



## ← CONSULTAR IMPUGNAÇÃO

### Solicitação respondida

Nome do Usuário	Participante
Cristian Presotto	Sociedade

### Solicitação

Solicitação criada às 17:17 em 19/03/2026, última edição às 16:47 em 20/03/2026

CIAMED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA., vem, através do documento anexo, apresentar impugnação ao critério de julgamento constante no edital do PE 005/2026.

### Documentos da Solicitação

#### DOCUMENTOS

MONGAGUÁ (2128) - IMPUGNAÇÃO (Menor Preço por Lote) - PE 005.2026.pdf

Nome do Usuário	Participante
Camila Miranda dos Santos	Prefeitura da Estância Balneária de Mongaguá

### Resposta

Resposta criada às 16:47 em 20/03/2026

Boa tarde O processo já foi analisado juridicamente sobre o julgamento definido pela administração de "menor preço por lote", em anexo parecer jurídico emitido pelo procurador. Por tanto, nego provimento a solicitação de impugnação.

### Documentos da Resposta

#### DOCUMENTOS

parecer-juridico-medicamento.pdf

VOLTAR



**PARECER JURÍDICO Nº 027/2026**

**PROCESSO LICITATÓRIO Nº 111/2025**

**ASSUNTO:** Análise de legalidade de processo licitatório para aquisição de medicamentos, através de Pregão Eletrônico com Sistema de Registro de Preços, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021.

**EMENTA:** *PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS. ANÁLISE DA LEGALIDADE DA FASE PREPARATÓRIA. CONFORMIDADE COM A LEI Nº 14.133/2021. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA AMPLA COMPETITIVIDADE, ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA. RECOMENDAÇÃO DE PUBLICAÇÃO DA JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO DO OBJETO POR LOTES. RECOMENDAÇÕES QUANTO À QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA E COMPLEMENTAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS.*

**RELATÓRIO**

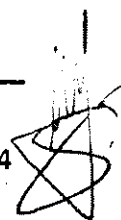
Trata-se de processo administrativo instaurado pela Prefeitura Municipal de Mongaguá, por solicitação da Secretaria Municipal de Saúde, conforme Comunicação Interna da Unidade Gestora de Licitações e Contratos, visando a aquisição de medicamentos para a rede municipal de saúde.

A modalidade licitatória escolhida é o Pregão Eletrônico, com a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP), com o intuito de atender às necessidades das demandas dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) nas unidades de saúde da família (USF), Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e farmácia municipal, pelo período de 01 (um) ano.

O presente parecer jurídico tem por objetivo precípuo analisar a legalidade e a conformidade dos atos e documentos que compõem a fase preparatória do processo licitatório, à luz das disposições da Lei nº 14.133/2021, que instituiu a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), bem como da legislação correlata aplicável e das orientações dos Tribunais de Contas, especialmente o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).

Para a elaboração desta manifestação, foram examinados, dentre outros, os seguintes documentos essenciais à instrução do processo:

- Documento de Formalização de Demanda;
- Estudo Técnico Preliminar (ETP) e suas alterações;
- Mapeamento dos Riscos (Matriz de Risco);
- Termo de Referência e suas respectivas alterações;
- Justificativa para Agrupamento de Itens (Adjudicação por Lote);





- Cotações das empresas, que, embora detalhadas às fls. 154 a 314 dos autos, foram consolidadas e analisadas no Documento de Finalização da Pesquisa de Preços;
- Documento de Finalização da Pesquisa de Preços que sumariza os valores estimados;
- Nota de Autorização de Despesa (fls. 317 a 327), corroborada pela Declaração do Ordenador de Despesas;
- Minuta do Edital;
- Minuta da Ata de Registro de Preços e seus anexos.

A análise será direcionada aos pontos mais relevantes e críticos da fase preparatória, com o propósito de fornecer subsídios sólidos para a decisão da autoridade competente, assegurando a segurança jurídica e a eficiência do procedimento licitatório.

É o relatório.

## FUNDAMENTAÇÃO

### 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE

A presente manifestação jurídica se insere no contexto do controle prévio de legalidade, conforme delineado pelo artigo 53, § 1º, incisos I e II, da Lei nº 14.133, de 2021. Este dispositivo estabelece que, ao término da fase preparatória, o processo licitatório deve ser encaminhado ao órgão de assessoramento jurídico da Administração Pública para uma análise jurídica aprofundada da contratação vindoura. O objetivo primordial é garantir que todos os elementos indispensáveis à contratação estejam em plena conformidade com a legislação aplicável, sendo a manifestação redigida em linguagem clara, objetiva e compreensível, expondo os pressupostos fáticos e jurídicos que fundamentam a análise.

