



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU – ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE | LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

PARECER JURÍDICO
FASE INTERNA | PREGÃO ELETRÔNICO | SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Nº do Processo:	993/2026 (Sistema 1Doc – 684 páginas)
Órgão consulente:	Setor de Licitação – SEFIN-LIC, por seu Agente de Contratação (Despacho nº 18-993/2026)
Modalidade:	Pregão Eletrônico, sob o Sistema de Registro de Preços – SRP
Critério de Julgamento:	Menor preço por lote, em modo de disputa aberto
Objeto:	Contratação de empresa especializada no fornecimento de medicamentos básicos (farmácia básica, injectáveis e psicotrópicos) e materiais técnicos, em atendimento às necessidades da Central de Abastecimento Farmacêutico – CAF, vinculada à Secretaria Municipal de Saúde/Fundo Municipal de Saúde de Viseu/PA
Valor Global Estimado:	R\$ 7.066.288,94 (sete milhões, sessenta e seis mil, duzentos e oitenta e oito reais e noventa e quatro centavos)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE (ART. 53 DA LEI Nº 14.133/2021). PREGÃO ELETRÔNICO SOB O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS E MATERIAIS TÉCNICOS. ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA MUNICIPAL. FASE PREPARATÓRIA REGULARMENTE INSTRUÍDA (ART. 18 DA LEI Nº 14.133/2021). PESQUISA DE PREÇOS EM CONFORMIDADE COM O ART. 23, § 1º. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, MATRIZ DE RISCOS E TERMO DE REFERÊNCIA ACOSTADOS AOS AUTOS. JULGAMENTO POR LOTES DEVIDAMENTE MOTIVADO. SÚMULA Nº 247 DO TCU. TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. AFASTAMENTO MOTIVADO DA COTA RESERVADA (ART. 49, III, DA LC Nº 123/2006). MINUTAS DE EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E CONTRATO EM CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. PARECER FAVORÁVEL, COM RECOMENDAÇÕES.

I – DA CONSULTA E DO RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre solicitação de análise jurídica formulada pelo Setor de Licitação do Município de Viseu/PA, por intermédio do seu Agente de Contratação, que, mediante o Despacho nº 18-993/2026, datado de 1º de julho de 2026, submeteu a esta Procuradoria-Geral, para os fins do controle prévio de legalidade de que trata o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, o fluxo procedimental adotado, a minuta do edital e as respectivas minutas de ata de registro de preços e de contrato, referentes ao processo administrativo em epígrafe, a ser conduzido na modalidade Pregão Eletrônico, sob o Sistema de Registro de Preços, tendo por objeto a contratação de empresa especializada no fornecimento de medicamentos básicos (farmácia básica, injectáveis e psicotrópicos) e materiais técnicos, em



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU – ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE | LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

atendimento às necessidades da Central de Abastecimento Farmacêutico – CAF, vinculada à Secretaria Municipal de Saúde/Fundo Municipal de Saúde de Viseu/PA.

Registre-se, desde logo, que a consulta delimita com precisão o objeto desta manifestação: a legalidade, a conformidade normativa e a adequação jurídica do procedimento e das minutas, com a apresentação, se for o caso, das recomendações e dos ajustes pertinentes. Consigna o consulente, ademais, que, após a emissão do parecer jurídico, o processo será encaminhado para a solicitação da declaração de adequação orçamentária e para a obtenção da autorização da autoridade superior para a abertura do certame, sequência que se harmoniza com o rito legal, conforme se demonstrará adiante.

O exame detido dos autos revela instrução ordenada e cronologicamente coerente. O feito inaugura-se com o Documento de Formalização de Demanda – DFD, encaminhado em 3 de junho de 2026 pela Secretaria Municipal de Saúde à Secretaria de Gestão e Planejamento, no qual se descrevem a necessidade da contratação, os estabelecimentos de saúde abastecidos pela CAF, a justificativa da demanda por item e a estimativa de quantitativos calcada no número de pacientes acompanhados e nos registros de consumo de exercícios anteriores, subscrito pela responsável formalmente designada (Portaria nº 100/2025) e pela Secretária Municipal de Saúde.

