



PARECER JURÍDICO

PROCESSO LICITAÇÃO: n.º 20/2024 – CPL PALMEIRINA

INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitação da P. M Palmeirina

ASSUNTO: Parecer jurídico fase interna P.L nº 20/24 com o seguinte objeto: Aquisição parcelada de medicamentos para a farmácia básica, medicamentos injetáveis, comuns, controlados e odontológicos, bem como material penso e descartável.

DIREITO ADMINISTRATIVO. ANÁLISE DA MODALIDADE FASE PREPARATÓRIA DE PROCESSO DE LICITAÇÃO PREVISTA NO ART. 17 DA NLCC, 14.133/2021. PREGÃO ELETRÔNICO. FUTURA AQUISIÇÃO PARCELADA DE MEDICAMENTOS E CONGÊNERES. LEGALIDADE E PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO À PRÓXIMA FASE.

I – RELATÓRIO

A Comissão Permanente de Licitação do município de Palmeirina (CPL-PALMEIRINA) solicitou desta Procuradoria Jurídica, na forma do art. 53 da Lei 14.133/21, a análise da fase preparatória do processo administrativo de licitação nº 20/2024 cujo o objeto é descrito da seguinte maneira; **“Aquisição parcelada de medicamentos para a farmácia básica, medicamentos injetáveis, comuns, controlados e odontológicos, bem como material penso e descartável”**, o valor da aquisição, para **439** (quatrocentos e trinta e nove) itens, previsto no Termo de Referência – TR é de **R\$ 1.949.259,42 (um milhão novecentos e quarenta e nove mil duzentos e cinquenta e nove reais e quarenta e dois centavos)**, é de bom alvitre destacar que a referida solicitação se deu em relação à legalidade do feito, vez que o próximo passo é a abertura da fase de externa, nos termos do inciso II do art. 17 da Lei 14.133.

O item enviado para análise foi a pasta completa do Processo Administrativo nº 20/2024, composta pelos seguintes documentos: DFD; ETP; TR; COTAÇÕES; MINUTA DE EDITAL; MINUTA DE CONTRATO; AUTORIZAÇÃO.

É o relatório. Passamos a opinar.

II – DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS E FUNDAMENTAÇÃO

O Processo acima referido tramitou durante toda a fase preparatória onde fora verificada a ausência de pressupostos que encaminhassem a presente licitação ao modelo de contratação direta, inexistência de licitação ou dispensa. Passou-se então a escolha da modalidade licitatória adequada a aquisição de medicamentos, desta maneira indispensável é citar a orientação do TCU:





“Na aquisição de medicamentos e correlatos ou no respectivo registro de preços, o uso da modalidade pregão na forma eletrônica é obrigatório, nos termos do art. 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005, salvo se houver comprovada e justificada inviabilidade. Acórdão 247/2017-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES ÁREA: Licitação | TEMA: Pregão eletrônico | SUBTEMA: Obrigatoriedade Outros indexadores: Registro de preços, Medicamento Publicado: Boletim de Jurisprudência nº 161 de 13/03/2017”

Sendo assim adotou-se o modelo do **pregão**, disposto no inciso XLI do art. 6 da Lei 14.133, com critério de julgamento pelo **menor preço**, inciso I do art. 33 do mesmo ato normativo.

Noutra análise, cumpre ressaltar que a análise feita por esta Procuradoria é estritamente jurídica e opinativa, não adentrando em assuntos técnicos, econômicos e de conveniência da secretaria solicitante, não sendo imputada responsabilidade ao advogado pela emissão deste parecer. Desta forma serão apenas analisados os requisitos legais e jurisprudenciais relativos à possibilidade ou não do seguimento à fase externa do processo de licitação.

Neste sentido também é o entendimento do Tribunal de Contas de Pernambuco – TCE através da súmula nº 20/2024, leia-se:

“SÚMULA 20:

- 1. A imputação de responsabilidade ao advogado pela emissão de parecer jurídico somente é possível quando reconhecido o dolo ou o erro grosseiro e demonstrados, de forma irrefutável, o nexo de causalidade e a vinculação subjetiva com o resultado ilícito ou danoso.*
- 2. Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.”*

Destarte, frisa-se que o presente parecer jurídico é meramente **OPINATIVO**, com o fito de orientar a instituição solicitante na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativa à decisão da instituição solicitante que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

Vistos os esclarecimentos acima, passar-se-á a análise dos aspectos jurídicos relacionados à solicitação.

II.1 – DA FASE PREPARATÓRIA

De início é válido destacar que o art. 17 da Lei nº 14.133/2023, em seus incisos determinou que o processo de licitação observe as seguintes fases e em sequência:

Art. 17 – O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

- I** – preparatória;
- II** – de divulgação do edital de licitação;
- III** – de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;





- IV – de julgamento;
- V – de habilitação;
- VI – recursal;
- VII – de homologação.