É imperativo esclarecer que o escopo deste controle prévio de legalidade é estritamente jurídico, não se estendendo a aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, os quais permanecem na esfera de competência e discricionariedade dos setores técnicos e da autoridade administrativa.

Quaisquer apontamentos que eventualmente tangenciem essas áreas são feitos em virtude de sua intrínseca ligação com questões jurídicas, em consonância com o Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União. Este enunciado orienta que a manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa para tal incursão, evitando posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, mas permitindo a emissão de opinião ou formulação de recomendações, sempre com a ênfase no caráter discricionário de seu acatamento pela Administração.



501  
8

Presume-se, portanto, que as especificações técnicas detalhadas no presente processo, incluindo a descrição do objeto da contratação, suas características, requisitos e a avaliação do preço estimado, foram devidamente estabelecidas pelo setor técnico competente do órgão. Tais determinações devem basear-se em parâmetros técnicos objetivos, visando à melhor consecução do interesse público. Da mesma forma, pressupõe-se o correto exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas e devidamente registradas nos autos do processo.

Adicionalmente, cumpre ressaltar que não é atribuição do órgão de assessoramento jurídico auditar a competência individual de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem tampouco fiscalizar atos já praticados. Essa responsabilidade recai sobre cada agente, que deve assegurar que suas ações estejam dentro de seu espectro de competências.

**Finalmente, algumas observações e recomendações formuladas neste parecer possuem caráter opinativo e não vinculativo.** Elas são apresentadas em prol da segurança jurídica da própria autoridade assessorada, a quem compete, dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões que afetam diretamente a legalidade do procedimento serão apontadas para fins de sua correção obrigatória.

O prosseguimento do processo sem a devida observância e correção desses apontamentos relacionados à legalidade será de responsabilidade exclusiva da Administração.

## **2. ANÁLISE DA MODALIDADE LICITATÓRIA, SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS, OBJETO E CRITÉRIO DE JULGAMENTO**

A escolha da modalidade Pregão Eletrônico para a aquisição de medicamentos, bens que são intrinsecamente comuns por possuírem padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos, mostra-se plenamente adequada e em consonância com o disposto no artigo 29 da Lei nº 14.133/2021.

O Pregão, em sua forma eletrônica, é a modalidade preferencial para a contratação de bens e serviços comuns, dada sua celeridade e o potencial de ampliação da competitividade por meio do acesso facilitado a um maior número de licitantes.

A utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP), por sua vez, está robustamente justificada pela natureza do objeto, que envolve aquisições frequentes e padronizadas, caracterizadas pela necessidade de entregas parceladas e pela possibilidade de adesão por outros órgãos.

O SRP, conforme previsto no artigo 6º, inciso XLV, e artigo 82 da NLLC, confere maior agilidade e economicidade à Administração, permitindo que as



aquisições ocorram conforme a demanda real, evitando a estocagem excessiva e a obsolescência de produtos, o que é de suma importância para itens com prazo de validade determinado como os medicamentos. O ETP e o Termo de Referência detalham essa necessidade e as vantagens do SRP.

O objeto da contratação, que consiste na aquisição de bens como medicamentos, é manifestamente compatível tanto com a modalidade Pregão Eletrônico quanto com o Sistema de Registro de Preços.

O critério de julgamento de menor preço por lote, conforme indicado no edital e previsto no ETP e em documento complementar ("Justificativa para Agrupamento de Itens"), é normatizado pela legislação e será abordado em tópico específico com maior profundidade, demonstrando sua adequação e fundamentação.

### **3. DA FASE DE PLANEJAMENTO E SUA CONGRUÊNCIA DOCUMENTAL**

A fase de planejamento é o alicerce de qualquer contratação pública bem-sucedida, e sua metódica execução é um pressuposto fundamental para a legalidade e eficiência do processo licitatório. A Lei nº 14.133/2021 confere a essa etapa uma importância ímpar, exigindo a elaboração de diversos documentos que comprovem a necessidade, a viabilidade e a adequação da contratação. A análise detalhada desses documentos, bem como a verificação da congruência e coesão entre eles, é crucial para assegurar que a Administração Pública esteja realizando uma aquisição que atenda ao interesse público de forma regular e vantajosa.