Na sequência, a Secretaria de Gestão e Planejamento determinou ao Setor de Planejamento as providências relativas ao Estudo Técnico Preliminar e à Matriz de Riscos (Despacho nº 1, de 11/06/2026); solicitou-se e juntou-se a memória de cálculo e o relatório de saldo contratual (Despachos nºs 2 e 3, de 12 e 16/06/2026); requisitou-se a pesquisa de preços ao Departamento de Pesquisa de Preços – DPP (Despacho nº 4, de 22/06/2026), que apresentou a cotação e o respectivo Mapa Comparativo de Preços (Despacho nº 5, de 25/06/2026), elaborado segundo as metodologias descritas na 4ª edição do Manual de Orientação de Pesquisa de Preços do Superior Tribunal de Justiça, com critérios estatísticos de saneamento que expurgam os preços excessivamente elevados (superiores a 30% da média do rol) e os inexequíveis (inferiores a 70% da média), valendo-se, entre outras fontes, do Banco de Preços em Saúde – BPS. Identificadas inconsistências pontuais na planilha consolidada durante a elaboração do ETP, foram elas comunicadas ao DPP (Despacho nº 6) e prontamente sanadas, com a rejuntada da pesquisa corrigida (Despacho nº 7, de 25/06/2026), circunstância que evidencia o funcionamento efetivo dos controles internos primários.

Consolidada a fase de precificação, o Setor de Planejamento fez juntar o Resumo do Mapa Comparativo, o Estudo Técnico Preliminar e a Matriz de Riscos (Despacho nº 8, de 25/06/2026). O orçamento estimado alcança o valor global de R\$ 7.066.288,94, distribuído em 8 (oito) lotes, a saber: Lote 1 – Injectáveis (R\$ 1.415.171,85); Lote 2 – Comprimidos (R\$ 1.669.258,46); Lote 3 – Frascos (R\$ 1.121.246,17); Lote 4 – Bisnaga (R\$ 551.554,31); Lote 5 – Insumos (R\$ 1.013.615,17); Lote 6 – Material Técnico para a UPA (R\$ 682.459,57); Lote 7 – Material de Raio-X e Aparelhos Portáteis (R\$ 125.549,16); e Lote 8 – Psicotrópicos (R\$ 487.434,25). O Estudo Técnico Preliminar, datado de 25 de junho de 2026, conclui expressamente pela viabilidade da contratação (item 15.10), e a Matriz de Riscos mapeia, na fase de planejamento, os riscos de processo, de comunicação, de qualidade e de prazo, com a indicação das respectivas probabilidades, impactos e responsáveis.

Prosseguindo, solicitou-se à Secretaria demandante o Termo de Referência (Despacho nº 9, de 26/06/2026), que foi juntado, devidamente assinado, acompanhado da minuta do edital e das minutas da ata de registro de preços e do contrato (Despachos nºs 10 e 11, de 30/06/2026). Após o cancelamento de encaminhamentos equivocados, devidamente justificado nos autos (Despachos nºs 12, 13, 15 e 16), o Setor de Contabilidade, pelo Memorando nº 142/2026 – SC/SEFIN, de 1º de julho de 2026, atestou a existência de crédito orçamentário para o exercício de 2026 e indicou as dotações do Fundo Municipal



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU – ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE | LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

de Saúde aptas a suportar a despesa, no elemento 3.3.90.30.00 – Material de Consumo (Despacho nº 17). Por derradeiro, sobreveio a solicitação de parecer jurídico inicial que inaugura a presente análise (Despacho nº 18, de 1º/07/2026).

É o relatório do essencial. Passa-se a opinar.

II – DA NATUREZA E DOS LIMITES DESTA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

Antes de adentrar o mérito, cumpre fixar, como pórtico metodológico, a natureza e os limites do presente opinativo, porquanto é a partir dessa moldura que se organizam todos os fundamentos subsequentes. O controle prévio de legalidade encontra sede no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, cuja literalidade se transcreve para imediata conferência:

🏛️ CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE – ART. 53 DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 53, caput – Lei nº 14.133/2021: *Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.*

§ 1º, I – *apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;*

§ 1º, II – *redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica; (...)*

§ 3º – *Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.*

Deflui do dispositivo transcrito que a manifestação jurídica se circunscreve à análise de juridicidade dos atos praticados e das minutas apresentadas, não alcançando os aspectos de natureza eminentemente técnica, operacional ou econômica da contratação, tais como a definição dos quantitativos, a composição das planilhas de preços, a suficiência das estimativas de consumo e a conveniência e oportunidade da deflagração do certame, os quais permanecem sob a responsabilidade dos setores competentes e da autoridade administrativa, à luz dos elementos técnicos por eles atestados. Trata-se de delimitação que não amesquinha a função consultiva; antes, a dignifica, pois assegura que cada órgão responda pela parcela de juízo que lhe é própria.

