



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
Parecer Jurídico

Processo Administrativo nº 27.04.2026.001

Pregão Eletrônico SRP nº 9/2026-008

Interessado: Secretaria Municipal de Saúde de São Sebastião da Boa Vista/PA

Assunto: Análise jurídica da fase preparatória do processo licitatório destinado ao registro de preços para aquisição de medicamentos de controle especial (saúde mental)

I – RELATÓRIO.

O presente processo administrativo foi instaurado com a finalidade de promover registro de preços para futura e eventual aquisição de medicamentos de controle especial, destinados ao atendimento dos pacientes da rede pública municipal de saúde mental, no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde de São Sebastião da Boa Vista/PA, abrangendo o quantitativo de sessenta e cinco itens, cujo valor global estimado foi fixado em R\$ 1.615.000,80 (um milhão, seiscentos e quinze mil reais e oitenta centavos).

A formalização da demanda partiu do Almojarifado Central da Secretaria Municipal de Saúde, instruída por Documento de Formalização de Demanda no qual restou justificada a essencialidade da contratação, sob o argumento da necessidade de prevenção ao desabastecimento de medicamentos psicotrópicos, do risco de descontinuidade terapêutica e de eventual judicialização e responsabilização do ente municipal.

Em vinte e sete de abril de dois mil e vinte e seis, o Secretário Municipal de Saúde, Fábio Cardoso Farias, expediu a Portaria nº 004/2026, instituindo a Equipe de Planejamento da contratação, presidida por Abigail Rodrigues de Sousa, à qual foi atribuído o prazo de quinze dias úteis para conclusão da fase preparatória.

Em treze de maio de dois mil e vinte e seis, a Equipe de Planejamento concluiu o Estudo Técnico Preliminar, a Matriz de Riscos e o Termo de Referência, instrumentos nos quais restou consignada a opção pelo parcelamento da licitação por item, a vedação à subcontratação e a definição dos requisitos sanitários de qualificação técnica exigíveis dos licitantes, dado o caráter especial do objeto.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA

A pesquisa de preços foi autorizada por despacho do Secretário Municipal de Saúde e conduzida pelo Departamento de Compras entre quatorze de maio e cinco de junho de dois mil e vinte e seis, tendo por fontes o Portal dos Jurisdicionados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, o Banco de Preços, atas de registro de preços de outros entes municipais e cotações diretas junto a fornecedores do ramo, resultando na consolidação do valor global estimado supramencionado.

Em doze de junho de dois mil e vinte e seis, foi firmada a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, com atestação de compatibilidade da despesa com a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual, no mesmo ato em que se autorizou formalmente a abertura do procedimento licitatório.

Em dezesseis de junho de dois mil e vinte e seis, a pregoeira municipal Suely Maria do Socorro Oliveira Monteiro procedeu à autuação do feito e, na mesma data, encaminhou os autos a esta Assessoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, solicitando a emissão de parecer jurídico sobre a regularidade procedimental do certame, das minutas do edital, da ata de registro de preços e do contrato administrativo.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

II – MÉRITO.

II.1. Do escopo e dos limites da manifestação consultiva.

A presente manifestação consultiva encontra fundamento expresso no art. 53, caput e § 4º, da Lei nº 14.133/2021, dispositivo que impõe a realização de prévio controle de legalidade pela assessoria jurídica do órgão ou entidade contratante, mediante análise dos atos da fase preparatória e das respectivas minutas do edital, da ata de registro de preços e do contrato administrativo.

O controle prévio de legalidade exercido por este órgão de assessoramento restringe-se ao exame formal e material da juridicidade do procedimento, não alcançando análises de conveniência, oportunidade ou mérito administrativo, tampouco aspectos estritamente técnicos, mercadológicos ou orçamentários, cuja apreciação permanece sob a esfera de competência exclusiva da autoridade assessorada.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA

Tal delimitação observa as diretrizes do Enunciado BPC nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, segundo o qual a manifestação consultiva deve evitar posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, preservando a margem de discricionariedade do gestor.

II.2. Da regularidade formal da fase preparatória e do planejamento da contratação.