#### **3.1. DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA (DFD)**

Verifica-se que o Documento de Formalização de Demanda (DFD), encontra-se devidamente acostado aos autos e preenche os requisitos mínimos exigidos pela Lei nº 14.133/2021.

O DFD, datado de 15/08/2025, identifica claramente a Secretaria Municipal de Saúde como unidade requisitante e a Secretária Municipal de Saúde, Sra. Zilvani Guimarães, como responsável pela demanda. O grau de prioridade é classificado como "Alta", e a justificativa apresentada é consistente: a necessidade de medicamentos é indispensável para o atendimento dos usuários do SUS nas unidades de saúde da família (USF), Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e farmácia municipal, sendo essenciais para tratamentos médicos, controle de doenças crônicas e manutenção da vida e saúde dos pacientes.

#### **3.2. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)**

O Estudo Técnico Preliminar (ETP), é um dos documentos mais cruciais na fase preparatória, devendo, obrigatoriamente, preencher os requisitos estabelecidos no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. Após uma análise criteriosa,



observa-se que o ETP em questão atende aos requisitos mínimos previstos em lei, detalhando a necessidade, a justificativa, os requisitos para a contratação, o alinhamento com o planejamento (ou a ausência de PCA para o exercício), as especificações dos produtos, a estimativa de quantidade e valor, o levantamento de mercado, a fonte de recurso, a decisão sobre o parcelamento, os resultados pretendidos, os possíveis impactos ambientais, as contratações correlatas, o acompanhamento e fiscalização, os riscos e a viabilidade da contratação.

A versão mais recente do ETP mantém a essência e o detalhamento da versão inicial, reforçando a justificativa para a aquisição de medicamentos como indispensável para o atendimento à demanda dos usuários do SUS e a manutenção da saúde como direito fundamental.

Confirma que os itens são "comuns" e estabelece requisitos de capacidade técnica, como atestado de capacidade técnica e certificações (CRF, Alvará de Funcionamento e Sanitário, AFE da ANVISA). A estimativa de valor, calculada pela média do Painel de Preços da Saúde, totaliza R\$ 12.863.436,36 (doze milhões, oitocentos e sessenta e três mil, quatrocentos e trinta e seis reais e trinta e seis centavos).

O levantamento de mercado aponta o Sistema de Registro de Preços como a opção mais viável, destacando a agilidade e a possibilidade de parcelamento, o que evita problemas de estoque.

### **3.2.1. Do parcelamento ou não do objeto e a imperativa publicação da justificativa**

Aprofundando a questão do parcelamento do objeto, a decisão de licitar a aquisição de medicamentos por lotes específicos é um ponto central que exige uma fundamentação robusta e, conseqüentemente, a devida publicidade.

A "Justificativa para Agrupamento de Itens (Adjudicação por Lote)", demonstra, de forma consistente, os benefícios técnicos, administrativos e econômicos da licitação por lotes, em conformidade com o artigo 40, da Lei nº 14.133/2021. Este dispositivo legal estabelece o princípio do parcelamento do objeto como um vetor para a ampliação da competitividade e a busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, devendo-se considerar a viabilidade da divisão, o aproveitamento das peculiaridades do mercado local e o dever de buscar a ampliação da competição e evitar a concentração de mercado. **Por outro lado, o § 3º do mesmo artigo lista as hipóteses em que o parcelamento pode ser dispensado, como economia de escala, configuração de sistema único e integrado, ou padronização que leve a fornecedor exclusivo.**

A Súmula 247 do Tribunal de Contas da União (TCU) reforça essa diretriz, afirmando a obrigatoriedade da adjudicação por item e não por preço global, em licitações cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, com o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes.