Nessa mesma linha, é assente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a natureza opinativa do parecer jurídico. No julgamento do MS 24.631/DF, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa (Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007), assentou a Suprema Corte que, nas hipóteses de consulta facultativa ou obrigatória não vinculante, o parecer não gera responsabilização do parecerista, salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro; e, no MS 24.584/DF, de relatoria do Ministro Marco Aurélio (Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007), reconheceu-se que a aprovação de minutas de editais e contratos transcende a simples opinião, o que apenas reforça o dever de fundamentação séria e metódica que ora se observa. O regime foi positivado pelo art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB), incluído pela Lei nº 13.655/2018, verbis:

🏛️ RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO – ART. 28 DA LINDB (DECRETO-LEI Nº 4.657/1942)

Art. 28 – LINDB: *O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.*



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU – ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE | LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

Fixadas a natureza e a extensão do opinativo, e exatamente porque o parecer deve apreciar todos os elementos indispensáveis à contratação, com exposição dos pressupostos de fato e de direito (art. 53, § 1º, II, supra), a análise que segue percorre, em escalada lógica, a moldura normativa aplicável, a regularidade da fase preparatória, a adequação da modalidade e do sistema eleitos, as opções estruturantes do certame e, ao final, o exame das minutas, rematando-se com as recomendações e a conclusão.

III – DA MOLDURA NORMATIVA APLICÁVEL

O primeiro fundamento, e o mais elementar, é o constitucional. A contratação pública no Brasil é regida pela exigência de prévio procedimento licitatório, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, cuja dicção é a seguinte:

🏛️ DEVER DE LICITAR – ART. 37, XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 37, XXI – CF/1988: *ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

A esse alicerce soma-se, no plano material, o art. 196 da Constituição Federal, que confere à presente contratação sua nota distintiva de essencialidade, porquanto o abastecimento farmacêutico municipal é instrumento direto de concretização do direito fundamental à saúde:

🏛️ DIREITO À SAÚDE – ART. 196 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 196 – CF/1988: *A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.*

No plano infraconstitucional, incide a Lei nº 14.133/2021, norma geral de licitações e contratos administrativos, aplicável aos Municípios por força de seu art. 1º, complementada, no âmbito local, pelo Decreto Municipal nº 006/2024, que estrutura administrativamente as funções da governança das contratações, e pela Lei Municipal nº 632/2026, que disciplina o tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte locais e regionais, em diálogo com a Lei Complementar nº 123/2006. Como se verá nos tópicos subsequentes, cada escolha documentada nos autos encontra amparo expresso nesse conjunto normativo, o que confere ao procedimento a desejável coerência sistêmica: não se trata de justaposição de atos, mas de encadeamento orientado pela legalidade e pelo planejamento.

IV – DA REGULARIDADE DA FASE PREPARATÓRIA (ART. 18 DA LEI Nº 14.133/2021)

Assentada a moldura normativa, o segundo degrau da análise consiste em verificar se a fase preparatória observou o figurino legal. O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 é o eixo estruturante dessa etapa:

🏛️ FASE PREPARATÓRIA – ART. 18 DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 18, caput – *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,*



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU – ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE | LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

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; (...)*

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; (...)*

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; (...)*

X – *a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; (...)*

O confronto entre o comando legal e a instrução dos autos, tal como reconstituída no relatório, revela correspondência ponto a ponto. A descrição da necessidade encontra-se no DFD e no Estudo Técnico Preliminar, que caracterizam o interesse público envolvido no abastecimento contínuo da Central de Abastecimento Farmacêutico (inciso I); a definição do objeto materializa-se no Termo de Referência devidamente assinado (inciso II); o orçamento estimado, com as composições de preços que lhe dão suporte, consta do Mapa Comparativo e de seu Resumo (inciso IV); as minutas de edital, de ata e de contrato foram elaboradas e juntadas (incisos V e VI); a escolha da modalidade, do critério de julgamento e do modo de disputa foi objeto de motivação específica no ETP (inciso VIII); e a análise de riscos consubstancia-se na Matriz de Riscos acostada (inciso X). A fase preparatória, portanto, não apenas existe formalmente: existe com conteúdo, o que é precisamente o que a Lei nº 14.133/2021 exige ao erigir o planejamento a princípio expresso (art. 5º).

