



## **PARECER JURÍDICO Nº 013/2026**

**Processo administrativo:** 017/2026

**Pregão Eletrônico:** 004/2026

**Objeto:** Aquisição de medicamentos não pactuados conforme demanda da Farmácia Básica Municipal, em atendimento às demandas da Secretaria Municipal de Saúde de Anaurilândia-MS.

### **I. RELATÓRIO**

Trata-se de análise jurídica da fase preparatória do processo administrativo em epígrafe, que visa à realização de licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, para Registro de Preços para futura e eventual aquisição de medicamentos não pactuados, a fim de suprir as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Anaurilândia-MS.

O valor estimado para a contratação, conforme consta no orçamento anexo aos autos, é de R\$ 496.224,68 (quatrocentos e noventa e seis mil, duzentos e vinte e quatro reais e sessenta e oito centavos).

O processo encontra-se devidamente instruído com os seguintes documentos, essenciais à análise de sua conformidade: a) Documento de Formalização da Demanda (DFD); b) Estudo Técnico Preliminar (ETP); c) Termo de Referência (TR); d) Mapa de Análise de Riscos; e) Pesquisa de Preços e Balizamento; f) Minuta do Edital e da Ata de Registro de Preços; g) Atos de designação do Agente de Contratação e da Equipe de Apoio; h) Autorização de Abertura do certame, subscrita pela autoridade competente.

Vieram os autos a esta Procuradoria para análise e manifestação jurídica quanto à legalidade e regularidade do procedimento, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

É o breve relatório. Passo à análise.

### **II. DA ANÁLISE JURÍDICA**

Rua Anaurelíssea, nº 1.248, Centro, CEP: 79.770-017  
email: [procuradoria@anaurilandia.ms.gov.br](mailto:procuradoria@anaurilandia.ms.gov.br)



### **a) Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico**

O presente parecer tem por finalidade a análise da legalidade dos atos da fase preparatória da licitação, em conformidade com o disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021. A análise abrange a verificação da conformidade do procedimento com as normas de regência, sem, contudo, adentrar em aspectos de mérito técnico, cuja responsabilidade é dos setores competentes.

### **b) Limites e Instâncias de Governança**

A condução do processo licitatório é de responsabilidade do agente de contratação e da comissão de contratação, designados para tal fim, os quais devem observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como as demais disposições da Lei nº 14.133/2021 e dos decretos municipais aplicáveis.

A atuação da assessoria jurídica é opinativa e não vinculante. A responsabilidade pela decisão de contratar e pela gestão do contrato é do ordenador de despesas. A responsabilidade do parecerista somente se configura em caso de dolo ou erro grosseiro, o que reforça a necessidade de o gestor avaliar todos os elementos técnicos e fáticos que fundamentam a contratação.

### **c) Avaliação de Conformidade Legal**

A Lei 14.133/2021 estabelece que o pregão é a modalidade adequada para aquisição de bens e serviços comuns.

Medicamentos normalmente são considerados bens comuns, pois:

- possuem **especificações padronizadas**;
- podem ser **comparados objetivamente**;
- têm **registro na ANVISA** e parâmetros técnicos definidos.

Inicialmente, verifica-se que a modalidade de licitação adotada — pregão — revela-se juridicamente adequada, porquanto o procedimento se destina à aquisição de bens e/ou serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no instrumento convocatório,



mediante especificações usuais de mercado, em consonância com o regime estabelecido na Lei nº 14.133/2021.

Quanto à adoção do **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, observa-se tratar-se de procedimento auxiliar compatível com a natureza da contratação pretendida, especialmente quando a Administração Pública busca atender demandas futuras, eventuais ou parceladas, sem a obrigatoriedade de contratação imediata da totalidade dos quantitativos estimados. Nesse sentido, o uso do registro de preços revela-se compatível com os princípios da eficiência administrativa, da economicidade e do planejamento das contratações públicas.

Ademais, não se identificam, nesta análise jurídica de caráter preventivo, cláusulas que, em tese, possam comprometer a isonomia entre os licitantes, a competitividade do certame ou a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que regem as contratações públicas.

#### **d) Planejamento da Contratação**

Quanto à compatibilidade da contratação com os instrumentos de planejamento e orçamento público, observa-se que o Município de Anaurilândia/MS ainda não possui Plano de Contratações Anual (PCA) formalmente instituído, conforme previsto no art.12, VII e art.18, §1º, II, da Lei nº 14.133/21. Embora a elaboração do PCA ainda seja facultativa, sua adoção é altamente recomendável, pois constitui um importante instrumento de planejamento e racionalização das contratações públicas, permitindo maior alinhamento entre as demandas das unidades requisitantes e a capacidade orçamentária da Administração.