O planejamento da contratação pública, na sistemática inaugurada pela Lei nº 14.133/2021, constitui pilar de legitimação do certame, pressupondo o adequado encadeamento dos atos de formalização da demanda, designação da equipe responsável, elaboração do estudo técnico preliminar, do mapa de riscos e do termo de referência, conforme dispõem os arts. 6º, XX, XXIII e XXIV, 11, parágrafo único, 12, VII, e 18 do referido diploma.

Da análise dos autos, verifica-se que a fase interna foi instruída com a integralidade dos atos preparatórios exigíveis: (i) Documento de Formalização de Demanda, no qual restou caracterizada a necessidade pública a ser atendida; (ii) Portaria nº 004/2026, de designação da Equipe de Planejamento, com observância da competência funcional e fixação de prazo para conclusão dos trabalhos; (iii) Estudo Técnico Preliminar, demonstrando a viabilidade técnica e econômica da contratação pretendida; (iv) Matriz de Riscos, com identificação dos riscos de planejamento, licitação e execução, bem como das respectivas medidas de mitigação; e (v) Termo de Referência, contendo a descrição precisa do objeto, o modelo de execução, os prazos de entrega, as regras de fiscalização e os critérios de recebimento provisório e definitivo, com designação formal de gestor e fiscal do contrato.

O Estudo Técnico Preliminar atende plenamente às exigências do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, na medida em que descreve a necessidade da contratação, examina o mercado, apresenta a estimativa de quantitativos, justifica a solução escolhida e demonstra a viabilidade econômico-financeira do empreendimento. Da mesma forma, o Termo de Referência observa os requisitos do art. 6º, XXIII, do mesmo diploma, indicando com precisão as obrigações da contratada, as condições de execução e os parâmetros objetivos de aceitação do objeto.

Verifica-se, ademais, que a Equipe de Planejamento atuou nos limites das atribuições conferidas pela Portaria de designação, com observância do prazo



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA

estabelecido pela autoridade competente. A condução do procedimento por pregoeira regularmente designada (Portaria nº 007/2026-GP/PMSSBV) confere regularidade subjetiva ao certame, em conformidade com o art. 8º da Lei nº 14.133/2021.

Estão, portanto, devidamente atendidos os requisitos formais e materiais da fase preparatória.

II.3. Do objeto, da modalidade licitatória e do critério de julgamento.

O objeto da contratação consiste no fornecimento parcelado de medicamentos de controle especial destinados ao tratamento de saúde mental, bens cujos padrões de desempenho e qualidade encontram-se objetivamente definidos por normas técnicas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária — ANVISA, notadamente pela Portaria SVS/MS nº 344/1998 e pelas Resoluções da Diretoria Colegiada que disciplinam o registro, a produção, a distribuição e a dispensação dessas substâncias.

A padronização normativa do objeto e a sua ampla difusão no mercado farmacêutico nacional permitem enquadrá-lo na categoria de bem comum, na forma do art. 6º, XIII, da Lei nº 14.133/2021, o que torna obrigatória a adoção da modalidade Pregão Eletrônico, conforme determina o art. 6º, XLI, c/c art. 28, § 1º, do mesmo diploma. A opção pelo modo de disputa aberto, igualmente, alinha-se ao disposto no art. 56, I, da Lei nº 14.133/2021, e ao § 1º do mesmo dispositivo, sendo compatível com a natureza do objeto.

Quanto ao critério de julgamento, a Administração optou pelo menor preço por item, escolha que se revela tecnicamente acertada e juridicamente legítima. O critério de menor preço encontra previsão expressa no art. 33, I, da Lei nº 14.133/2021, sendo o mais adequado para aquisição de bens com especificações técnicas padronizadas. A adoção do julgamento por item — e não por lote — constitui corolário direto do dever de parcelamento do objeto, conforme se examinará em tópico próprio.

II.4. Do parcelamento do objeto e da disputa por item.

O parcelamento do objeto licitado, com adjudicação por item, encontra expresso amparo no art. 40, V, alínea "b", da Lei nº 14.133/2021, que impõe à Administração o dever de dividir o objeto em tantas parcelas quantas se comprovarem



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA

técnica e economicamente viáveis, com vistas ao melhor aproveitamento do mercado e à ampliação da competitividade do certame.

