Parecer Jurídico: nº 194/2026

Alteração Edital Padronizado

Interessado: Secretaria Municipal de Licitações

Objeto: Aquisição de medicamentos de uso veterinário.

Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico sobre alterações nos documentos de qualificação técnica exigidos em Pregão Eletrônico de Registro de Preços, adotando-se edital previamente padronizado pela Procuradoria Geral deste Município.

Estudada a matéria, passo a opinar.

Fundamentação

1. De início, cumpre-nos observar que os ritos adotados e demais documentos seguem o padronizado através da Resolução 02/2024, motivo pelo qual a análise recairá tão somente sobre as alterações, conforme certidão apensada ao anexo 12.

2. A alteração consiste na inclusão do certame de documentos inerentes a qualificação técnica, conforme segue:

> **1.11. DOCUMENTOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:**
> 1.11.1 A licitante deverá apresentar Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE) e Certidão de Regularidade Técnica emitida pelo CRF ou CRMV.

3. A esse respeito, a Lei de Licitações, em seu art. 67, apresenta um rol taxativo da documentação relativa à qualificação técnico:

> Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:
> I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de

> responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;
>
> II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;
>
> III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
>
> IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;
>
> V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;
>
> VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

4. É indispensável que o edital preveja de modo claro, explícito e objetivo todos os requisitos de habilitação técnica. Além do mais, admite-se comprovação de experiência anterior na execução de prestações semelhantes, ou seja, qualificação técnica real. É a titularidade de condições práticas e reais de execução do contrato. Em vez de exame teórico do exercício da atividade, as exigências voltam-se para a efetiva capacitação de desempenhar satisfatoriamente o objeto licitado.

5. Conforme entendimento do TCU:

> As exigências relativas à capacidade técnica guardam amparo constitucional e não constituem, por si só, restrição indevida ao caráter competitivo de licitações conduzidas pelo Poder Público. Tais exigências, sejam elas de caráter técnico-profissional ou técnico-operacional, não podem ser

> desarrazoadas a ponto de comprometer o caráter competitivo do certame, devendo tão somente constituir garantia mínima suficiente de que o futuro contratado detém capacidade de cumprir com as obrigações contratuais. Tais exigências ser sempre devidamente fundamentadas, de forma que fiquem demonstradas inequivocadamente sua imprescindibilidade e pertinência em relação ao objeto licitado (Acordão 1.942/2009, Plenário. Rel. Min. André Luís de Carvalho).

6. Não há vedação que impeça a inclusão das exigências de comprovação da qualificação técnica, tanto profissional quanto operacional, mas, não podem ser exigências desarrazoadas, uma vez que compromete o caráter competitivo do certame.

7. Deve ser demonstrado, nos autos do processo, os motivos da exigência, comprovando que os parâmetros fixados são necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, garantindo que a exigência não irá ocasionar restrição ao caráter competitivo, mas sim buscam assegurar a satisfatoriedade do objeto licitado.

2.2 Da possibilidade de exigir documentos de qualificação técnica previstos em legislação especial

8. A Lei Federal nº 14.133/2021 disciplina a qualificação técnica em seu art. 67. De especial relevância para a matéria são os incisos IV e V, que admitem, respectivamente:

- Prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;
- Registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso.

9. Portanto, a Administração Pública poderá exigir dos licitantes documentos que comprovem o cumprimento de condições legalmente necessárias ao exercício da atividade objeto da contratação. Essa faculdade, contudo, não possui caráter irrestrito.

10. As condições de habilitação devem guardar relação com o objeto licitado, possuir fundamento normativo e observar os princípios da proporcionalidade, razoabilidade, isonomia e competitividade, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

11. Não se admite, dessa forma, a inclusão de exigências que, embora relacionadas genericamente ao setor econômico da contratação, não sejam legalmente obrigatórias para determinadas atividades ou categorias de fornecedores.

12. A exigência de autorização administrativa, registro profissional ou licença específica somente se justifica quando representar condição efetivamente necessária ao exercício regular da atividade correspondente.

2.3. Da regulamentação dos medicamentos de uso veterinário

13. A comercialização de produtos destinados ao uso veterinário encontra-se submetida a regime jurídico específico, instituído pelo Decreto-Lei Federal nº 467/1969[1] e regulamentado pelo Decreto Federal nº 5.053/2004[2].

14. O art. 4º do regulamento aprovado pelo Decreto nº 5.053/2004 estabelece a necessidade de registro dos estabelecimentos que desempenhem as atividades nele indicadas, relacionadas à fabricação, manipulação, comercialização, armazenamento e distribuição de produtos veterinários.