Recomenda-se, portanto, que o Setor de Licitação e Contratos incentive a implementação do PCA, como medida de aprimoramento da gestão pública, eficiência dos procedimentos e atendimento às boas práticas previstas na legislação vigente.



No mais, o procedimento está devidamente instruído com a indicação da dotação orçamentária correspondente, nos termos do art.18, IV da Lei nº 14.133/2021.

#### **e) Estudo Técnico Preliminar – ETP**

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) apresentado descreve a necessidade da contratação, analisa os requisitos técnicos e legais, avalia as soluções disponíveis no mercado e demonstra a viabilidade da contratação por meio do Sistema de Registro de Preços. O documento atende às exigências do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, sendo peça fundamental para a legalidade do certame.

#### **f) Descrição da Necessidade da Contratação**

A justificativa, detalhada no DFD e no ETP, fundamenta-se na necessidade de reposição do estoque da Farmácia Básica com medicamentos não pactuados, essenciais para a continuidade de tratamentos e para o cumprimento de demandas judiciais. A urgência é classificada como "alta", a fim de evitar a interrupção de serviços de saúde, o que se alinha ao princípio do interesse público e ao direito fundamental à saúde, previsto no art. 196 da Constituição Federal.

#### **g) Levantamento de Mercado**

O levantamento de mercado, consubstanciado no ETP, buscou identificar as possíveis soluções para a demanda da Administração, justificando a escolha pela aquisição dos medicamentos via pregão na modalidade sistema de registro de preço.

#### **h) Definição do Objeto**

O objeto está precisamente definido no Termo de Referência como aquisição de medicamentos não pactuados (Item 1.1 do TR), devidamente definidos nas especificações técnicas e quantitativas no item 2.1 do Termo de

Rua Anaurelíssea, nº 1.248, Centro, CEP: 79.770-017  
email: [procuradoria@anaurilandia.ms.gov.br](mailto:procuradoria@anaurilandia.ms.gov.br)



Referência, o que atende ao princípio da padronização e evita especificações restritivas.

### **i) Quantitativos Estimados**

As quantidades a serem registradas devem ser estimadas com base no histórico de consumo e na projeção de demanda, de forma detalhada nos documentos de planejamento.

Contudo, observa-se que, embora o Estudo Técnico Preliminar (ETP), em seu item 4.1, afirme que a estimativa foi "devidamente calculada e dimensionada pelo gestor", não foi anexada ao processo a memória de cálculo ou os documentos que serviram de suporte para a definição dos quantitativos.

O art. 18, § 1º, IV, da Lei nº 14.133/2021, é expresso ao exigir que a fase preparatória seja instruída com as "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".

A ausência de tais documentos fragiliza a transparência e a rastreabilidade da definição dos quantitativos, dificultando o controle sobre a real necessidade e a economicidade da contratação.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) já se posicionou sobre a matéria, considerando a "inexistência de memória de cálculo para a definição dos quantitativos demandados" como uma irregularidade que afronta o dispositivo legal supracitado:

***EMENTA: CONTRATAÇÃO PÚBLICA. PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS INJETÁVEIS. IMPROPRIEDADE NA ESTIMATIVA DE QUANTIDADES. AUSÊNCIA DE DADOS TÉCNICOS PARA JUSTIFICAR OS QUANTITATIVOS INFORMADOS PELOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS. INOBSERVÂNCIA AO ART. 15, § 7º, II, DA LEI N. 8.666/93. LIMITAÇÕES OPERACIONAIS DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS. PEQUENO***

Rua Anaurelíssea, nº 1.248, Centro, CEP: 79.770-017  
email: [procuradoria@anaurilandia.ms.gov.br](mailto:procuradoria@anaurilandia.ms.gov.br)



PORTE. ART. 22 DA LINDB. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. REGULARIDADE COM RESSALVA. RECOMENDAÇÃO. (TCE-MS 00000000000004712025, Data de Julgamento: 11/12/2025).

"A Divisão de Fiscalização de Educação realizou análise detalhada do edital e constatou algumas irregularidades, tais como: (...) **(ii) Inexistência de memória de cálculo para a definição dos quantitativos demandados, em desconformidade com o disposto no art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei nº 14.133 3/2021; (...) DETERMINO a SUSPENSÃO imediata do PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - Pregão Presencial 35/2025, no estágio em que se encontrar, determinando ao Prefeito Municipal de Corumbá, Senhor Gabriel Alves de Oliveira, que providencie a correção das irregularidades apontadas, com base no artigo 152 do RITCEMS e do art. 169, III da Lei n. 14.133/2021". (TCE-MS 0000000000002612025, Data de Julgamento: 10/12/2025)**

A Corte de Contas estadual tem reiteradamente apontado que a falta de fundamentação técnica para a definição dos quantitativos constitui vício na fase preparatória do certame:

**EMENTA: CONTROLE PRÉVIO. PREGÃO ELETRÔNICO. GERENCIAMENTO E GESTÃO ADMINISTRATIVA DE AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS, INSUMOS E SERVIÇOS. IRREGULARIDADES GRAVES NA FASE PREPARATÓRIA. INVIABILIDADE DO MODELO DE GESTÃO ("QUARTEIRIZAÇÃO"). PESQUISA DE PREÇOS DEFICIENTE. ESTIMATIVAS DE QUANTIDADES E VALOR SEM**

Rua Anaurelíssea, nº 1.248, Centro, CEP: 79.770-017  
email: [procuradoria@anaurilandia.ms.gov.br](mailto:procuradoria@anaurilandia.ms.gov.br)



**FUNDAMENTAÇÃO. CONFIRMAÇÃO DOS FUNDAMENTOS DA MEDIDA CAUTELAR. DECLARAÇÃO DE IRREGULARIDADE. DETERMINAÇÃO DE ANULAÇÃO DO CERTAME. RECOMENDAÇÕES. (...)**

*3. A ausência de metodologia clara e de memórias de cálculo para justificar os quantitativos e o valor estimado da contratação viola o art. [18](#), [§ 1º](#), [IV](#) e [VI](#), da Lei nº [14.133/2021](#) e os princípios da legalidade, da motivação, da transparência e da busca pela proposta mais vantajosa. 4. É declarada a irregularidade do pregão eletrônico, por vício insanável em sua fase preparatória, consubstanciado na ausência de fundamentação técnica para a definição dos quantitativos e na consequente arbitrariedade da estimativa de valor. (...) 6. Recomenda-se ao gestor que, em futuras contratações, estruture a disputa para fomentar a competição direta sobre os preços dos itens, realize pesquisa de preços com fontes públicas e privadas, elabore memórias de cálculo detalhadas para os quantitativos e integre ao planejamento logístico mecanismos de controle e rastreabilidade, em conformidade com a legislação vigente.*

*7. Confirmação integral da decisão liminar, que determinou a suspensão do certame. Irregularidade o pregão eletrônico. Determinação de anulação do certame, com fixação do prazo para comprovação. Recomendação. (TCE-MS 0000000000003282025, Data de Julgamento: 19/11/2025)*

Dessa forma, recomenda-se, para fins de saneamento do processo e em observância aos princípios da legalidade, da motivação e da transparência, que o setor demandante junte aos autos a memória de cálculo detalhada e os demais documentos que fundamentaram a estimativa das quantidades de cada item a ser licitado. Tal medida é indispensável para conferir a necessária segurança jurídica ao procedimento e comprovar a racionalidade no



dimensionamento da demanda, em plena conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e com o entendimento do TCE-MS.

#### **j) Parcelamento do Objeto da Contratação**

A minuta do edital prevê o critério de julgamento pelo menor preço por item, o que, na prática, funciona como um parcelamento do objeto, visando ampliar a competitividade e obter a proposta mais vantajosa para a Administração, em conformidade com o art. 40, V, 'b', da Lei nº 14.133/2021. Essa abordagem amplia a competitividade e está alinhada com a Súmula 247 do TCU, que orienta o parcelamento como regra.

#### **k) Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços**

A estimativa de preços foi realizada por meio de pesquisa no Banco de Preços em Saúde (BPS) e outras fontes, conforme documento de balizamento anexado. A metodologia atende aos parâmetros do art. 23 da Lei nº 14.133/2021. A jurisprudência dos Tribunais de Contas é rigorosa quanto à necessidade de uma ampla e bem fundamentada pesquisa de preços para evitar sobrepreço.

#### **l) Termo de Referência**

O Termo de Referência (TR) descreve o objeto, as especificações, as obrigações da contratada, os critérios de medição e pagamento e as condições de recebimento, em conformidade com os requisitos do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021.

#### **m) Atos de Designação**

Consta nos autos o ato de designação do agente de contratação e da equipe de apoio, cumprindo a exigência de segregação de funções e especialização dos agentes públicos que atuam no processo.

#### **n) Reserva de Mercado da Lei nº 123/2006**

Rua Anaurelíssea, nº 1.248, Centro, CEP: 79.770-017  
email: [procuradoria@anaurilandia.ms.gov.br](mailto:procuradoria@anaurilandia.ms.gov.br)



A minuta do edital (item 4.6) estabelece que a presente contratação é exclusiva para Microempresas (ME), Empresas de Pequeno Porte (EPP) e Microempreendedores Individuais (MEI), em conformidade com o tratamento diferenciado previsto na Lei Complementar nº 123/2006. Tal medida visa fomentar a participação de pequenos negócios nas contratações públicas, promovendo o desenvolvimento econômico local e a geração de empregos.