A **Justificativa de Realização por Lote** apresentada nos autos fundamenta o agrupamento em lotes da seguinte forma: **benefícios técnicos** - o documento enfatiza a manutenção da padronização de materiais, a garantia de compatibilidade entre itens complementares e a segurança do paciente, que são aspectos cruciais na aquisição de materiais hospitalares. A divisão em lotes permite agrupar itens com características técnicas semelhantes ou de uso conjunto, otimizando a especificação e a avaliação técnica das propostas. A fragmentação excessiva em itens isolados poderia comprometer a padronização e gerar inconsistências nas especificações, prejudicando a uniformidade dos procedimentos médicos e a segurança dos pacientes; **benefícios administrativos**: A gestão contratual é otimizada pela centralização da fiscalização por lote, permitindo um acompanhamento mais especializado e eficiente. A divisão por lotes pode, inclusive, facilitar a gestão de estoques e a logística de entrega, ao agrupar itens por tipo ou necessidade, reduzindo a fragmentação contratual e o esforço administrativo; **benefícios econômicos**: A justificativa aponta que a licitação por lotes pode gerar economia de escala para itens específicos dentro de cada lote, além de reduzir custos logísticos ao permitir que fornecedores especializados em determinados grupos de produtos apresentem propostas mais competitivas. A negociação de volumes maiores dentro de um mesmo lote tende a resultar em melhores condições comerciais.

A **decisão de licitar o objeto em lotes** encontra-se, assim, devidamente fundamentada nos autos, em conformidade com o artigo 40, §§ 2º e 3º, da Lei nº 14.133/2021. A medida visa a promover a competitividade, a economicidade e a eficiência na contratação, sendo, portanto, juridicamente viável.

No entanto, para fortalecer a segurança jurídica e prevenir eventuais impugnações ou apontamentos por parte do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), bem como de outros órgãos de controle, é **imperativa a publicação da justificativa detalhada que embasa a escolha pelo parcelamento do objeto por lotes**. Essa medida garantirá a transparência do processo decisório, demonstrando publicamente que a Administração Pública realizou uma análise profunda e motivada sobre a melhor forma de organizar o objeto da licitação, conciliando o princípio da divisibilidade com a busca da proposta mais vantajosa, sem restringir indevidamente a competitividade. A publicação expressa desta justificativa no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e nos demais meios de divulgação do edital evitará questionamentos futuros e reforçará a legalidade do procedimento adotado.

### 3.3. DO MAPA DE RISCO

O Mapa de Risco, devidamente elaborado e acostado aos autos, cumpre os requisitos mínimos exigidos pela legislação pertinente. Este documento é fundamental na fase de planejamento, pois demonstra a proatividade da Administração em identificar, analisar e propor tratamentos para os riscos inerentes à contratação da aquisição de medicamentos. A matriz de riscos apresentada categoriza os riscos por



probabilidade e consequência, listando medidas preventivas e corretivas, além dos responsáveis pelo acompanhamento.

Entre os riscos identificados, destacam-se a descontinuidade de fornecimento, atrasos nas entregas, produto divergente do especificado, medicamentos com validade reduzida, perda de AFE/ANVISA ou Alvará Sanitário, armazenamento e transporte inadequados, subutilização da Ata de Registro de Preços e falhas no controle de estoque.

Para cada um desses riscos, o Mapa de Risco propõe medidas concretas, como análise prévia de mercado, habilitação rigorosa, definição clara de prazos, monitoramento, descritivo técnico detalhado, cláusulas contratuais exigindo validade mínima, documentação atualizada continuamente, exigência de rastreabilidade da cadeia fria, estimativas realistas de consumo e uso de sistema informatizado e conferências periódicas.

A existência e a qualidade desse Mapa de Risco atestam a preocupação da Administração em mitigar potenciais problemas que possam comprometer a execução contratual e a consecução do interesse público, conferindo maior segurança à futura contratação. A congruência deste documento com o Termo de Referência e o ETP é observada, pois os riscos mapeados estão diretamente relacionados às características do objeto e do modelo de contratação.

### **3.4. DO TERMO DE REFERÊNCIA**

O Termo de Referência (TR) é um documento de fundamental importância, pois detalha a descrição do objeto e estabelece as condições essenciais para a contratação. Após análise das diferentes versões do Termo de Referência, constata-se que o documento preenche os requisitos do artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, que exige a apresentação da descrição do objeto, a fundamentação da contratação, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e pagamento, e as estimativas de preços.

O TR descreve minuciosamente a lista de medicamentos a serem adquiridos, com suas especificações, quantidades e valor estimado, conforme o Anexo I e II do próprio documento. Os requisitos para a contratação incluem a exigência de atestado de capacidade técnica, Certidão de Regularidade Técnica (CRF), Alvará de Funcionamento e Sanitário, e Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE) da ANVISA, requisitos que serão analisados adiante.