Pois bem, a licitação é um procedimento que se inicia com um ato administrativo formal de instauração (Documento de Formalização de Demanda – DFD) e se conclui por outro ato formal. Existem basicamente duas grandes etapas no processo licitatório, a interna e a externa. Observo que o processo licitatório objeto desta análise encontra-se atualmente na fase preparatória, que é interna.

A fase preparatória, segundo Justen Filho (2021), destina-se a assegurar que a atuação administrativa pertinente à licitação e à contratação se desenvolva segundo critérios de legalidade, de conveniência, de razoabilidade e de proporcionalidade, mediante a utilização do conhecimento técnico-científico.

Indo além, pode-se conceber que a etapa preparatória é muito mais que apenas uma divisão ideológica trazida pela Lei 14.133/21, em realidade se traduz em verdadeira fase procedimental dotada de rigor formalístico intenso e de subfases que o autor acima citado destaca da seguinte maneira:

“É possível dissociar a fase preparatória nas seguintes subfases:

- a) Identificação objetiva da necessidade administrativa a ser satisfeita;*
- b) Apuração das soluções possíveis e verificação de suas vantagens e desvantagens;*
- c) Avaliação das diversas soluções sob os prismas da legalidade e da conveniência;*
- d) Escolha da solução específica para ser adotada;*
- e) Concepção do modelo de execução das prestações previstas, inclusive com a elaboração de projeto básico, do projeto executivo (quando cabível) ou do termo de referência;*
- f) Elaboração de uma minuta de contrato;*
- g) Verificação da presença dos pressupostos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação;*
- h) Previsão e ordenação das etapas seguintes do certame, se for cabível a licitação;*
- i) Elaboração da minuta de edital;*
- j) Desencadeamento dos atos de conclusão da fase preparatória e, se for o caso, de instauração das etapas subsequentes.”*

Realizada a consideração acima é também indispensável destacar a indispensabilidade do controle prévio de legalidade feito pelo departamento jurídico deste município, tal entendimento foi consagrado pelo já citado art. 53 da NLCC, vejamos seu *caput*:

“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.”

Dentro desta logicidade, nota-se que o dispositivo acima estabelece que o





desencadeamento da fase competitiva (fase externa) da licitação deve ser antecedido de manifestação da assessoria jurídica da administração, tratando-se de exigência formal e compulsória.

Passemos a análise do caso em concreto;

II.II – DOS COMPONENTES DO PRESENTE PROCESSO

Na aferição da legalidade destes autos torna-se indispensável que seja realizado o confronto dos ensinamentos constantes nos incisos do art. 18 da NLCC, 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.

Pois bem, no caso concreto, folheando a pasta enviada a esta Procuradoria observa-se, como já dito, os seguintes itens e na seguinte ordem:





ITEM Nº	TÍTULO	ESPÉCIE/PREVISÃO
01	DFD - SEC. SAÚDE+DECISÃO DA SECRETÁRIA - fls. 1-126	DOC. FORMALIZAÇÃO
02	ETP-fls. 127-149	Art. 18 -§1º - Lei 14.133/21
03	TERMO DE REFERÊNCIA-fls. 150-187	Art.6º-XXIII/18-II-Lei 14.133/21
04	DOTAÇÃO-fl. 189	Art. 18 - Lei 14.133/21
05	MINUTA DE EDITAL - fl. 190	Art.25º/18-II-Lei 14.133/21
06	MINUTA DE CONTRATO - fls. 261-269	Art. 18, 95, 92 - Lei 14.133/21
07	AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE - fl. 278	DOC. AUTORIZAÇÃO

Como visto acima nota-se a presença de vários atos exarados (pesquisas mercadológicas, despachos de mero expediente, autorização, parecer setor de finanças, dentre outros) devidamente ratificados pelos seus agentes públicos responsáveis.

Pois bem, no que tange à legalidade tem-se que a Administração Pública só pode atuar em conformidade com os princípios basilares dispostos na Constituição Federal, conforme art. 37, caput, abaixo transcrito:

“**Art. 37** - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”.

Analisando os documentos que compõem a instrução do processo licitatório, constata-se a presença da definição da demanda, definição do objeto, das justificativas para a sua contratação, definição da modalidade escolhida bem como com o critério de julgamento adotado que, *in casu*, é o **menor preço**. Está presente ainda a autorização da autoridade competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, a portaria de designação do agente de contratação e da equipe, além da minuta do edital e contrato.

Neste contexto, é possível aferir que os autos atendem as exigências mínimas legais da fase preparatória, art. 17 - I/14.133/21, inclusive sendo composto dos itens elencados nas subfases citadas por Justen Filho (2021) e já transcritas no início deste parecer. Assim ficou evidenciada que a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública é a **AQUISIÇÃO PARCELADA DE MEDICAMENTOS E CONGÊNERES**, constantes no TR. Considerando os termos apresentados na justificativa de contratação constato que, para a administração, resta evidente a sua necessidade, tendo em vista uma prestação de serviço de interesse público.