Merece destaque, dentro desse conjunto, a pesquisa de preços, por ser o ponto em que mais frequentemente naufragam os certames perante os Tribunais de Contas. O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 dispõe:

🔍 PESQUISA DE PREÇOS – ART. 23 DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 23, caput – *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); (...)*

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; (...)*



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU – ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE | LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

In casu, o Departamento de Pesquisa de Preços produziu Mapa Comparativo fundado em metodologia estatística reconhecida, a da 4ª edição do Manual de Orientação de Pesquisa de Preços do Superior Tribunal de Justiça, com saneamento da cesta de preços mediante exclusão dos valores discrepantes para cima e para baixo, e com utilização, entre outras fontes, do Banco de Preços em Saúde, parâmetro expressamente contemplado no inciso I do § 1º do art. 23, supra. A combinação de fontes e o tratamento estatístico da amostra atendem à ratio do dispositivo, que é a fidedignidade da estimativa, e conferem ao valor global estimado a presunção de compatibilidade com o mercado. Reforça a idoneidade do procedimento, conforme já assinalado no relatório, o fato de as inconsistências detectadas na planilha consolidada terem sido formalmente comunicadas e corrigidas antes da consolidação do ETP, em demonstração de autotutela administrativa (Súmula 473 do STF) exercida no nascedouro.

Completa o quadro da regularidade preparatória a manifestação contábil que atesta a existência de crédito orçamentário para o exercício de 2026 e indica as dotações do Fundo Municipal de Saúde aptas a suportar a despesa (Memorando nº 142/2026 – SC/SEFIN), em consonância com a exigência de compatibilização da contratação com as leis orçamentárias inscrita no caput do art. 18, acima transcrito. Anote-se, por rigor, que a indicação de dotação não se confunde com a declaração formal de adequação orçamentária, cuja juntada, já anunciada pelo consultante como etapa subsequente, é objeto de recomendação ao final deste parecer.

V – DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE (PREGÃO ELETRÔNICO) E DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Demonstrada a higidez da fase preparatória, avança-se, em raciocínio consequente, para a verificação da adequação dos instrumentos eleitos. Medicamentos padronizados e materiais técnicos de consumo são, por excelência, bens comuns, assim entendidos aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações usuais de mercado (art. 6º, XIII, da Lei nº 14.133/2021), tanto que definidos, nos autos, por descrições farmacológicas e técnicas correntes. Para tais bens, a lei não faculta: impõe o pregão, na forma do art. 6º, XLI, e do art. 28, I, da Lei nº 14.133/2021:

🔑 OBRIGATORIEDADE DO PREGÃO – ARTS. 6º, XLI, E 28, I, DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 6º, XLI – *pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;*

Art. 28 – *São modalidades de licitação: I – pregão; (...)*

A opção pelo critério do menor preço e pelo modo de disputa aberto (art. 56, I, da Lei nº 14.133/2021) está motivada no item 15.2 do ETP e é a que melhor se ajusta à natureza do objeto, por maximizar a competição em bens de especificação padronizada. Por sua vez, a adoção do Sistema de Registro de Preços foi justificada no item 15.3 do ETP pela flexibilidade das aquisições conforme a necessidade, pela economia de escala e pela eficiência do planejamento, justificativa que se amolda com precisão às condições legais do art. 82, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, que admite o SRP para a contratação de bens observadas, entre outras, a realização prévia de ampla pesquisa de mercado, condição já demonstrada no tópico antecedente, a definição do período de validade do registro e a atualização periódica dos preços registrados. Quanto à vigência da ata, a minuta observa fielmente o art. 84 da Lei nº 14.133/2021:

🔑 VIGÊNCIA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – ART. 84 DA LEI Nº 14.133/2021



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU – ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE | LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

Art. 84, caput – *O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.*

Parágrafo único – *O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.*

Há, ademais, especial pertinência entre o SRP e o objeto em exame: o consumo de medicamentos é, por natureza, variável e sujeito a sazonalidades epidemiológicas, de sorte que o registro de preços permite à Administração adquirir na medida exata da demanda, sem imobilizar recursos nem formar estoques com risco de perda de validade dos fármacos, tudo em homenagem aos princípios da eficiência e da economicidade. O ETP teve o cuidado adicional de registrar, nos itens 15.6 a 15.9, o correto regime jurídico das prorrogações, dos aditamentos quantitativos (arts. 124 e 125), do reajuste (arts. 92, V, e 135) e do apostilamento (art. 136), afastando qualquer automaticidade e exigindo justificativa e demonstração de vantajosidade, o que se alinha à jurisprudência de controle e antecipa, no planejamento, as balizas da futura gestão contratual.