15. Entretanto, o § 3º do referido dispositivo prevê regra específica para estabelecimentos que comercializem ou armazenem esses produtos, restringindo a obrigatoriedade de registro às hipóteses que envolvam produtos de natureza biológica e outros que necessitem de cuidados especiais.

16. Consequentemente, a Administração deve distinguir os estabelecimentos efetivamente sujeitos ao registro daqueles dispensados dessa obrigação pela regulamentação aplicável.

17. Tal circunstância impede a exigência indiscriminada de um mesmo documento de regularização perante o MAPA para todos os fornecedores, independentemente da natureza dos produtos e das atividades exercidas.

18. No âmbito do Estado do Paraná, também devem ser observadas as disposições da Agência de Defesa Agropecuária do Paraná – ADAPAR.

[1] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0467.htm
[2] https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-pecuarios/produtos-veterinarios/legislacao-1/lei-decretos/decreto-federal-no-5053-de-22-04-2004.pdf/view

19. A Portaria ADAPAR nº 381/2024[3] disciplina o registro e a fiscalização de estabelecimentos varejistas que comercializam produtos veterinários de natureza biológica e outros que necessitem de cuidados especiais de interesse da defesa agropecuária.

20. Dessa maneira, eventual exigência de registro estadual deve observar as hipóteses efetivamente previstas na regulamentação, não sendo juridicamente adequada sua imposição genérica a fornecedores que não se enquadrem nas atividades sujeitas à obrigatoriedade.

2.4. Da exigência de Autorização de Funcionamento de Empresa – AFE

21. A Autorização de Funcionamento de Empresa, expedida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, constitui instrumento de regularização das atividades submetidas à competência da autoridade sanitária federal.

22. A RDC ANVISA nº 16/2014, com suas alterações, disciplina hipóteses de autorização relacionadas a medicamentos de uso humano, insumos farmacêuticos, produtos para saúde e outras categorias reguladas.

23. Todavia, os medicamentos de uso exclusivamente veterinário encontram-se, em regra, submetidos ao regime próprio de fiscalização do Ministério da Agricultura e Pecuária.

24. Desse modo, não se mostra juridicamente adequada a imposição genérica de AFE emitida pela ANVISA a todos os licitantes que pretendam fornecer produtos veterinários.

25. Ocorre que o Termo de Referência apresentado pela Administração contempla, além de medicamentos veterinários, produtos que podem estar sujeitos ao controle sanitário da ANVISA, a exemplo de soluções injetáveis, medicamentos de uso humano e dispositivos médicos.

26. A contratação também abrange materiais, equipamentos e acessórios cuja comercialização não depende necessariamente de autorização farmacêutica.

[3] https://www.adapar.pr.gov.br/sites/adapar/arquivos_restritos/files/documento/2024-12/381_normas_cp_vrevoga_362202422.966.6886.pdf_-_assinada.pdf

27. Portanto, a necessidade de AFE deve ser examinada conforme a classificação regulatória de cada produto e a atividade desempenhada pelo respectivo fornecedor.

28. Quando efetivamente exigível, a autorização deverá corresponder à atividade autorizada, não bastando a apresentação de documento incompatível com a operação comercial que será executada.

29. Ressalte-se, ainda, que determinados medicamentos estão sujeitos a regime de controle especial, circunstância que poderá demandar autorização adicional, conforme a legislação aplicável.

30. Nessas hipóteses, **compete ao setor técnico** identificar os produtos sujeitos a controle especial, bem como indicar os documentos legalmente necessários à sua comercialização.

31. **Assim, conclui-se que a exigência de AFE é juridicamente admissível, desde que limitada às situações em que sua apresentação seja obrigatória.**

2.5. Da Certidão de Regularidade Técnica emitida pelo CRF ou CRMV

32. A exigência de comprovação de responsabilidade técnica também deve observar o regime jurídico aplicável ao estabelecimento fornecedor.

33. O Decreto Federal nº 5.053/2004 estabelece, em seu art. 18, critérios relativos à responsabilidade técnica dos estabelecimentos sujeitos ao registro, distinguindo as exigências conforme a atividade exercida e a natureza dos produtos.

34. O § 1º do referido dispositivo contempla situações em que a responsabilidade técnica deverá ser exercida por médico-veterinário, assim como hipóteses nas quais se admite médico-veterinário ou farmacêutico.

35. A legislação referente aos estabelecimentos farmacêuticos, por sua vez, estabelece requisitos próprios de responsabilidade técnica profissional.

36. Consequentemente, a possibilidade de apresentação de certidão emitida pelo Conselho Regional de Farmácia ou pelo Conselho Regional de Medicina Veterinária não pode ser tratada como alternativa indistintamente aplicável a todas as atividades.

