são fornecidos aos usuários, mediante apresentação de receituário médico, através das Unidades Básicas de Saúde e que constam na Relação Municipal de Medicamentos Essenciais (REMUME); além disso, conta com uma gama de medicamentos utilizados nos atendimentos de Urgência e Emergência do Município no Hospital e Maternidade de São José dos Pinhais. Todos estes medicamentos são aprovados pela Câmara Técnica de Padronização de Medicamentos (CEPAME) e necessitam ter seus estoques regulares e de forma contínua repostos, visto que são para atendimento das patologias e procedimentos comuns em saúde.

04. Foram anexados como partes integrantes do Edital (fls. 556 - 573): Termo de Referência (ANEXO I); Orçamento da Administração / Preço Máximo / Especificações Técnicas (ANEXO II), Modelo da Carta Proposta (ANEXO III), Minuta da Ata de Registro de Preços (ANEXO IV).

05. Estima-se a título de valor máximo do objeto que se licita o montante total de R$ 1.858.121,67 (Um milhão, oitocentos e cinquenta e oito mil, cento e vinte e um reais e sessenta e sete centavos).

06. O Decreto Municipal nº 6.951/2025 designando o **Pregoeiro e sua Equipe de Apoio** está acostado aos autos em fls. 529-533.

07. Já a publicação da Portaria nº 262/2026, com designação formal do **fiscal e gestores** do contrato, encontra-se acostada às fls. 265-267.

08. É o breve relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

09. Previamente às considerações de ordem legal impende asseverar não incumbir a esta Procuradoria a apreciação acerca da conveniência e oportunidade dos atos praticados, bem como dos atos de gestão, quer no seu aspecto econômico, quer no administrativo, restritos ao gestor público, tampouco lhe competindo adentrar no exame das questões eminentemente técnico-administrativas de responsabilidade exclusiva da secretaria requisitante.

10. Com efeito, sob a égide do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, é de concluir-se que à unidade de consultoria jurídica recai tão somente a análise de viabilidade jurídico-formal do pedido apresentado, tendo em vista a sua consonância com os ditames legais.

III – FUNDAMENTAÇÃO

11. Como anotado de plano as manifestações do órgão de consultoria estão adstritas aos temas jurídicos, significando que o adequado enquadramento do objeto licitatório como “comum” é de responsabilidade exclusiva da área técnica, conforme § 2º do art. 135 do Decreto Municipal nº 5.807/2023, sendo a orientação que tal informação conste no termo de referência.

12. Sob o viés da legalidade, a classificação acima é preponderante para a eleição da modalidade licitatória, sendo o pregão adequado às contratações de bens e serviços **comuns**.

13. No caso vertente, a SEMS declara à pág. 285 o seguinte:

> 4.2 Os bens objeto desta contratação são de natureza comum, com padrões de desempenho e qualidade que podem ser definidos

> objetivamente no edital, seguindo as especificações usuais de mercado

14. Portanto, a definição **está de acordo** com o artigo 6º, XIII, da Lei nº 14.133/2024 e o artigo 27, I, do Decreto Municipal 5.807/2023.

15. A Lei Federal nº 14.133/2023 (Lei de Licitações), traz a necessidade do **Estudo Técnico Preliminar** – **ETP**, que é o documento onde será descrita a necessidade de contratação do ente público, bem como, apresentado as possíveis soluções para aquela necessidade.

16. Sobre isso, extrai-se do Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação, do TCU que, *"a elaboração dos estudos técnicos preliminares constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação (planejamento preliminar)*".

17. Ainda segundo o referido guia, os estudos técnicos preliminares servem para "*a) assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental; b) embasar o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável, bem como o plano de trabalho, no caso de serviços.*" Entende-se, assim, que a elaboração de ETP é um dever imposto à Administração Pública para atender suas demandas. (BRASIL, 2012, p. 39).

18. A definição do que é o Estudo Técnico Preliminar consta no inciso XX do artigo 6º da Lei Federal nº 14.133/2021, a saber:

> XX – estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao

anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

19. De acordo com o inciso I do art. 18 da Lei de Licitações, a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido, compõe a fase preparatória do processo licitatório.

