



Processo Administrativo Eletrônico nº: 013678/2026.
Interessada/Destino: SEMUS.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS. ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL E ANEXO. LEI Nº 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL Nº 1.606/2023. VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA.

PARECER/PGM Nº 98/2026

Trata-se de processo administrativo eletrônico contendo consulta proveniente da secretaria municipal de saúde, que visa aferir a viabilidade jurídica de publicação da minuta de edital de licitação para aquisição de medicamentos padronizados que atuam no Sistema Nervoso Central, para distribuição gratuita, destinados a atender o Departamento de Assistência Farmacêutica, através de ata de registro de preços, por meio de licitação na modalidade pregão na forma eletrônica, no critério de julgamento menor preço por item, modo de disputa aberto.

I – REQUISITO DE ADMISSIBILIDADE

Em cumprimento ao disposto no inciso XIV, do artigo 22 da Lei Complementar Municipal nº 025/2013, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município de Linhares, compete ao Procurador Municipal “prestar assessoria e consultoria jurídica aos órgãos e autoridades do Município, analisando e emitindo pareceres nos processos e consultas que lhes forem feitas.”

Sendo assim, havendo questionamento fundamentado advindo de Autoridade Pública, conforme se vê no parágrafo acima, preenchido está o requisito de admissibilidade previsto na legislação municipal, o que possibilita a continuidade do exame da questão submetida a este núcleo.

É o relatório. Passo a opinar.



II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Ressalto, de início, que a competência desta Procuradoria Administrativa, no presente caso, se restringe única e exclusivamente, aos aspectos jurídicos da consulta realizada pelo Ilmo. Secretário Municipal de Saúde.

Não se encontra compreendida entre suas atribuições funcionais o exame dos atos administrativos procedimentais, tampouco emitir juízo de conveniência e oportunidade, mas sim sobre aspectos de legalidade do ato.

Esta Procuradoria, portanto, enquanto órgão consultivo, emite parecer estritamente jurídico-opinativo, não vinculando o ordenador de despesa, a quem compete, efetivamente, o poder decisório quanto ao mérito administrativo, conforme disposição contida na Instrução Normativa PGM nº 001/2015, especificamente no § 2º do artigo 2º, que possui a seguinte redação:

“Os pareceres emitidos pela Procuradoria Geral do Município, ainda que obrigatórios, não vinculam ou determinam a decisão final do gestor público, sendo-lhe permitido discordar da manifestação jurídica, desde que seu ato esteja devidamente motivado.”

Desta feita, registre-se que adiante serão abordados os aspectos estritamente formais e jurídicos da consulta.

III – DA ANÁLISE JURÍDICA

A partir daqui serão examinadas as condições legais exigidas para o tipo de contratação indicada pela Autoridade gestora, especificamente no que se relaciona ao instrumento convocatório, com fundamento na Lei nº 14.133/2021.

III.1 – DA ANÁLISE DOS ATOS QUE ANTECEDEM A MINUTA DO EDITAL

Consoante determinação do artigo 29 da Lei Federal nº 14.133/2021, que regulamenta o pregão, o procedimento licitatório deve seguir o rito procedimental comum, previsto no artigo 17 do mesmo diploma normativo, adotando-se essa modalidade sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

O artigo 17 da Lei Geral das Licitações e Contratos, prevê as fases que devem ser observadas no procedimento licitatório, e que aqui merecem registro, quais



sejam: **I)** preparatória; **II)** de divulgação do edital de licitação; **III)** de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; **IV)** de julgamento; **V)** de habilitação; **VI)** recursal e, por fim, de **VII)** homologação.

Na sequência, o artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021 traz determinações quanto às informações e documentos que devem constar na primeira fase do procedimento concorrential (preparatória).

Há, como se vê, um detalhamento procedimental a ser observado por aqueles que nele executam suas funções, o que revela a preocupação da norma com o planejamento da contratação pública.

Às fls. 03/07 tem comprovado o documento de formalização da demanda, atendendo o art. 12, VII, da Lei nº 14.133/2021, subscrito por Fabiana Leite Parma, Departamento de Assistência Farmacêutica.

Portanto, após realizar os apontamentos acima, e considerando os artigos de lei anteriormente citados, têm-se que, a princípio, devem constar nestes autos eletrônicos os seguintes documentos:

- (a)** Estudo técnico preliminar;
- (b)** Termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- (c)** Procedimento público de intenção de registro de preços;
- (d)** Condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- (e)** Orçamento estimado;
- (f)** A minuta do edital e do contrato;
- (g)** Regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia;
- (h)** Modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros;
- (i)** Motivação circunstanciada das condições do edital;
- (j)** A análise dos riscos;
- (k)** A motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação;
- (l)** Designação do pregoeiro e equipe de apoio;
- (m)** Publicação do edital.