Os prazos e locais de entrega (Almoxarifado da Saúde, Av. São Paulo, 3.570 - Vera Cruz, Mongaguá/SP) são claramente estabelecidos, assim como as condições de recusa de produtos e as obrigações da contratante e da contratada. A fiscalização, a cargo da equipe administrativa da Farmácia e Almoxarifado Central da Saúde, também está detalhada.



No tocante à congruência e coesão com os demais documentos do processo, o Termo de Referência demonstra um alto grau de alinhamento. A descrição do objeto e a justificativa da contratação repetem e aprofundam as informações apresentadas no DFD e no ETP, conferindo consistência ao planejamento.

### 3.5. DO DOCUMENTO DE FINALIZAÇÃO DE PESQUISA DE PREÇOS

A pesquisa de preços é um dos pilares para a definição do valor estimado da contratação e deve ser realizada com extremo rigor, em estrita observância ao artigo 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. O Documento de Finalização de Pesquisa de Preços demonstra que a pesquisa foi conduzida pela agente Marínez do Carmo Pereira, no período de 24/09/2025 a 02/12/2025, visando a contratação de empresa especializada na aquisição de medicamentos pelo período de 12 meses.

O artigo 23, § 1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o valor estimado da contratação poderá ser definido com base em pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que haja justificativa da escolha desses fornecedores e que os orçamentos não tenham sido obtidos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital. A análise do documento em questão demonstra o integral atendimento a esses requisitos: **pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores:** Foram consultados 4 (quatro) fornecedores distintos (RH Médicos e Serviços Multi Saúde Ltda., Via Pharma Distribuidora Farmacêutica Ltda., Impacta Med Distribuidora de Medicamentos e Materiais Hospitalares Ltda. e Five Med Distribuidora de Medicamentos Ltda.), superando o quantitativo mínimo exigido; **solicitação formal de cotação:** As solicitações de cotação foram realizadas de forma formal, conforme evidenciado pelos registros, garantindo a transparência e a rastreabilidade da pesquisa; **justificativa da escolha desses fornecedores:** A escolha dos fornecedores foi devidamente justificada com base em critérios de especialização técnica, regularidade jurídica e fiscal, e atuação comprovada na região, visando maior agilidade e eficiência; **orçamentos com menos de 6 (seis) meses de antecedência:** As cotações foram obtidas entre 23/10/2025 e 02/12/2025. Considerando que a data de divulgação do edital é posterior a essas datas e dentro do limite de 6 (seis) meses, o requisito temporal foi plenamente atendido.

A metodologia de cálculo do valor estimado adotada foi a média aritmética simples entre os quatro valores válidos coletados, totalizando R\$ 28.513.515,34 (vinte e oito milhões, quinhentos e treze mil, quinhentos e quinze reais e trinta e quatro centavos). Esta abordagem é amplamente aceita pelos órgãos de controle por refletir uma estimativa razoável, especialmente quando os preços não demonstram grandes discrepâncias ou indícios de inexequibilidade, sobrepreço ou subpreço. Todos os valores coletados foram mantidos na análise, pois atendem aos critérios de razoabilidade e compatibilidade.

No entanto, embora a Lei nº 14.133/2021 preveja expressamente o método da consulta direta aos fornecedores (artigo 23, § 1º, inciso IV), e admita sua





aplicação isolada ou combinada, é fundamental ressaltar que existe um entendimento consolidado dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União, que prioriza a utilização de outros métodos.

A Instrução Normativa – Seges/ME nº 65/2021, artigo 5º, § 1º, por exemplo, determina a utilização prioritária dos métodos previstos nos incisos I e II do artigo 23 da NLLC, quais sejam: (i) módulo integrado para pesquisa de preços no sistema Compras.gov.br; e (ii) contratações similares feitas pela Administração Pública. Esses devem ser adotados como métodos primários, utilizando-se as demais fontes de forma complementar ou subsidiária.

Ainda que a NLLC mencione o uso combinado ou não dos métodos arrolados, a utilização de várias fontes combinadas está em linha com o conceito de "cesta de preços aceitáveis", mitigando o risco de existência de preços inflados devido a práticas anticompetitivas e de outras práticas irregulares, como "jogos de planilha". A dependência exclusiva da pesquisa direta, mesmo que com múltiplos fornecedores, pode deixar a Administração vulnerável a manipulações de mercado ou a preços não verdadeiramente competitivos.