37. O conselho competente deverá ser definido a partir da atividade efetivamente desenvolvida, das disposições legais incidentes e da qualificação profissional exigida.

38. Além disso, deve-se distinguir a comprovação da existência e regularidade da responsabilidade técnica da imposição de requisitos meramente financeiros perante entidades profissionais.

39. A Administração não poderá exigir, como condição autônoma de habilitação, comprovação de quitação de anuidades sem fundamento legal específico.

40. A exigência de certidão profissional, portanto, será admissível somente nas hipóteses em que a legislação imponha o respectivo registro ou a responsabilidade técnica para a atividade exercida.

2.6. Da diversidade dos produtos contemplados no Termo de Referência

41. O exame do Termo de Referência evidencia que o objeto da contratação não se limita à aquisição de medicamentos de uso veterinário.

42. A planilha contempla diferentes categorias de produtos, incluindo medicamentos veterinários, medicamentos que podem estar submetidos à regulação sanitária de uso humano, soluções parenterais, materiais médico-hospitalares, instrumentais cirúrgicos, acessórios destinados ao manejo animal e outros produtos correlatos.

43. A título exemplificativo, identificam-se itens relativos a antiparasitários veterinários, antimicrobianos, anestésicos, seringas, cateteres, luvas, equipos, materiais de sutura, focinheiras e colares elizabetanos.

44. Essa diversidade demonstra que os produtos estão potencialmente sujeitos a regimes regulatórios distintos.

45. Com efeito, seria desproporcional exigir de empresa interessada exclusivamente no fornecimento de acessórios para contenção animal a apresentação de autorização de funcionamento própria de estabelecimento distribuidor de medicamentos, caso não exista previsão legal dessa obrigatoriedade.

46. Da mesma forma, fornecedores de medicamentos sujeitos a controle especial deverão comprovar o atendimento das condições específicas legalmente exigíveis.

47. A circunstância torna-se especialmente relevante porque o Estudo Técnico Preliminar estabelece a adoção do julgamento por menor preço por item, com a finalidade de ampliar a competitividade e permitir a participação de empresas especializadas no fornecimento de determinados produtos.

48. Por conseguinte, **recomenda-se que a Administração estabeleça os requisitos regulatórios de acordo com a categoria de produto ou com cada item, conforme a necessidade**.

49. A adoção de exigências uniformes para todos os participantes poderá restringir injustificadamente a competitividade, em afronta aos arts. 5º e 67 da Lei nº 14.133/2021.

2.7. Dos entendimentos dos órgãos de controle

50. O Tribunal de Contas da União, ao sistematizar as orientações relativas à habilitação técnica na Lei nº 14.133/2021, destaca que os requisitos dessa natureza se destinam à comprovação da qualificação necessária à execução do objeto contratado. Dessa orientação decorre a necessidade de correspondência entre os documentos exigidos e a atividade efetivamente desempenhada pelo licitante.

51. As exigências de qualificação técnica devem representar condições justificadas e necessárias ao atendimento do interesse público, não podendo constituir barreiras artificiais ao acesso de fornecedores ao certame.

52. No mesmo sentido, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, devem ser igualmente observados os princípios da competitividade, da proporcionalidade e da motivação das exigências editalícias, à luz da legislação nacional de licitações.

2.8. Da necessidade de adequação da cláusula editalícia

53. Diante das considerações expostas, entende-se juridicamente possível a inclusão de requisitos de habilitação destinados à comprovação da regularidade sanitária, administrativa e profissional dos fornecedores.

54. Entretanto, a cláusula originalmente apresentada pela secretaria de gestão de licitações e contratos não estabelece diferenciação entre os regimes regulatórios aplicáveis.

55. Recomenda-se, portanto, sua reformulação, para que as exigências de habilitação técnica guardem correspondência com os itens para os quais a licitante apresentar proposta, vedada a imposição de registros, autorizações ou certidões sem pertinência legal com a respectiva atividade.

56. Recomenda-se, ainda, que o setor técnico requisitante identifique previamente os produtos sujeitos a regimes específicos de fiscalização, controle ou autorização, indicando no instrumento convocatório os documentos exigíveis para seu fornecimento.

57. A redação proposta deverá ser harmonizada com a relação de itens constante do Termo de Referência, mediante avaliação e classificação pelo setor técnico responsável.

III – DAS DEMAIS INCONSISTÊNCIAS IDENTIFICADAS

58. Embora a presente consulta esteja direcionada à alteração das condições de habilitação técnica, o exame dos documentos encaminhados revelou inconsistências que merecem saneamento antes da publicação do edital.