20. Pela definição acima, pode-se inferir que o Estudo Técnico Preliminar – ETP é um controle, que busca reduzir as chances de a Administração tentar contratar algo que seja inviável tecnicamente ou que não seja a melhor solução de mercado. Ainda, do dispositivo acima, a lógica que se apresenta é que toda contratação deve ser precedida de estudo técnico preliminar, excetuado os casos previstos na legislação.

21. Na presente solicitação, a Secretaria junta o **Estudo Técnico Preliminar – ETP** em fls. 454 - 460, sendo de sua responsabilidade as informações ali contidas.

22. Ainda, esta Procuradoria-Geral do Município (PGM) reitera o Relatório de Verificação Inicial da Instrução Processual, constante às fls. 394–396, para que sejam integralmente sanadas as divergências apontadas.

23. Quanto às normas técnicas aplicáveis, é dever da SEMS realizar a conferência e promover os ajustes no instrumento convocatório para que contenha apenas as normas vigentes.

24. De se destacar que as RDCs 199/2006 e 71/2009 estão revogadas, enquanto as RDCs 576/2021 e 768/2022, vigentes. A RDC 768/2022 foi alterada pela 981/2025 (com referência a expressão VENDA PROIBIDA). O Termo de Referência nº 327/2026 (fls. 401 e ss.) cita a RDC 59/2009, norma revogada. Onde há menção à Portaria SVS/MS 344/98, acrescentar a RDC 16/2014 (Art. 4º). Outrossim, a RDC 185/2001 foi revogada pela 751/2022. A RDC 210/2003 também

foi revogada (ver RDC 658/2022). Ademais, devem ser revisadas exigências de registro sanitário (verificar RDC 912/2024).

25. Sobre o afastamento das ME e EPP, a secretaria sustenta a aplicabilidade do art. 49, III, da LC 123/2006, que admite o afastamento do benefício quando "não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado". Os esclarecimentos constam das fls. 403-404.

26. Em relação ao DFD – Documento de Formalização de Demanda, verifica-se que a Secretaria juntou aos autos os seguintes documentos: DFD nº 610/2025, às fls. 38–48; DFD nº 611/2025, às fls 49-60.

27. Em relação ao **Plano de Contratação Anual – PCA**, O objeto pretendido FOI previsto no Plano de Contratações Anuais (PCA) desta Secretaria fls Através do DFD Nr.:610/2025.

28. Ressalta-se que, é de responsabilidade da Secretaria a existência quanto à previsão no PCA.

29. Sobre o **Sistema de Registro de Preços**, tem-se, conforme inciso XLV, do art. 6º da Lei 14.133/2021, que é o "conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras".

30. No caso em exame, a SEMS se pronunciou expressamente acerca da necessidade de adoção deste sistema (pág. 458)

> 3 A contratação por meio de Sistema de Registro de Preço aconteceu em razão da possibilidade de participação de vários fornecedores, permitindo à Administração Pública a contratação de forma mais célere e menos burocrática, mantendo a legalidade do procedimento e

> obedecendo ao critério de menor preço, garantindo assim a escolha da melhor proposta, além de permitir aquisição de bens com demanda regular e entregas parceladas.

31. Em complemento, nos termos do artigo 251 do Decreto Municipal nº 5.807/2023, "as contratações realizadas pela Administração Municipal poderão ser processadas por sistema de registro de preços, sem prejuízo do dever de planejar, observadas, no que for possível e pertinente, às exigências pertinentes à fase preparatória do processo de contratação".

32. Quanto à pesquisa de preço é oportuno considerar que a linha seguida pelo art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) está em consonância com a jurisprudência do TCU e TCE/PR, *in verbis*:

> Art. 23. 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 do local de execução do objeto.
> § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, **adotados de forma combinada ou não**:
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
> II - **contratações similares feitas pela Administração Pública**, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da

pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, **de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal** e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - **pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas**, na forma de regulamento.

(...)

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, **desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo**, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

33. Sendo assim, note-se que a pesquisa em bancos de dados públicos (considerando as quantidades a serem contratadas) é sempre obrigatória (art. 23, caput, lei 14.133/2021) e, nessa perspectiva, deverá sempre ser acostada aos autos documentos comprobatórios de: a) contratações similares feitas administração pública (art. 23, §1º, II, Lei Federal nº 14.133/2021); b) colheita de dados na tabela de referência formalmente aprovada pelo poder executivo federal (art. 23, §1º, III, Lei Federal nº 14.133/2021); c) pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas (art. 23, §1º, V, Lei Federal nº 14.133/2021).