No caso concreto, a aquisição abrange sessenta e cinco itens distintos de medicamentos de controle especial, integrantes de classes terapêuticas diversas — antipsicóticos, antidepressivos, ansiolíticos, anticonvulsivantes e estabilizadores do humor —, cujos princípios ativos, formas farmacêuticas, concentrações e fabricantes detentores de registro sanitário são variados. Tal heterogeneidade, devidamente caracterizada pelo Estudo Técnico Preliminar, demonstra a inexistência de vínculo técnico ou econômico que recomende a adjudicação agrupada, bem como a inviabilidade da disputa por lote único, sob pena de restrição indevida à competitividade e de comprometimento da economia de escala em sentido oposto ao postulado pela norma.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é uníssona e vinculante em reconhecer a obrigatoriedade do parcelamento sempre que o objeto for divisível, conforme consolidado na Súmula nº 247 da referida Corte, in verbis:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.” (Súmula TCU nº 247)

A opção pela disputa por item, no caso vertente, atende rigorosamente aos parâmetros normativos e sumulares, pois (i) permite a participação de fornecedores especializados em determinadas classes terapêuticas ou em produtos de fabricantes específicos; (ii) amplia o universo de licitantes aptos a concorrer; (iii) potencializa a obtenção da proposta mais vantajosa por unidade adquirida; e (iv) afasta o risco de fracasso integral do certame em razão da ausência de proposta para item isolado. Está, pois, juridicamente validada a modelagem adotada pela Administração.

II.5. Das exigências sanitárias e da qualificação técnica.



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA

A natureza singular do objeto — medicamentos sujeitos a controle especial pela Portaria SVS/MS nº 344/1998 — impõe à Administração o dever de exigir, na fase de habilitação, documentação técnica apta a assegurar a regularidade sanitária dos licitantes, da cadeia de produção, distribuição e dispensação dos produtos, sobretudo em razão do potencial de uso indevido e da rastreabilidade legalmente exigida para essas substâncias.

As exigências de qualificação técnica estabelecidas no Termo de Referência encontram fundamento direto no art. 67 da Lei nº 14.133/2021, que admite a comprovação de aptidão e o cumprimento de requisitos previstos em leis especiais, bem como nas normas federais que disciplinam o setor farmacêutico, em particular a Lei nº 5.991/1973, a Lei nº 6.360/1976, a Lei nº 13.021/2014, o Decreto nº 8.077/2013 e a Portaria SVS/MS nº 344/1998.

Mostram-se plenamente legítimas, no caso, as seguintes exigências previstas nas minutas:

a) Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE), expedida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária — ANVISA, nos termos do art. 2º da Lei nº 6.360/1976 e do art. 50 da Lei nº 5.991/1973, requisito indispensável para o exercício regular das atividades de fabricação, distribuição, importação, transporte e dispensação de medicamentos;

b) Autorização Especial (AE) emitida pela ANVISA, exigência específica e cogente para empresas que manipulam, armazenam ou comercializam substâncias sujeitas a controle especial elencadas nas listas anexas à Portaria SVS/MS nº 344/1998, conforme expressamente determinado por seu art. 2º, parágrafo único;

c) Alvará ou Licença Sanitária expedida pelo órgão de vigilância sanitária estadual ou municipal competente, em atenção ao princípio da fiscalização concorrente previsto na Lei nº 8.080/1990;

d) Registro ou Certidão de Regularidade junto ao Conselho Regional de Farmácia (CRF) da respectiva unidade federativa, acompanhado da indicação do profissional farmacêutico Responsável Técnico, exigência amparada no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 6.839/1980 e nos arts. 5º a 7º da Lei nº 13.021/2014; e



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA

e) Registro do medicamento na ANVISA ou comprovação de isenção, na forma do art. 12 da Lei nº 6.360/1976, condição de comercialização lícita do produto no território nacional.