**RECOMENDAÇÃO:** Recomenda-se, com máxima urgência e para a mais completa segurança jurídica do processo licitatório, que seja adicionalmente documentada a realização de consulta de preços no banco de preços públicos e/ou em contratações similares feitas pela Administração Pública, por meio de notas fiscais eletrônicas de contratações anteriores realizadas por órgãos públicos, ambas disponíveis no PNCP (Portal Nacional de Contratações Públicas). Esta medida permitirá um grau de segurança significativamente maior na análise crítica dos preços, estabelecendo um critério de aceitabilidade do preço médio de referência mais robusto. Essa abordagem contribuirá para balizar a definição do preço máximo a ser aceito e para evitar a adoção de uma média que possa estar destoante do mercado, fortalecendo a economicidade e a competitividade do certame.

### **3.6. DA COTA RESERVADA PARA MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE (ME/EPP)**

A análise dos documentos que instruem o processo revela a devida observância da cota reservada para Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), conforme previsto na Lei nº 14.133/2021 e na Lei Complementar nº 123/2006. O Termo de Referência e a Minuta do Edital estabelecem a possibilidade de reserva de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto licitado exclusivamente para a participação de Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP).

Essa previsão legal e editalícia é de suma importância para a promoção do desenvolvimento econômico e social local, além de ampliar a competitividade nos certames públicos. A Lei Complementar nº 123/2006, ao instituir o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, visa a fomentar a

participação desses atores no mercado de compras governamentais, reconhecendo seu papel vital na economia.

A NLLC, por sua vez, reforça esse tratamento diferenciado e simplificado, alinhando-se aos objetivos de inclusão e de estímulo à economia local. A definição do percentual efetivamente reservado, conforme o Termo de Referência, observará a natureza do objeto, a divisão em lotes e a viabilidade de execução por parte desse segmento empresarial, resguardando sempre o princípio da competitividade. A Minuta da Ata de Registro de Preços também apresenta a estrutura para inclusão de lotes destinados à Cota Reservada, como os Lotes 020, 021, 027 e 035, confirmando a intenção da Administração em aplicar o benefício. A conformidade com esta exigência legal contribui para a legitimidade e a finalidade pública da contratação.

### 3.7. DA NOTA DE AUTORIZAÇÃO DE DESPESA

A Nota de Autorização de Despesa, referenciada nas fls. 317 a 327 do processo, e a Declaração do Ordenador de Despesas, emitida pela Secretária Municipal de Saúde, Sra. Zilvani Guimarães, em 02 de dezembro de 2025, são documentos que atestam a existência de dotação orçamentária e a autorização formal para a realização da despesa.

A Declaração do Ordenador de Despesas, em cumprimento ao artigo 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), afirma expressamente a adequação orçamentária e financeira para atender ao objeto da "Aquisição de Medicamentos para a Rede Municipal de Saúde", processo de licitação nº 111/2025, no valor orçado médio de R\$ 28.513.515,24.

O documento detalha que a referida despesa está prevista na Lei Orçamentária Anual 2025 (Lei nº 3.377, de 06 de dezembro de 2024), na Lei de Diretrizes Orçamentária 2025 (Lei nº 3.368, de 21 de agosto de 2024) e no Plano Plurianual 2022/2025 (Lei nº 3.165, de 12 de agosto de 2021). Essa comprovação é fundamental e exigida pelo artigo 53, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que determina a análise da adequação orçamentária como parte do controle prévio de legalidade.

### 3.8. DA MINUTA DO EDITAL E DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E ANEXOS

As minutas do Edital, da Ata de Registro de Preços e seus respectivos anexos, foram analisadas em sua integralidade, e, em princípio, estão em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

O Edital atende aos requisitos do artigo 25 da NLLC, apresentando o objeto, as condições de participação, a forma de apresentação da proposta, a fase de lances, os critérios de desempate, as regras de habilitação, os recursos e as sanções.



A Minuta da Ata de Registro de Preços, por sua vez, está em consonância com o artigo 6º, inciso XLVI, da mesma lei, que define a ata como o documento vinculativo e obrigatório para o fornecedor registrado.