O primeiro deles, refere-se ao estudo técnico preliminar - ETP.



Quanto ao referido documento, o § 1º do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, disciplina quais os componentes que devem nele constar.

Ao analisar os documentos que instruem o presente processo eletrônico, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) encontra-se às fls. 15/52. Em leitura superficial, vejo todos os requisitos formais preenchidos, contudo, para propiciar maior clareza, deixo para analisar as inconsistências em conjunto como próximo requisito.

O **segundo** requisito que deve ser observado relaciona-se ao “**termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso”.

Sobre o Termo de Referência observo, inicialmente, que tal documento consta nas fls. 283/325 dos autos eletrônicos.

Dito isso, sobre o assunto é importante consignar que o inciso XXIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, apresenta quais os requisitos que devem constar no documento analisado neste tópico. Salutar, portanto, sua transcrição:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de **bens e serviços**, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) 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;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;



i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

No que tange ao Termo de Referência, em análise perfunctória, constata-se que o documento apresentado, tanto quanto no item anterior, a ETP e a TR **seguem a estrutura formal exigida** pela Lei nº 14.133/2021, definindo o objeto, a justificativa, a modalidade licitatória e as principais condições da contratação.

Não obstante, uma análise mais aprofundada revelou a existência de inconsistências e fragilidades que necessitam de saneamento antes do prosseguimento do feito, sob pena de macular o processo licitatório.

Verifica-se uma notável disparidade entre as estimativas de custo para a contratação. Enquanto o **Estudo Técnico Preliminar** estipula o valor global de R\$ 3.882.660,00, o **Termo de Referência**, em contrapartida, fixa um valor total de R\$ 3.938.090,00 para o mesmo objeto.

A diferença, superior a R\$ 55.000,00, pode indicar falha na fase de planejamento, pois o Termo de Referência deve refletir de forma fiel e consolidada o resultado dos estudos e da pesquisa de preços realizados na fase preliminar.

Tal divergência, viola a harmonia que deve nortear a fase preparatória da licitação e compromete a fidedignidade do orçamento-base do certame, abrindo margem para questionamentos sobre qual valor efetivamente reflete a realidade do mercado, **a não ser que seja devidamente justificada nos autos**.

A eventual diferença de valores entre o estudo técnico inicial e o Termo de Referência pode ser um reflexo natural do amadurecimento do planejamento. No entanto, é **imprescindível** que essa variação seja detalhadamente justificada nos autos, comprovando que a mudança decorre de um refinamento da análise de mercado e não de uma inconsistência.

Considerando que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) devem guardar conformidade entre si, recomenda-se a adoção de medidas administrativas para sanar a aparente inconsistência no estudo mercadológico.
(RECOMENDAÇÃO 1)



Outro ponto de atenção, tanto o ETP quanto o TR **afastam a aplicação da cota reservada para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**, prevista no art. 48, III, da Lei Complementar nº 123/2006, com base em justificativas genéricas, como o "risco de prejuízo ao conjunto do objeto" e a possibilidade de a licitação ser "deserta".

Conforme entendimento pacificado do Tribunal de Contas da União (TCU), **a não aplicação da cota reservada é medida excepcional e demanda justificativa robusta, baseada em dados técnicos e econômicos concretos**, que comprovem o efetivo prejuízo à Administração. A mera alegação de riscos hipotéticos não possui o condão de afastar a norma legal, que visa concretizar o tratamento favorecido a ME/EPPs previsto na Constituição Federal. A manutenção da justificativa nos moldes atuais expõe o certame a risco de impugnação e determinação de anulação por parte dos órgãos de controle.

Recomendo ação administrativa para que demonstre, de forma inequívoca e com base em dados concretos, a ocorrência de uma das hipóteses do art. 49 da LC nº 123/2006. Tal estudo deve, por exemplo, comprovar a inexistência de ao menos três ME/EPPs competitivas na região (inciso II) ou o efetivo prejuízo técnico ou econômico para a Administração (inciso III), com base em análises de mercado, histórico de licitações anteriores ou outros elementos probatórios. **(RECOMENDAÇÃO 2)**

Por último, destaca-se que a **análise de riscos** foi conduzida de maneira simplificada nos documentos da contratação (ETP e TR), não detalhando adequadamente as potenciais ameaças e suas medidas de mitigação.