VI – DO JULGAMENTO POR LOTES E DA SÚMULA Nº 247 DO TCU

A opção estruturante mais sensível do certame, e por isso examinada em tópico próprio, é o agrupamento dos itens em 8 (oito) lotes, com julgamento pelo menor preço por lote. O parâmetro de controle da matéria é a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, cuja redação é a seguinte:

PARCELAMENTO DO OBJETO – SÚMULA Nº 247 DO TCU

Súmula nº 247 – TCU: *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.*

Como se extrai da própria Súmula, a adjudicação por item é a regra, mas regra que comporta exceção justificada quando o parcelamento extremado acarretar prejuízo ao conjunto ou perda de economia de escala. E é exatamente essa a hipótese motivada nos autos: o ETP, em seus itens 7 e 10, expõe que os itens foram agrupados conforme suas características e natureza, que a divisão pulverizada por item multiplicaria contratos, fornecedores e rotinas de fiscalização, aumentando o risco de atrasos e de dificuldades na entrega de itens essenciais, e que a organização por lotes de itens semelhantes facilita a gestão logística e a programação de entregas, preservando a economia de escala refletida na pesquisa de preços. A motivação, portanto, não é retórica: ancora-se na função logística da CAF e na criticidade sanitária do objeto, e mantém, dentro de cada lote, a homogeneidade que a Súmula reclama. Em consonância com o fundamento exposto no tópico IV, a estimativa de preços foi elaborada por lote, o que assegura a aferção objetiva da vantajosidade sob o mesmo desenho adotado para o julgamento.

VII – DO TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

O desenho por lotes repercute, como consequência lógica, no regime de participação das microempresas e empresas de pequeno porte, tema que o planejamento enfrentou de modo expresso, e não por omissão, o que merece registro elogioso. A Lei Complementar nº 123/2006 estabelece:



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU – ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE | LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS ME/EPP – ARTS. 47, 48 E 49 DA LC Nº 123/2006

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.

Art. 48, 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); (...)

Art. 48, 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. (...)

Art. 48, § 3º – Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

Art. 49, III – Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando: (...) o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

Quanto à licitação exclusiva do art. 48, I, o ETP demonstrou, no item 15.4, que todos os lotes superaram o limite legal de R\$ 80.000,00, como se comprova pelos valores estimados reproduzidos no relatório, de modo que a hipótese de exclusividade simplesmente não se configura na unidade de julgamento adotada. Quanto à cota reservada do art. 48, III, o item 15.5 do ETP a afastou motivadamente, com esteio no art. 49, III, transcrito acima, ao fundamento de que, embora divisível o objeto, a execução exige elevado grau de eficiência logística, regularidade de fornecimento e gestão integrada do abastecimento da CAF, e de que a fragmentação adicional comprometeria a gestão contratual, a fiscalização e a programação de entregas, com risco de desabastecimento das unidades de saúde. A motivação é concreta, referida às peculiaridades do objeto e à vantajosidade para a Administração, satisfazendo o ônus argumentativo que a exceção legal impõe, e guarda coerência com as mesmas razões logísticas que, no tópico antecedente, legitimaram o agrupamento em lotes: o sistema decisório dos autos é, nesse ponto, internamente harmônico.

De outra parte, o tratamento favorecido não foi suprimido, mas realocado para onde a lei o permite sem tensão com o desenho do certame: a minuta do edital assegura os benefícios gerais da LC nº 123/2006, notadamente o empate ficto e a regularização fiscal tardia (arts. 42 a 45), e institui a prioridade de contratação para as empresas locais e regionais nos moldes da Lei Municipal nº 632/2026, mecanismo que encontra fundamento de validade justamente no § 3º do art. 48 da LC nº 123/2006, acima transcrito, e que concretiza, no plano municipal, o objetivo de desenvolvimento econômico local inscrito no art. 47. Recomenda-se apenas, por prudência, o que consta do tópico X quanto à estrita observância do teto de 10% (dez por cento) do melhor preço válido na aplicação dessa prioridade.

