

PARECER JURÍDICO 016/2025
PROCESSO DE PREGÃO ELETRÔNICO

I. RELATÓRIO

Cuida-se de análise jurídica, para fins de registro de preço para aquisição de medicamentos (...), por meio de licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, com fulcro na Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/2021.

Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para os princípios da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público e demais princípios que regem o processo licitatório, e que devem nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública.

Assim, vieram os autos contendo: a requisição do objeto e a sua definição, a apresentação das justificativas das necessidades de contratação, a autorização da autoridade competente para instauração do procedimento, o estudo técnico preliminar, a pesquisa de mercado, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, a portaria de designação do agente de contratação/pregoeiro e da equipe de apoio, e a minuta do Edital.

Desta forma, é possível aferir claramente que o processo se encontra devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais; fica assim evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

II. CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS

Inicialmente, vale registrar que o presente parecer toma por base, exclusivamente, os elementos que constam no processo licitatório anexo, até a presente data. Incumbe a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo avaliar aspectos de conveniência ou oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria requerente, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Salienta-se que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar ou não tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da autoridade assessorada.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. 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 Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

*I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
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;*

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

Art. 18. 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, 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;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

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;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

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;

*IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;*

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação; portanto, reforça-se que esta análise não abrange os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Passamos, após tais considerações, à análise jurídica do procedimento apresentado.

III. DA APLICABILIDADE

Destaca-se que o Pregão consiste na modalidade de licitação (anteriormente instituída pela Lei nº 10.520/2002, e regulamentada pelo Decreto nº. 10.024/2019) utilizada para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Atualmente, a Lei 14.133/2021 disciplinou acerca da modalidade licitatória Pregão, servindo de base legal para fundamentar a modalidade licitatória definida pela consulente.

A Lei traz, como definição:

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;

Cumprе alertar, ainda, que é descabido o uso do pregão para aquisições de objetos especiais ou para contratação de trabalho eminentemente intelectual e complexo, devendo a Administração ser diligente na classificação dos itens a serem licitados, a fim de afastar vícios no certame e eventual responsabilização de seus agentes.

No caso vertente, pressupõe-se correta a natureza comum dos itens a serem contratados, o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

IV. DA FASE PREPARATÓRIA

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

*Art. 18. 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, 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;

III - a definição das **condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento**;

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;

VII - o **regime de fornecimento de bens**, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

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**;

IX - a **motivação circunstanciada das condições do edital**, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a **motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação**, observado o art. 24 desta Lei. (grifou-se)

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 da Lei nº. 14.133/2021 e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18 do mencionado diploma.

O município de Cruzeiro do Iguaçu está em fase de elaboração do seu Plano de Contratações Anuais e, por este motivo, não há como analisar este ponto em específico do processo licitatório.

Seguindo a análise, o Estudo Técnico Preliminar (ETP), nova previsão trazida pela Lei de Licitações, é o documento que integra a fase de planejamento das contratações públicas e tem o objetivo de demonstrar a real necessidade da contratação, analisar a viabilidade técnica de implementá-la, bem como instruir o arcabouço básico para a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico.

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

*§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:*

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Como se vê, então, o Estudo Técnico aborda as necessidades/problemas a serem atendidas/superados, os benefícios que a contratação deve gerar, os motivos que justificam a contratação e os elementos que caracterizam o objeto da contratação.

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado e um dos principais em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida.

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

Definida a necessidade administrativa do pedido de contratação, foi encontrada a solução mais adequada para atendê-la. A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para então, por meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

A definição do objeto da contratação prescinde de análise cuidadosa e criteriosa, bem como de profissionais qualificados para que se evite uma abordagem muito ampla ou específica demais a ponto de caracterizar-se de forma incompleta ou muito restritiva.

Neste caso em análise, o ETP foi juntado e atende aos requisitos legais.

Foi anexado ao Estudo Técnico Preliminar o Mapa de Riscos, o que atende ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021.

Prosseguindo em relação aos requisitos da fase interna da licitação, também foi realizada a pesquisa de preços para determinar uma estimativa do valor da contratação, com observância do parâmetro previsto no art. 23, §1º da Lei nº 14.133, de 2021, e materializada em documento que busca observar as exigências da regulamentação municipal. **No presente caso, o valor estimado total da contratação é de R\$ 509.433,10 (quinhentos e nove mil, quatrocentos e trinta e três reais, dez centavos).**

Por sua vez, é possível localizar autorização de despesa orçamentária, conforme documento apenso ao processo.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

*Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, **no momento da contratação e a cada exercício financeiro**, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.*

(grifou-se)

Em seguimento aos tópicos que precisam ser analisados, com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção

da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

- I) modalidade de licitação;
- II) critério de julgamento;
- III) modo de disputa; e
- IV) adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

Já em relação à minuta de edital, esta foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

Segundo o Edital, o presente processo de licitação terá item exclusivo para microempreendedores, microempresas e empresas de pequeno porte e sediadas localmente, nos termos do artigo 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 e Decreto Municipal 3825/2017.

O TCE/PR, afirma que quando da realização de certames exclusivos para micro e pequenas empresas em âmbito municipal, faça constar da justificativa os elementos de forma detalhada, incluindo neste um plano de ação, visando dar atendimento ao Prejulgado nº 27 da Corte. (Acórdão 3.563/2020 TCE/PR Pleno.)

Sobre o tema, o Prejulgado 27 assim dispõe: *"É possível, mediante expressa previsão em lei local ou no instrumento convocatório, realizar licitações exclusiva à microempresas e empresas de pequeno porte, sediadas em determinado local ou região, em virtude da peculiaridade do objeto a ser licitado ou para implementação dos objetivos propostos no artigo 47, Lei Complementar nº 123/2006, desde que, devidamente justificado."*

Nos termos do **Acórdão 595/2020 do Plenário**, o TCE/PR já decidiu que nas licitações para participação exclusiva de ME/EPP sediadas local ou regionalmente, devem ser apresentadas no processo licitatório as razões pelas quais essa restrição promoverá o desenvolvimento econômico e social da região.

Destacamos que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, sem prejuízo das demais formas de divulgação previstas no regulamento municipal.

Após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase

preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Desta forma, é possível aferir claramente que o processo se encontra devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

CONCLUSÃO

Seguindo a recomendação contida na Lei de Licitações, no sentido de que os pareceres jurídicos devem ser redigidos 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, salvo melhor juízo, estão presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos e entende-se pela possibilidade de realização do processo licitatório registro de preço para aquisição de medicamentos (...), com fundamento na Nova Lei de Licitações.

É o Parecer.

Cruzeiro do Iguaçu – PR, 12 de março de 2025.

**KARINA MAIER
PROCURADORA JURÍDICA
OAB/PR 59.899**