3.1. Divergência quanto ao parcelamento do objeto

59. O Estudo Técnico Preliminar estabelece que a contratação deverá ocorrer mediante julgamento por menor preço por item.

60. Entretanto, **o item 5.1 do Termo de Referência afirma que não haverá parcelamento do objeto**, apresentando justificativa relacionada à execução de serviços destinados a evento.

61. A disposição mostra-se incompatível com o objeto da contratação e com a solução prevista no ETP.

62. Recomenda-se a correção do dispositivo, observando o art. 40, inciso V, alínea “b”, da Lei nº 14.133/2021 e a modelagem efetivamente adotada pela Administração.

3.2 Da participação de microempresas e empresas de pequeno porte

63. O item 7.1 do Termo de Referência prevê participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais.

64. A disposição deverá ser conferida à luz dos arts. 47 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, especialmente quanto às hipóteses de aplicação, aos limites legais e às exceções relacionadas à competitividade e à vantajosidade.

3.3 Da conferência da planilha de produtos

65. Foram observadas possíveis duplicidades de produtos e descrições que demandam conferência técnica (item 23 e 74).

66. Recomenda-se, assim, que o setor requisitante realize a revisão integral da planilha, certificando a compatibilidade entre especificações, unidades de fornecimento, quantidades, preços unitários e respectivos totais.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos arts. 5º, 53 e 67, incisos IV e V, da Lei Federal nº 14.133/2021, e nas demais disposições legais e regulamentares pertinentes, esta Procuradoria Jurídica Municipal MANIFESTA-SE FAVORAVELMENTE À POSSIBILIDADE JURÍDICA DE ALTERAÇÃO DA MINUTA PADRONIZADA DO EDITAL, para inclusão de requisitos específicos de qualificação técnica relacionados à regularidade sanitária, administrativa e profissional dos fornecedores, CONDICIONADA À IMPLEMENTAÇÃO DAS ADEQUAÇÕES INDICADAS NESTE PARECER.

Para tanto, recomenda-se:

I – Reformular a cláusula 1.11.1, afastando a exigência genérica e indistinta de Autorização de Funcionamento de Empresa – AFE e Certidão de Regularidade Técnica emitida pelo CRF ou CRMV;

II – Adequar as exigências de habilitação ao regime regulatório aplicável aos produtos e à atividade efetivamente desempenhada pelos fornecedores;

III – Determinar ao setor técnico a identificação dos produtos sujeitos a autorizações, registros e controles especiais, com a correspondente indicação dos documentos legalmente exigíveis;

IV – Harmonizar as disposições do Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e edital, especialmente quanto ao parcelamento do objeto e às condições de habilitação;

V – Proceder à revisão das especificações técnicas e da planilha de produtos, corrigindo eventuais divergências de quantidades, unidades e valores;

VI – Revisar as demais disposições apontadas nesta manifestação, particularmente as relativas ao tratamento favorecido às microempresas;

VII – Certificar nos autos, por manifestação do setor competente, o atendimento das recomendações antes da publicação do instrumento convocatório.

Registra-se que a presente manifestação possui natureza jurídico-opinativa e não substitui a análise técnica quanto à classificação dos produtos, às características dos medicamentos e à documentação regulatória efetivamente exigível.

Uma vez promovidas as adequações recomendadas e devidamente certificadas seu cumprimento pelos setores responsáveis, entende-se possível o regular prosseguimento do procedimento licitatório, independentemente de nova remessa à Procuradoria Jurídica exclusivamente para conferência das correções apontadas.

A dispensa de nova manifestação fica condicionada à inexistência de alterações substanciais no objeto, nas condições de habilitação ou em outros elementos juridicamente relevantes, bem como à ausência de novas questões que demandem apreciação jurídica.

Ressalta-se que a aprovação ora emitida é restrita à legalidade das alterações examinadas e não representa aprovação integral e irrestrita de documentos ou questões não submetidos ao presente controle jurídico.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Submetemos à apreciação da autoridade, requerendo seu protocolo nos autos de procedimento administrativo.

Cândido de Abreu, 28 de outubro de 2026.

Assinado digitalmente
João Vitor Sales ...
28/10/2026 14:37
Decreto 53/2026
Validar no eProcessos (Consulta Anexo Assinado)
Código: 7c373277-b710-49b6-94f5-3066446e6403

João Vitor Sales da Silva
Procurador Jurídico
OAB/PR 109.078

JOAO VITOR SALES DA SILVA
Assinado de forma digital por JOAO VITOR SALES DA SILVA
Dados: 2026.10.28 14:34:26 -03'00'