VIII – DO EXAME DAS MINUTAS DE EDITAL, DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E DE CONTRATO

Superadas as opções estruturantes, passa-se ao exame das minutas, começando pelo edital, cujo conteúdo mínimo é ditado pelo art. 25 da Lei nº 14.133/2021:

CONTEÚDO MÍNIMO DO EDITAL – ART. 25 DA LEI Nº 14.133/2021



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU – ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE | LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

Art. 25, caput – *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.*

A minuta apresentada contempla todos esses elementos: define o objeto e seus anexos, disciplina a condução do certame pelo Agente de Contratação com o auxílio da equipe de apoio, estabelece o procedimento do modo de disputa aberto com lances públicos e sucessivos, regula a aceitação das propostas com critérios de aceitabilidade referidos aos preços máximos do Termo de Referência, prevê a fase recursal e o regime sancionatório, e disciplina a entrega, o recebimento e o pagamento. No que toca à habilitação, merecem específico endosso as exigências de índole sanitária, plenamente pertinentes ao objeto: Autorização de Funcionamento de Empresa – AFE expedida pela ANVISA, Licença Sanitária em validade e registro dos produtos na ANVISA. Tais exigências não constituem restrição indevida à competitividade, mas condição de idoneidade do fornecimento de fármacos, encontrando amparo na exigência constitucional de que a qualificação técnica seja a indispensável à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, XXI, da CF, transcrito no tópico III) e na legislação sanitária de regência (Lei nº 6.360/1976 e Portaria nº 802/1998-MS, referida na própria minuta).

A minuta da ata de registro de preços, por seu turno, observa a vigência de 1 (um) ano prevista no art. 84 da Lei nº 14.133/2021, já transcrito no tópico V, com previsão de prorrogação condicionada à demonstração de vantajosidade; identifica o órgão gerenciador e a participante (Secretaria Municipal de Saúde/Fundo Municipal de Saúde); contempla o cadastro de reserva; veda o acréscimo dos quantitativos registrados, na esteira da vedação legal; e disciplina as adesões posteriores com os limites e cautelas próprios do instituto. A minuta de contrato, por fim, contém as cláusulas necessárias, com definição do objeto por remissão ao Termo de Referência, regime de vigência ancorado na ata, condições de recebimento provisório e definitivo com verificação de conformidade, validade e integridade das embalagens, matriz de obrigações das partes, regime de alterações nos limites dos arts. 124 e 125, reajuste após o interregno legal (art. 135) e apostilamento (art. 136), em simetria com as diretrizes já fixadas no ETP e referidas no tópico V, o que confere ao conjunto documental a coerência interna que o art. 18 reclama entre planejamento e instrumentos.

Anota-se, como é próprio das minutas submetidas a controle prévio, a existência de campos ainda não preenchidos (número do pregão, datas da sessão, identificação do gestor da ata, entre outros), o que não constitui vício, mas circunstância inerente ao estágio do procedimento, a ser sanada antes da divulgação do edital, conforme recomendação adiante formulada.

IX – DA PROJEÇÃO CONTRAFACTUAL E DA FUNÇÃO SOCIAL DA CONTRATAÇÃO

Consolidados os fundamentos precedentes, convém, por dever de completude argumentativa, projetar o cenário inverso, pois a correção de um caminho também se mede pelas consequências do caminho rejeitado. Suponha-se, por hipótese, que a Administração houvesse deflagrado a aquisição sem o encadeamento documental aqui examinado, ou que houvesse pulverizado o objeto em centenas de itens autônomos sem avaliação logística: no primeiro caso, o certame nasceria exposto à invalidação e à glosa dos órgãos de controle, com paralisação do abastecimento no curso do exercício; no segundo, multiplicar-se-iam adjudicatários, entregas fracionadas e inadimplementos pontuais, cujo efeito prático, em matéria farmacêutica, não é uma simples inconveniência administrativa, mas a falta do medicamento na prateleira da unidade de saúde, com dano direto e imediato à população usuária do SUS e potencial responsabilização do ente municipal. A opção documentada nos autos, ao revés, articula planejamento,



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU – ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE | LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

precificação idônea, desenho logístico por lotes e registro de preços com vigência anual prorrogável, estrutura que minimiza, tanto quanto juridicamente possível, o risco de desabastecimento.