Tais exigências não configuram restrição indevida à competitividade, pois consubstanciam requisitos legais cogentes para o exercício da atividade econômica de comércio e distribuição de medicamentos controlados, de sorte que a sua dispensa, ao invés de ampliar a disputa, comprometeria a própria licitude da execução contratual e exporia a Administração e os usuários do Sistema Único de Saúde a risco sanitário inaceitável. O Tribunal de Contas da União, em reiterados julgados, vem reconhecendo a legitimidade de tais exigências quando indispensáveis à execução do objeto e proporcionais à sua natureza.

Da análise das minutas, verifica-se que os requisitos de qualificação técnica foram dimensionados em estrita observância à legislação sanitária federal e ao princípio da proporcionalidade, estando, pois, em conformidade com o ordenamento jurídico.

II.6. Da vedação à subcontratação.

A vedação à subcontratação, prevista nas minutas do edital e do contrato, encontra respaldo no art. 122 da Lei nº 14.133/2021, dispositivo segundo o qual a subcontratação somente é admissível na medida e nas condições previstas no instrumento convocatório, conferindo à Administração margem legítima para vedá-la quando justificada pela natureza do objeto.

No caso vertente, a proibição encontra justificativa técnica robusta, ancorada em três fundamentos convergentes: (i) a necessidade de rastreabilidade integral da cadeia logística dos medicamentos sujeitos a controle especial, exigência intrínseca ao regime da Portaria SVS/MS nº 344/1998, que impõe escrituração específica e contínua das operações de movimentação dessas substâncias; (ii) a indispensabilidade de manutenção do controle de qualidade pelo fornecedor originário, único responsável legal pela regularidade sanitária do produto fornecido perante os órgãos de fiscalização; e (iii) a preservação da responsabilização direta e integral da contratada, evitando-se a interposição de terceiros não habilitados perante a ANVISA e o CRF, o que comprometeria a higidez do regime sancionatório administrativo e civil.



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA

A vedação, ademais, harmoniza-se com a orientação reiterada do Tribunal de Contas da União no sentido de que a subcontratação, em hipóteses envolvendo bens regulados e de uso restrito, pode comprometer a finalidade pública da contratação, sendo legítima a sua interdição expressa pelo instrumento convocatório.

A cláusula em questão, portanto, está juridicamente validada.

II.7. Da vedação à participação de empresas em consórcio.

A participação de pessoas jurídicas reunidas em consórcio é disciplinada pelo art. 15 da Lei nº 14.133/2021, dispositivo que confere à Administração discricionariedade técnica para admiti-la ou vedá-la, desde que motivada a opção adotada no processo administrativo.

No caso concreto, a vedação prevista nas minutas encontra-se devidamente fundamentada, pois o objeto licitado — fornecimento parcelado de medicamentos com especificações padronizadas e de pequeno a médio vulto financeiro por item — não apresenta complexidade técnica ou expressão econômica que demande a conjugação de esforços empresariais. O valor global estimado de R\$ 1.615.000,80 está significativamente aquém dos patamares em que a doutrina e a jurisprudência reconhecem a pertinência do consórcio como instrumento de viabilização da disputa, especialmente quando confrontado com o limiar de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais) historicamente referido pelo Tribunal de Contas da União como parâmetro orientador para contratações de grande vulto.

Acresce-se que o mercado farmacêutico nacional, mesmo no segmento de medicamentos controlados, dispõe de número suficiente de distribuidores e revendedores devidamente habilitados pela ANVISA e capacitados a fornecer isoladamente os itens licitados, o que afasta a necessidade de associação empresarial para garantir a competitividade do certame. A vedação, ao revés, contribui para a simplificação do procedimento e para a clareza da responsabilização contratual, sendo plenamente legítima a opção da Administração.

II.8. Da pesquisa de preços e da estimativa de valor da contratação.

A pesquisa de preços que sustenta a estimativa da contratação foi conduzida pelo Departamento de Compras com observância dos parâmetros do art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, e da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA

julho de 2021, tendo como fontes o Portal dos Jurisdicionados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, o Banco de Preços, atas de registro de preços vigentes em outros entes municipais e cotações diretas junto a fornecedores do ramo, em metodologia compatível com a natureza e o porte da contratação.