Por sua vez, o estudo técnico preliminar - ETP apresentado nos autos possui os seguintes elementos: **definição do objeto, necessidade de contratação e justificativa, especificação técnica e quantitativo do objeto, alinhamento ao plano institucional, requisitos de habilitação, obrigações mínimas do fornecedor, estimativa de preços, resultados pretendidos, justificativa para a formação dos itens, riscos e declaração de viabilidade**, portanto, encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do





artigo 18 da NLLC e, diga-se ainda que fora confeccionado pela autoridade competente.

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência foi elaborado e contém os seguintes itens: **definição do objeto, valor total, justificativa e objetivo da licitação, classificação dos objetos comuns, prazo de entrega e condições de execução, condições de pagamento, dotação orçamentária, deveres da Contratante e da Contratada, fiscalização do contrato, revisão de preços, extinção do contrato e sanções aplicáveis**, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XXIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

II.III - DAS MINUTAS DO EDITAL E CONTRATO

Conforme já exaustivamente demonstrado neste parecer, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública. Ademais, percebo que a minuta do Edital contemplou 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.

Em continuidade, havendo a necessidade demonstrar na prática o conteúdo do parágrafo anterior, citem-se alguns dos tópicos constantes na minuta, *ipsis litteris*: **“Objeto, recursos orçamentários, credenciamento no sistema eletrônico, apresentação da proposta e documentos de habilitação, da abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances, da proposta vencedora, da habilitação, dos recursos, do termo de contrato, das obrigações, das sanções administrativas”**.

Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

“Art. 25. 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”.

Indo além, no presente caso, observo ainda que o edital previu questões acertadas em relação a aquisição de medicamentos, com destaque no item 7.5.2.1 que trouxe a necessidade do licitante vencedor, no caso dos medicamentos com isenção do ICMS, fornecer declaração de desoneração do referido imposto. Noto que tal solicitação se amolda à pacífica jurisprudência e recomendação do Tribunal de Contas da União – TCU, vejamos:

“Na licitação para compra de medicamentos isentos de ICMS, a Administração deve exigir que as propostas dos licitantes apresentem preços desonerados desse imposto, consoante decidido no Acórdão 140/2012 Plenário. Contudo, para licitações ocorridas em data anterior à da publicação desse acórdão, o regramento do assunto é aquele previsto nos editais.

Acórdão 1025/2015-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN

ÁREA: Licitação | TEMA: Proposta | SUBTEMA: Preço

Outros indexadores: Desoneração, ICMS, Medicamento”

E ainda:





“Na aquisição de fármacos e medicamentos, os órgãos da Administração Pública Direta Federal, Estadual e Municipal devem observar a isenção do ICMS prevista no Convênio Confaz 87/2002, de forma que as propostas dos licitantes contemplem a isenção do tributo.

Acórdão 860/2015-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN

ÁREA: Licitação | TEMA: Proposta | SUBTEMA: Preço

Outros indexadores: Desoneração, Isenção tributária, ICMS, Medicamento”

Por derradeiro, necessário ainda realizar análise em relação à minuta de contrato, vez que é obrigatória nos termos do *caput* do art. 95 da NLCC. Sendo assim, é determinado que a minuta do contrato contenha as seguintes cláusulas: **objeto, obrigações da Contratante e Contratada, fiscalização do contrato, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do objeto, alterações, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro.**



Nesta esteira, o artigo 92 e seus incisos da NLLC estabelecem as cláusulas que são necessárias aos contratos administrativos. Portanto, **a minuta se encontra com as cláusulas mínimas devidamente em conformidade** com as diretrizes da Lei nº14.133/2021.

Noutro norte, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão, art. 6º - XLI – Lei 14133/21, em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita coesão uma vez que o objeto é a aquisição de medicamentos e, como já dito do início, é obrigatória a sua escolha.

III – DA CONCLUSÃO

Ante a todo o exposto, e com fundamento no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto ao processo administrativo nº 20/2024, verifica-se a devida obediência aos ditames da NLLC, razão pela qual conclui-se pela **LEGALIDADE DO PROCESSO** e opina-se pelo **PROSSEGUIMENTO** à fase externa, com a consequente divulgação do edital e demais itens necessários.

Porém, observe-se desde já o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis para a apresentação de propostas e lances, conforme determinado pelo artigo 55, inciso I, alínea “a” da Lei nº14.133/2021.

São os termos do parecer, reitera-se que é meramente opinativo e orientador, que submetemos à decisão superior hierárquica para juízo de discricionariedade.

É o parecer, DE NATUREZA NÃO VINCULATIVA.

Palmeirina, 08 de Maio de 2024.

LUCAS EVANGELISTA COSTA

PROCURADOR GERAL

LUCAS EVANGELISTA COSTA
PROCURADOR GERAL
CPF nº 106.715.418-90
Portaria nº 220/2021