34. Os outros parâmetros indicados no parágrafo 1º do art. 23, supracitado, podem ser utilizados de forma combinada ou não com as pesquisas feitas em bancos de dados públicos. Frise-se, nessa toada, que **somente a pesquisa direta com no mínimo 03 (três) fornecedores deve ser evitada, conforme jurisprudência atual do TCU**.

35. Saliente-se, também, que o Município poderá futuramente dispor sobre outros sistemas de pesquisas em substituição aos bancos de dados públicos, desde que o caso em foco não envolva recursos da União (art. 23, §3º, Lei Federal nº 14.133/2021).

36. Acerca do assunto, é importante salientar que **os orçamentos devem apontar claramente qual o item do edital que se está avaliando e do parâmetro utilizado**, com a aposição aos autos do valor numérico ao qual se chegou. Isso é importante para ensejar a conferência pelos órgãos de controle e a consonância dos valores com a solicitação de contratação e anexo II do edital (orçamento da administração).

37. Vale dizer que é atribuição exclusiva do responsável pela pesquisa de preços assegurar que está adequada para **estimar o preço máximo**, de modo que, por ocasião das cotações, os fornecedores potenciais tenham sido informados das exigências da Administração no processo licitatório, notadamente as especificações técnicas e condições de habilitação e de fornecimento, troca, recusa, cuja definição incumbe a pasta solicitante, afastando qualquer distorção de custos que possa comprometer a competitividade da licitação

38. Embora essa definição seja de integral responsabilidade da Secretaria requisitante e que o Registro de Preços não obrigue à contratação pelo Município, em atenção à disposição do artigo 40, inciso III, da Lei nº 14.133[1], é atribuição da pasta

[1] Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:
(...)

requisitante apurar o quantitativo estimado do processo licitatório, p. ex., valendo-se de comparativo com as aquisições realizadas nos anos anteriores. Tal se respalda pela necessidade de planejamento prévio que demonstre a compatibilidade das necessidades da Administração Municipal com a licitação promovida, de modo a evitar indevida restrição à competitividade.

39. Ressalta-se, portanto, no que tange a definição objetiva dos **quantitativos**, especificações técnicas, avaliação da situação do mercado e demais condições a serem satisfeitas pelas licitantes, que essas constituem atribuição própria da Secretaria requisitante, não estando na seara desta Procuradoria Geral do Município a emissão de opinativo jurídico a respeito do tema.

40. Verifica-se do processo que houve juntada da pesquisa de preço bem como de vários orçamentos (fls. 63-263), demonstrando ampla pesquisa de preços, cabendo à Pasta a estipulação do valor máximo.

41. Assim, pressupõe-se que foram adotadas as cautelas de praxe, de modo a assegurar que as exigências e descritivos encontram-se definidos de forma precisa e adequada ao fim a que se destinam, sem que implique direcionamento ou limitação à competitividade da disputa, em conformidade com o art. 9º, inciso I, e alíneas e art. 40, inciso III, ambos da Lei Federal nº 14.133/2023, recaindo a presunção de veracidade do ateste no termo de referência, posto que prestado por servidores públicos.

42. Relevante elucidar também que, nesse caso, a Administração poderá extinguir o contrato sem ônus quando não dispuser de créditos orçamentários, conforme disposto no artigo 106 da Lei Federal nº 14.133/2021.

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

43. No que atine à minuta do instrumento convocatório e seus anexos, ressalta-se que as questões como o produto definido para o atendimento a demanda, tanto no viés qualitativo como quantitativo e o valor estimado para a contratação foram definidos pela área técnica (SEMS), não detendo a Procuradoria competência para tais apurações.

44. Sem embargo, rememora-se que o Edital deve conter, de forma clara e suficiente, as descrições sucintas do objeto e suas características, descrevendo os itens, quantitativos e suas especificações, estando, portanto, apto a fornecer as informações necessárias e satisfatórias ao proponente para que possa oferecer a proposta nos moldes que a Administração Pública necessita.