A congruência e coesão entre esses documentos são satisfatórias, refletindo o planejamento da contratação. O objeto do Pregão e da Ata de Registro de Preços é consistente com o DFD e o ETP. Os requisitos de habilitação técnica e econômico-financeira, bem como a cota reservada para ME/EPP, estão previstos tanto no Edital quanto no Termo de Referência. As cláusulas relativas à vigência, entrega, recebimento, pagamento, e às sanções administrativas estão alinhadas com a legislação e com os princípios que regem as contratações públicas.

As minutas incluem disposições sobre as obrigações da contratante e da contratada, a possibilidade de alteração ou atualização dos preços registrados, a negociação de preços e as hipóteses de cancelamento do registro. Observa-se a menção ao Decreto Municipal nº 7.639/2024, que regulamenta as atividades de gestão e fiscalização de contratos, o que é um ponto positivo para a organização interna da Administração.

#### **4. DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA E O IMPACTO NA COMPETITIVIDADE**

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) e, de forma mais detalhada, a Minuta do Edital, estabelecem requisitos de qualificação econômico-financeira para os licitantes.

No item 6.14 da Minuta do Edital e no item 8 do Termo de Referência, exige-se a apresentação de Balanço Patrimonial e Demonstrações do Resultado do Exercício (DRE) dos últimos 2 (dois) exercícios sociais. Adicionalmente, são requeridos os seguintes índices financeiros, calculados a partir das demonstrações contábeis: Índice de Liquidez Geral (ILG)  $\geq 1,0$ ; Índice de Endividamento Total (IET)  $\leq 0,50$  (no Edital, mas no TR alterado é  $\leq 0,70$ ); Índice de Solvência Geral (ISG)  $\geq 1,0$ ; e Índice de Liquidez Corrente (ILC) superiores a 1 (um inteiro).

A Administração justifica a exigência desses índices como critérios objetivos para avaliar a boa situação financeira da empresa, em conformidade com o artigo 69 da Lei nº 14.133/2021 e o artigo 37, XXI, da Constituição Federal. O objetivo é assegurar a aptidão financeira dos futuros contratados para o integral cumprimento da ata de registro de preços, minimizando riscos de inexecução contratual.

Apesar da justificativa apresentada pela Administração quanto à razoabilidade dos índices e à busca por empresas com situação financeira equilibrada, a cumulação de múltiplos requisitos de capacidade econômico-financeira, especialmente com parâmetros que podem ser considerados restritivos, tem sido objeto de reiterados apontamentos pelos Tribunais de Contas, em especial o Tribunal de Contas da União

510  
3



(TCU) e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), bem como por pareceres jurídicos anteriores produzidos por este órgão de assessoramento.

A preocupação central reside na possibilidade de que tais exigências, quando cumuladas ou excessivamente rigorosas, restrinjam indevidamente a competitividade do certame, afastando potenciais licitantes que, embora plenamente capazes de executar o objeto, não atendam a todos os indicadores financeiros estabelecidos.

É fundamental que a Administração esteja atenta ao entendimento consolidado desses Tribunais de Contas, que preconiza que os requisitos de qualificação econômico-financeira devem ser proporcionais e estritamente necessários para demonstrar a capacidade de execução do contrato, sem se configurarem como barreiras injustificadas à participação. As exigências de qualificação técnica e econômico-financeira, ainda que detalhadas e fundamentadas, não devem, em hipótese alguma, configurar-se em barreiras injustificadas à participação de potenciais licitantes. Pelo contrário, devem ser meios necessários e proporcionais para garantir a aptidão técnica e financeira dos futuros contratados, sem comprometer a ampla concorrência. Portanto, recomenda-se que a Administração reavalie, com cautela, o impacto da cumulação e dos patamares dos índices de qualificação econômico-financeira exigidos, buscando o equilíbrio entre a segurança da contratação e a maximização da competitividade.

## **5. DA DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS**

No que tange à designação dos agentes públicos responsáveis pela condução do processo licitatório, a Portaria nº 029/2026, publicada no Diário Oficial em 08 de janeiro de 2026, nomeia os servidores para atuarem como Pregoeiros e para comporem a Equipe de Apoio:

Esta portaria está em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, que exige a formalização da designação desses agentes. A medida garante que os responsáveis pelo certame possuam a devida investidura e estejam cientes de suas atribuições, conforme as diretrizes da NLLC e dos regulamentos municipais.