A consolidação dos dados resultou no valor global estimado de R\$ 1.615.000,80, devidamente justificado nos autos.

II.9. Da adequação orçamentária e financeira.

Consta dos autos a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, firmada em doze de junho de dois mil e vinte e seis pelo ordenador de despesas, na qual restou atestada a compatibilidade da contratação com a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual, em cumprimento ao disposto no art. 16, II, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e no art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021.

Aplica-se à hipótese, ainda, a Orientação Normativa AGU nº 52, que dispensa a estimativa de impacto orçamentário-financeiro para despesas ordinárias e rotineiras destinadas à manutenção de ações governamentais preexistentes, categoria em que se enquadra o abastecimento contínuo da rede municipal de saúde com medicamentos essenciais.

Está, pois, regularmente atendido o requisito de adequação orçamentária.

II.10. Da minuta do edital, da ata de registro de preços e do contrato administrativo.

Da análise das minutas acostadas aos autos, verifica-se que o instrumento convocatório contempla, de forma clara e ordenada, todas as cláusulas exigidas pelo art. 25 da Lei nº 14.133/2021, abrangendo a definição precisa do objeto, as condições de participação, o critério de julgamento (menor preço por item), o modo de disputa aberto, os requisitos de habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira, os prazos de entrega, as condições de pagamento, as sanções administrativas e o procedimento recursal.

A minuta da Ata de Registro de Preços disciplina adequadamente o prazo de vigência, os procedimentos de adesão por órgãos não participantes, o regime de remanejamento de quantitativos, as hipóteses de revisão e cancelamento de preços



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA

registrados e a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas, em conformidade com o Decreto nº 11.462/2023, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e cuja aplicação subsidiária ao ente municipal é juridicamente recomendável, dada a ausência de regulamento local específico.

A minuta do contrato administrativo, por sua vez, observa o disposto no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, contemplando as cláusulas necessárias relativas ao objeto, ao preço, ao prazo, à forma de pagamento, ao reajuste, à fiscalização, às garantias, às hipóteses de extinção, às sanções e à matriz de responsabilidades das partes.

As minutas, em conjunto, mostram-se aderentes aos modelos padronizados de referência da Advocacia-Geral da União e das demais entidades de assessoramento jurídico, com as adaptações factuais pertinentes à realidade do Município de São Sebastião da Boa Vista/PA, conferindo segurança jurídica ao certame e à futura contratação.

II.11. Da publicidade dos atos e da designação dos agentes públicos.

A regularidade do certame exige a observância rigorosa do dever de publicidade, mediante divulgação do edital, dos seus anexos, da ata de registro de preços e do futuro contrato administrativo no Portal Nacional de Contratações Públicas, além da publicação dos atos essenciais na imprensa oficial, nos termos dos arts. 54 e 94 da Lei nº 14.133/2021.

A designação da pregoeira municipal e da respectiva equipe de apoio, formalizada por ato administrativo próprio (Portaria nº 007/2026-GP/PMSSBV), atende ao disposto no art. 8º da Lei nº 14.133/2021, conferindo regularidade subjetiva à condução do certame.

III – CONCLUSÃO.

Diante de todo o exposto, esta Assessoria Jurídica conclui pela viabilidade jurídica e pela regularidade formal e material da fase preparatória do Pregão Eletrônico SRP nº 9/2026-008, opinando favoravelmente ao prosseguimento do feito e à aprovação das minutas do edital, da ata de registro de preços e do contrato administrativo, com fundamento no art. 53, caput e § 4º, da Lei nº 14.133/2021.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA

Recomenda-se, ainda, o rigoroso atendimento das formalidades de publicidade no Portal Nacional de Contratações Públicas, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Ressalte-se, por fim, que a presente manifestação se restringe ao controle prévio de legalidade, excluindo-se de seu âmbito qualquer juízo sobre aspectos técnicos, mercadológicos, orçamentários ou de conveniência administrativa, cuja apreciação permanece sob a competência exclusiva do gestor público municipal.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Sebastião da Boa Vista/PA, 16 de junho de 2026.

ANDRÉ LUIZ BARRA VALENTE

OAB/PA 26.571