Contudo, tratando-se de uma contratação de valor vultoso (aproximadamente R\$ 3,9 milhões) e de objeto essencial (medicamentos), cuja eventual falta acarreta grave impacto à saúde pública, a prudência administrativa e o princípio da eficiência recomendam a elaboração de uma matriz de riscos mais detalhada.

Tal medida é fundamental para prever e mitigar eventos como atrasos na entrega, problemas de qualidade ou desabastecimento, garantindo a boa gestão do futuro contrato. **Contraditoriamente**, juntou-se aos autos uma análise de riscos (fls. 275/282), razão pela qual, recomenda-se ação administrativa para que torne coesas as principais peças processuais. **(RECOMENDAÇÃO 3)**

Passando à análise do próximo requisito, este refere-se às **"condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento"**.



Nesse ponto, observo que as informações quanto às condições de execução e pagamento foram descritas no Termo de Referência, às fls. 283/325.

Ademais, sobre as garantias exigidas e ofertadas no procedimento licitatório, esta não se encontra descrita no Termo de Referência que instrui os autos, todavia, o art. 58, da Lei 14.133/21 traz uma opção ao Administrador, pois ela **poderá** ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação. O Administrador avalia caso a caso com cautela.

Com relação ao “**orçamento estimado**”, o artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 contempla formalidades que devem ser observadas para a coleta de orçamentos que estimam o preço da contratação.

No presente caso, o orçamento estimado foi apresentado, composto por pesquisa de preço realizada junto a fontes (53/282 e 326/593), bem como pela juntada de quadro comparativo de preço (594/632), e ainda o preço médio da proposta (pág. 633/634).

Feitas tais ponderações sobre o orçamento realizado é válido ressaltar que, acerca da responsabilidade na pesquisa de preço, o entendimento do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - Plenário, firmado no Acórdão 1372/2019, é no sentido de que o servidor que realizou a pesquisa de preços é responsável pelos valores documentados nos autos do processo administrativo, motivo pelo qual a cotação deve ser realizada com total zelo, sob pena de eventual responsabilização.

Isto ocorre porque referida pesquisa está intimamente ligada ao preço médio que deve ser o mais fidedigno ao valor praticado no mercado, uma vez que serve de parâmetro para compra pública.

Dessa forma, em regra, cabe ao servidor responsável pelas cotações analisar se todos os requisitos inerentes ao ato foram atendidos e se não há variação de valor. Ao Pregoeiro, por sua vez, cabe buscar esclarecimentos junto ao responsável pela cotação, em casos de erros grosseiros e/ou dúvidas quanto à elaboração da pesquisa de preço.

Ressalto que consta o *checklist* da contratação, em atendimento a IN 68/2020 do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – TCE-ES, **acostado às fls. 635/646.**



Consta nos autos (pág. 649) a devida autorização emitida pelo Secretário Municipal de Saúde para o regular prosseguimento do processo licitatório, bem como, às fls. 648 informação sobre a dotação orçamentária, indicando o lastro financeiro para a aquisição pretendida em cumprimento a determinação da LRF.

Ultrapassada mais esta etapa, quanto ao requisito inerente à “**minuta do edital e do contrato, com as previsões contidas nos incisos VII a IX do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021**”, observo que a minuta do instrumento inaugural do certame e seus anexos, incluindo a minuta do contrato dele decorrente e da ata de registro de preços, foram juntados às fls. 669/767.

Registre-se, preliminarmente, que a minuta do edital, bem como seus anexos, inclusive a minuta do contrato administrativo, foram elaborados a partir de modelos padronizados, previamente aprovados no âmbito da Administração, em conformidade com a Portaria Conjunta SEMAR/PGM/SECONT nº 001/2025.

Nessas hipóteses, a atuação desta Procuradoria deve observar os limites institucionais de sua competência consultiva, razão pela qual a análise jurídica concentra-se na verificação da legalidade do procedimento licitatório, especialmente quanto à adequação da modalidade escolhida, à observância das normas da Lei nº 14.133/2021 e à regularidade formal dos atos praticados, não abrangendo a reavaliação pormenorizada de cláusulas padronizadas que já foram objeto de prévia validação jurídica.

Eventuais apontamentos ou ressalvas restringem-se, portanto, a situações de manifesta ilegalidade, incompatibilidade com a legislação vigente ou inadequação ao caso concreto, hipótese em que se impõe o dever de orientação jurídica corretiva. Fora dessas circunstâncias, presume-se a regularidade das minutas padronizadas, cabendo às unidades demandante e gestora do contrato a responsabilidade pela correta adequação dos modelos ao objeto específico da contratação, bem como pela fiel execução do ajuste.