Sob o prisma da função social, o acolhimento das conclusões deste parecer não aproveita apenas à regularidade formal do procedimento: assegura a continuidade da assistência farmacêutica básica, injectável e psicotrópica de todo um Município, concretiza o art. 196 da Constituição Federal, transcrito no tópico III, prestigia a economicidade mediante competição ampla em pregão eletrônico e fomenta, nos limites da lei, a economia local, na forma analisada no tópico VII. A tese aqui sustentada, portanto, não é construção isolada: é decorrência natural do sistema jurídico considerado em sua totalidade, do texto constitucional à legislação municipal.

X – DAS RECOMENDAÇÕES

À luz de todo o exposto, e sem que se identifique vício impeditivo do prosseguimento do feito, formulam-se as recomendações seguintes, de natureza orientadora e não impeditiva, vocacionadas a robustecer a segurança jurídica do certame.

Primeira recomendação. Antes da divulgação do edital, sejam preenchidos todos os campos em aberto das minutas (número do pregão eletrônico, datas e horários da sessão pública, identificação do gestor da ata e demais lacunas editoriais), conferindo-se a exata correspondência entre Termo de Referência, edital e anexos, conforme anotado no tópico VIII.

Segunda recomendação. Sejam juntadas aos autos, previamente à divulgação do edital, a declaração formal de adequação orçamentária e a autorização da autoridade competente para a abertura do certame, etapas já anunciadas pelo próprio consulente e que decorrem do art. 53, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, transcrito no tópico II, segundo o qual, encerrada a instrução técnica e jurídica, a autoridade determinará a divulgação do edital na forma do art. 54.

Terceira recomendação. Seja certificada nos autos a designação formal do Agente de Contratação e da respectiva equipe de apoio (art. 8º da Lei nº 14.133/2021), mediante juntada do ato de designação vigente, caso ainda não conste do processo.

Quarta recomendação. Observe-se, na divulgação, o disposto no art. 54 da Lei nº 14.133/2021, com publicação do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e no sítio eletrônico oficial do Município, assegurada a transparência integral dos documentos da fase preparatória.

Quinta recomendação. Na aplicação da prioridade de contratação às empresas locais e regionais prevista na Lei Municipal nº 632/2026, observe-se estritamente o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido, imposto pelo § 3º do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, transcrito no tópico VII, vedada qualquer ampliação desse teto.

Sexta recomendação. Seja retificado, por despacho, o erro material constante da solicitação inaugural desta consulta, que grafou “Processo Administrativo nº 993/2006” onde se lê, corretamente, “Processo Administrativo nº 993/2026”, em atenção ao princípio da autotutela e à fidelidade dos registros processuais.

XI – DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, costurando-se os fios argumentativos desenvolvidos ao longo desta manifestação, tem-se que: o procedimento observa a moldura constitucional e legal aplicável (tópico III); a fase preparatória foi instruída com todos os elementos exigidos pelo art. 18 da Lei nº 14.133/2021,



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU – ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE | LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

inclusive pesquisa de preços metodologicamente idônea e amparada no art. 23, § 1º (tópico IV); a modalidade pregão eletrônico, o critério do menor preço, o modo de disputa aberto e o Sistema de Registro de Preços são adequados e foram motivados (tópico V); o julgamento por lotes encontra justificativa concreta e compatível com a Súmula nº 247 do TCU (tópico VI); o tratamento das microempresas e empresas de pequeno porte foi disciplinado com fidelidade à Lei Complementar nº 123/2006, com afastamento motivado da cota reservada na forma do art. 49, III (tópico VII); e as minutas de edital, de ata de registro de preços e de contrato atendem ao conteúdo legal mínimo e guardam coerência com o planejamento (tópico VIII), tudo a produzir, para além da regularidade formal, os reflexos sociais benéficos evidenciados no tópico IX.

Assim, esta Procuradoria-Geral opina **FAVORAVELMENTE** à regularidade jurídica do fluxo procedimental adotado no Processo Administrativo nº 993/2026 e **APROVA**, na forma do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, a minuta do edital do Pregão Eletrônico sob Sistema de Registro de Preços e as minutas da ata de registro de preços e do contrato que a acompanham, **com as recomendações** consignadas no tópico X, cuja implementação deverá preceder a divulgação do edital, no que couber, prosseguindo-se o feito com a juntada da declaração de adequação orçamentária, a autorização da autoridade competente e a publicação na forma do art. 54 da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer, salvo melhor juízo, que se submete à consideração superior.

Agérico H. Vasconcelos dos Santos
Procurador-Geral do Município de Viseu/PA
OAB/PA nº 27.964 – Decreto Municipal nº 16/2025