### **o) Minuta do Edital**

A minuta do edital estabelece a realização do certame por meio de Pregão Eletrônico, com modo de disputa aberto e critério de julgamento de menor preço por item. A escolha pela forma eletrônica é preferencial, nos termos do art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021. O instrumento convocatório apresenta as cláusulas necessárias, em conformidade com o art. 25 e o art. 82 (para SRP) da referida lei.

### **p) Minuta do Contrato**

A minuta da Ata de Registro de Preços, anexa ao edital, contém as cláusulas essenciais que regulam as futuras contratações, incluindo as obrigações das partes, as condições de fornecimento, as sanções por inadimplemento e o prazo de validade do registro, em observância ao disposto na Lei nº 14.133/2021.

*"Ressalte-se que os agentes públicos responsáveis pela condução do processo devem observar os deveres funcionais previstos na Lei nº 14.133/2021, como na legislação local, sob pena de responsabilização administrativa, civil e penal por atos praticados com dolo, culpa ou inobservância dos deveres legais. A veracidade das informações constantes nos autos e a legalidade dos atos praticados constituem pressupostos essenciais à regularidade do certame, não guardando qualquer*



*vínculo com este parecer jurídico. A responsabilidade por essas informações recai exclusivamente sobre os agentes públicos que conduzem o procedimento incluindo os declarantes, as secretarias envolvidas, os órgãos competentes e os servidores responsáveis”.*

### **III. CONCLUSÃO**

Diante do exposto, e com base na análise da documentação acostada aos autos, conclui-se que a fase preparatória do Processo Administrativo nº 17/2026 foi, em sua maior parte, instruída em conformidade com as exigências da Lei nº 14.133/2021 e com as boas práticas de governança em contratações públicas.

Ressalva-se, contudo, a ausência da memória de cálculo detalhada que fundamenta a estimativa dos quantitativos, documento de apresentação obrigatória nos termos do art. 18, § 1º, IV, da Lei nº 14.133/2021, conforme apontado no item "II.i" deste parecer. A juntada de tal documento é medida impositiva para o saneamento do feito e para assegurar a plena legalidade e transparência do procedimento.

### **IV. PARECER**

Assim, esta Procuradoria Jurídica manifesta-se pela **VIABILIDADE JURÍDICA** do prosseguimento do certame, condicionando-se, no entanto, a deflagração da fase externa à prévia juntada aos autos da memória de cálculo detalhada e dos documentos de suporte que embasaram a definição das quantidades estimadas, conforme recomendado.

Uma vez cumprida a diligência saneadora, o processo estará apto a prosseguir para a publicação do edital.

É o parecer, que se submete à elevada consideração da autoridade superior.



Ressalta-se que a presente análise não exime a responsabilidade dos gestores quanto à veracidade das informações e à correção dos aspectos técnicos do processo.

*Este PARECER possui caráter opinativo e destina-se a orientar ou subsidiar a decisão do órgão ou da autoridade competente. Seu conteúdo não possui efeito vinculante, **cabendo exclusivamente ao órgão ou à autoridade competente decidir sobre a adoção das sugestões ou recomendações apresentadas, conforme seu próprio juízo, observados os preceitos legais.** Este PARECER não deve ser utilizado em sentido diverso ao que se destina, sendo a responsabilidade por sua adoção, ou não, exclusivamente do órgão ou da autoridade competente. Encaminha-se o presente PARECER ao órgão ou à autoridade competente para análise e adoção das providências que entender cabíveis.*

Anaurilândia/MS, 10 de março de 2026.

**MÁRCIA PALMEIRA DE OLIVEIRA PISANI**

Procuradora Municipal – OAB/MS 17.009

Matrícula nº 833

Rua Anaurelíssea, nº 1.248, Centro, CEP: 79.770-017

email: [procuradoria@anaurilandia.ms.gov.br](mailto:procuradoria@anaurilandia.ms.gov.br)

## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Portal OAB. Para verificar as assinaturas clique no link: <http://oab.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/7CDB-96CD-9ACE-2B6F> ou vá até o site <http://oab.portaldeassinaturas.com.br> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: 7CDB-96CD-9ACE-2B6F



### Hash do Documento

C6B23F54C2F8283C92303E883BE27E5E6F1D3674384F6DEB0BBA35F0149E622B

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 10/03/2026 é(são) :

Marcia Palmeira De Oliveira Pisani - 013.191.281-06 em 10/03/2026 08:18 UTC-03:00

**Tipo:** Certificado Digital

### Evidências

**Geolocation:** Latitude: -22.1844 Longitude: -52.7195 Accuracy: 50000

**IP:** 172.16.4.5

**AC:** AC SyngularID Multipla