45. Quanto a previsão de atendimento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte, os arts. 47 e 48 da Lei Complementar n° 123/06 expõem:

> Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.
> Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.
>
> Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

> I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
> (...)
> III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

46. Desta feita, indispensável à observância do enquadramento na condição de Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte para a participação na licitação, bem como do atendimento ao Acórdão nº 2745/10 do TCE/PR, no concernente à composição societária.

47. Quanto a previsão do art. 47 e 48 da Lei Complementar n° 123/06 (**ME e EPP**), a Secretaria apresentou justificativa para não aplicação no item 4.5 da minuta (fls. 466).

48. Outrossim, sobre a formação de **consórcio**, a SEMS utilizou na Solicitação de Contratação (fls. 463) a seguinte fundamentação:

> CONSÓRCIOS: A participação de empresas reunidas em consórcio NÃO SERÁ permitida nesse processo, de acordo com o previsto no art. 15 da Lei n.° 14.133/2021. Neste processo é indicado vedar a participação de consórcios. Em conformidade com o artigo 15 da Lei 14.133/2021, essa decisão se justifica pela natureza trivial e de fácil execução do objeto da licitação, com diversas empresas individuais aptas a atendê-lo no mercado. A formação de consórcio não oferece benefícios claros para este objeto, uma vez que as empresas individuais podem fornecer propostas competitivas e alinhadas aos requisitos da licitação, assegurando eficiência e economicidade no processo.

49. No que concerne à necessidade de comprovação prévia da **existência de recursos de natureza orçamentária,** registre-se que, no Sistema de Registro de Preços, a licitação não importa necessariamente em contratação, ao contrário do que ocorre, de regra, com a licitação convencional.

50. Conforme aduz Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em sua obra "Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico":

> Essa é, como assinalado anteriormente, a característica singular do Sistema de Registro de Preços como procedimento especial de licitação. A Administração pode firmar um compromisso com os licitantes vencedores: se precisar do produto, adquirirá daquele que ofereceu a proposta mais vantajosa, condicionando esse compromisso a determinado lapso de tempo. De um lado a Administração tem a garantia de que não está obrigada a comprar; de outro, o licitante tem a certeza de que o compromisso não é eterno (p. 38).

51. Diante do arcabouço jurídico existente sobre o tema, corroborado inclusive pela legislação de regência (Decreto Municipal nº 5.807/2023, artigo 254, inciso XII), infere-se que o presente procedimento licitatório, no seu aspecto **orçamentário**, fez constar a indicação do elemento de despesa no subitem 3.1 da Minuta do Edital de Pregão Eletrônico.

52. Por fim, quanto à **publicidade**, importante ressaltar que, em conformidade com os termos do artigo 54º, § 1º da Lei Federal nº 14.133/2024, tem-se:

> Art. 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.

53. Bem como, quanto aos **prazos mínimos** para apresentação de propostas e lances do certame, para o caso em tela, (aquisição de bens – julgamento menor preço), a Lei nº 14.133/2023 em seu art. 55, inciso I, alínea a, estabelece **08 (oito) dias úteis**, contados a partir da divulgação do Edital.

54. Finalmente, em obediência ao art. 53, *caput*, da Lei de Licitações, a minuta de pregão eletrônico está examinada, sendo de responsabilidade das pastas operacionais as questões técnicas.

IV - CONCLUSÃO

55. Reitera-se o disposto nos tópicos 22, 23, 24 e 25, tendo em vista que os documentos anteriormente solicitados pela Agente de Contratação não foram devidamente adequados, permanecendo as inconsistências apontadas.

56. **PELO EXPOSTO,** restrito aos aspectos jurídicos que envolvem a demanda em tela, abstendo, obviamente, da apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade da contratação e tendo em conta que a responsabilidade pelas informações prestadas compete integralmente às Secretarias requisitantes, **opina-se** pelo prosseguimento do processo administrativo em comento, com a consequente publicidade ao Edital, desde que anteriormente atendido os pontos elencados.

É o parecer, s.m.j.

São José dos Pinhais, 20 de outubro de 2026.

VIVIAN GARCIA GHIDIN

Assinado de forma digital por VIVIAN GARCIA GHIDIN
Dados: 2026.10.20 09:57:59 -03'00'

Vivian Garcia Ghidin
Procuradora do Município
OAB/PR 41.898 - Matrícula 20.278