Assim, o presente parecer limita-se ao exame dos aspectos jurídicos essenciais exigidos pelo artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, sem adentrar em juízos de conveniência, oportunidade ou mérito administrativo, os quais permanecem sob a exclusiva responsabilidade da autoridade competente.

Ademais, sobre o requisito que se refere a identificação da “**modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros**”, às fls. 669 é possível verificar a indicação de pregão, na forma eletrônica, com critério de julgamento menor preço por item, modo de disputa aberto, através de registro de preços.



Especificamente sobre o requisito “**análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação**”, a matriz de risco está prevista no inciso XXVII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, o qual traz a sua definição. No tocante ao documento de Análise de Risco, observa-se que o mesmo se encontra acostado aos presentes autos, em conformidade com o que dispõe o art. 20, §1º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, fls. 275/282, atendendo as diretrizes da norma em comento.

Por fim, neste tópico, no que concerne a “**publicidade do edital de licitação**”, o artigo 54 da Lei nº 14.133/2021 determina que esta será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), o que deverá ser observado pelo Setor Competente, após todas as certificações necessárias, destacadas neste parecer, considerando se tratar de exigência legal, que, se não implementada, poderá ocasionar as devidas responsabilizações.

III.2 – DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL

Sobre o critério de julgamento, insta ressaltar que o inciso XLI do artigo 6º, bem como o artigo 33, ambos da Lei nº 14.133/2021, preveem os critérios a serem utilizados nesta modalidade de licitação, sendo que o artigo 6º enfatiza o menor preço por item no modo aberto.

No caso desses autos eletrônicos, verifico a existência de menção, na minuta do Edital, ao critério de julgamento de “menor preço por item”, o qual encontra-se em consonância com o critério mencionado no Termo de Referência.

A) DOS REQUISITOS MÍNIMOS DA MINUTA DO EDITAL:

O artigo 22 da Lei nº 14.133/21 refere-se a matriz de risco, no sentido de que o Edital poderá contemplar a matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado.

Além disso, o artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, especifica os requisitos mínimos que devem constar na minuta do Edital, quais sejam:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à **fiscalização e à gestão do contrato**, à entrega do objeto e às condições de pagamento.



§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos. (Grifei)

Ao analisar a minuta do edital juntada aos autos, observo que constam os requisitos listados no dispositivo legal acima transcrito.

B) DA ANÁLISE DOS ANEXOS DA MINUTA DE EDITAL:

Em relação aos anexos da minuta do Edital, o § 3º do artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, especifica o seguinte:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. (...)

§ 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.

Diante do conteúdo extraído do parágrafo acima os anexos acompanham o edital, inclusive a ata de registro de preços, que desde já declaro que preenche os requisitos legais.

Quanto à minuta do contrato anexado, exige a lei a presença dos seguintes requisitos:

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;

XIX - os casos de extinção.

Ao analisar de forma atenciosa a minuta do contrato, constato preenchidos os requisitos descritos acima.

IV - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, sem adentrar ao mérito administrativo, **opino pela viabilidade jurídica condicionada** de publicação da minuta de edital para aquisição de medicamentos padronizados na Remume (Relação Municipal de Medicamentos Essenciais) que atuam no Sistema Nervoso Central para distribuição gratuita, destinados a atender o Departamento de Assistência Farmacêutica (Farmácia Básica Municipal, Farmácia das Unidades Básicas de Saúde Sede e Interior, Farmácia do PA/HGL, USL, NAPS, CAPS-II, CAPS-AD, UPA Infantil e Rede Cuidar) para o período de 01 (um) ano, através de ata de registro de preços, por meio de licitação na modalidade pregão na forma eletrônica, no critério de julgamento menor preço por item, modo de disputa aberto, **desde que superadas as ressalvas apontadas no corpo do opinativo.**

É o parecer.

Linhares/ES, 01 de junho de 2026.

PROCURADORIA
GERAL DO
MUNICÍPIO



PREFEITURA DE
LINHARES



APOLÔNIO PAULO PAIVA DE SOUZA AMORIM
PROCURADOR MUNICIPAL
OAB/ES – 14.749
Matricula nº 27393

Assinado digitalmente. Acesse: <https://gpi.linhares.es.gov.br/Server/Exec/AccessoBase/?IdPortal=9602233a-19a9-4d11-81f6-46489479e3f4&IdFunc=B5B41FAC0361D157D9673ECB926AFAE> Chave:
936f7a69-9d67-4ad6-b486-0f0413eeffc1f
Parecer Jurídico Nº 001412/2026