No entanto, o parecer original recomendava a juntada aos autos das portarias de designação do pregoeiro e da equipe de apoio. Com a disponibilização da "Portaria de Nomeação - Agentes Públicos.pdf", essa recomendação pode ser considerada atendida, desde que uma cópia da referida Portaria esteja devidamente acostada ao processo licitatório em questão. A presença da formalização da designação dos agentes confere maior transparência e legalidade ao processo, garantindo que as etapas do pregão serão conduzidas por servidores devidamente habilitados e nomeados para tal mister.

## **6. DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DEMAIS ANEXOS**



Considerando o disposto no artigo 54, *caput* e § 1º, da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Adicionalmente, o referido parágrafo estabelece a obrigatoriedade da publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município de Mongaguá e em jornal diário de grande circulação. Esta última exigência, que havia sido inicialmente vetada pela Presidência da República sob o argumento de ser desnecessária e antieconômica face à divulgação em sítio eletrônico oficial, foi restabelecida por meio da derrubada do veto pelo Congresso Nacional.

Dessa forma, a publicação em jornal de grande circulação é, por força de lei, um requisito mandatório, alinhado ao princípio constitucional da publicidade e ao entendimento adotado por Tribunais de Contas, como o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Acórdão nº 2.720/2024, conforme mencionado no parecer original).

Além disso, após a homologação do processo licitatório, o artigo 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 determina a obrigatoriedade da disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) de todos os documentos elaborados na fase preparatória que, porventura, não tenham integrado o edital e seus anexos. Esta medida visa a garantir a total transparência do processo e o acesso irrestrito às informações por parte da sociedade e dos órgãos de controle.

Finalmente, a eficácia da contratação, após a homologação do processo licitatório, está condicionada à divulgação do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme estabelecido pelo artigo 94 da Lei nº 14.133/2021. A observância rigorosa dessas disposições relativas à publicidade e divulgação é essencial para a validade do certame e do contrato subsequente, assegurando a transparência e o controle social.

### CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendemos que a Administração Pública poderá prosseguir com o certame, encontrando-se a documentação em princípio em consonância com as disposições da Lei nº 14.133/2021, desde que observadas as recomendações que se seguem e que são cruciais para a mitigação de riscos e para o aprimoramento da segurança jurídica do procedimento:

- 1. Publicação da Justificativa para o Parcelamento por Lotes:** Recomenda-se, de forma enfática, que a Justificativa para Agrupamento de Itens (Adjudicação por Lote), que já se encontra nos autos e detalha os benefícios técnicos, administrativos e econômicos da escolha pelo parcelamento do objeto em lotes, seja expressamente publicada. Esta publicação deve ocorrer juntamente com o edital e seus anexos no Portal Nacional de



Contratações Públicas (PNCP) e nos demais meios de divulgação. A medida tem como objetivo primordial reforçar a transparência do processo decisório, demonstrar a motivação da Administração e, conseqüentemente, prevenir eventuais impugnações e apontamentos junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) e outros órgãos de controle, que frequentemente questionam a ausência de publicidade de tais fundamentos;

**2. Reavaliação dos Requisitos de Qualificação Econômico-Financeira:** A Administração deve reavaliar, com especial atenção, a cumulação dos requisitos de qualificação econômico-financeira, bem como os patamares dos índices exigidos (ILG, IET, ISG, ILC). Embora a busca por contratados financeiramente sólidos seja legítima, a experiência dos Tribunais de Contas (TCU e TCE-SP, conforme reiterado em pareceres anteriores deste órgão) indica que a cumulação excessiva ou a fixação de índices em patamares restritivos pode limitar indevidamente a competitividade do certame.

Por fim, ressalta-se, uma vez mais, o caráter opinativo e consultivo deste parecer. A responsabilidade pelo prosseguimento do processo de licitação, com ou sem a integral implementação destas recomendações, permanece exclusivamente com a Administração Pública Municipal. A autoridade competente assume, portanto, os riscos legais decorrentes de eventual descumprimento das exigências normativas identificadas e das ponderações formuladas neste parecer.

É o parecer.

A apreciação da autoridade solicitante.

Mongaguá, 10 de março de 2026.

Marcos Rogério Costa

Procurador Jurídico Municipal

OAB/SP nº 294.928