

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. NEGÓCIOS PÚBLICOS. ANÁLISE JURÍDICA PREVISTA NO ART. 47 DA COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 58/2006. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 45/2025- SES/GO. REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS. POSSIBILIDADE JURÍDICA DE PROSSEGUIMENTO DO FEITO RECOMENDAÇÕES.

1. Trata-se do Pregão Eletrônico nº 45/2025– SES/GO, contendo 3 itens (Termo de Referência - TR [137298](#)), cujo objeto é o registro de preços para eventuais aquisições de medicamentos, destinados à Central Estadual de Medicamentos de Alto Custo Juarez Barbosa – CEMAC.

2. Os autos foram encaminhados a este Gabinete do Procurador-Geral do Estado, com fundamento no art. 47, §2º, da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, instruídos com o Parecer Jurídico conclusivo da Procuradoria Setorial da Pasta ([175399](#)), que concluiu:

(...) pela regularidade do procedimento licitatório em tela - Pregão Eletrônico nº 045/2025 - SES/GO e da Ata de Registro de Preços nº 58/2025 ([168788](#)), condicionada às recomendações elencadas neste opinativo, especialmente ao seguinte:

- a) observância da recomendação indicada no item 2.6;
- b) cumprimento das recomendações indicadas no Parecer Técnico ([170215](#)) pela empresa adjudicatária;
- c) juntada da ata de registro de preços devidamente assinada pelo representante da empresa adjudicatária e pelo Secretário de Estado da Saúde;
- d) publicação da ata de registro de preços, em inteiro teor, no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP e no Sistema Eletrônico de Contratações Estaduais - SISLOG e por meio de extrato dos referidos instrumentos no Diário Oficial;
- e) manutenção da regularidade fiscal e trabalhista de todas as empresas vencedoras durante toda a execução contratual, devendo ser atualizadas as certidões vencidas e/ou com vencimento próximo.

3. É o breve relatório. Segue análise jurídica.

4. A Instrução Normativa nº 01/2024 exige autorização da Secretaria de Estado de Administração (SEAD) para que os órgãos da Administração Pública direta formalizem e gerenciem Atas de Registro de Preços (ARPs) para demandas exclusivas do órgão. A autorização da SEAD foi anexada aos autos ([132775](#)).

5. Consta dos autos dois Documentos de Oficialização de Demanda (DODs) - [125384](#) e [128068](#). O primeiro deles ([125384](#)) informa a utilização de recursos federais e estaduais, ao passo que o mais recente ([128068](#)) indica apenas recursos estaduais. Pela lógica da cronologia dos atos processuais, será considerado apenas o DOD mais recente ([128068](#)). A utilização única de recursos estaduais impõe a aplicação das normas suplementares estaduais, em conjunto com as normas gerais federais. Ademais, a adoção da modalidade de licitação pregão atrai a incidência do Decreto Estadual nº 10.247/2023.

6. O critério de julgamento adotado foi o de menor preço, somado à forma de adjudicação por item, conforme preâmbulo e cláusula 2.9 do Edital ([138457](#)). Assim, observou-se a regra geral do menor preço por item, em atenção ao princípio do parcelamento (art. 40, V, “b”, da Lei nº 14.133/2021), ao art. 13, §2º, do Decreto Estadual nº 10.247/2023 e à Súmula nº 247 do TCU.

7. A modalidade de licitação escolhida foi o pregão, opção adequada, uma vez que se trata de registro de preços, que só admite licitação nas modalidades concorrência ou pregão. A área técnica qualificou o objeto contratado como comum (itens 2.3-2.4 do Estudo Técnico Preliminar – ETP [125386](#)), o que atrai a obrigatoriedade da modalidade pregão (arts. 29 e 6º, XLI e XLV, da Lei nº 14.133/2021, c/c o art. 1º, §1º, do Decreto Estadual nº 10.247/2023). De acordo com a Nota Técnica nº 02/2018 da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, “*competes à unidade administrativa requisitante (auxiliada ou não por unidade com atribuição técnica diversa) especificar, motivadamente, se o bem ou serviço que se pretende contratar é comum*”. Cuida-se de análise técnica, a cargo do setor administrativo competente.

8. A utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) foi justificada no item 2.8 do Estudo Técnico Preliminar – ETP (125386), no item 2.7 do Termo de Referência - TR (137298) e no item 2.2 do Documento de Oficialização de Demanda – DOD (128068). O inciso II do art. 40 da Lei nº 14.133/2021 prevê que o planejamento das compras deve observar o "processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente". Trata-se de um procedimento auxiliar das licitações e contratações, que consiste no "conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras" (arts. 6º, XLV e 78, IV, da Lei nº 14.133/2021). A adoção do SRP é opção técnica da Administração, devendo esta Procuradoria apenas alertar para que a fundamentação conste dos autos, como procedeu o órgão assessorado no caso. Além disso, a fundamentação técnica exposta encontra amparo na previsão legal de "contratações futuras".

9. Ainda quanto à fase preparatória ou de planejamento, verifica-se a instrução dos autos com o DOD (128068); o ETP (125386); o TR (137298); a Portaria de Contratação (126604); o Mapa de Riscos (128614); a Minuta do Edital (130651 e 138457); as Minutas das ARPs (130621 e 168788); a Minuta de Informações para Nota de Empenho (130614) e o Orçamento Estimado (180993; 170237; 137454; 137402; 125393; 125392 e 125390). A documentação orçamentário-financeira só será exigida quando das contratações eventuais e futuras, decorrentes da ARP. Desta feita, a instrução da fase de planejamento se deu em conformidade com o art. 7º do Decreto Estadual nº 10.207/2023.

10. O Orçamento Estimado (137454) detalha e fundamenta a metodologia utilizada para a pesquisa de preços. As fontes ou parâmetros para pesquisa de preços foram objeto do Despacho Referencial nº 1324/2023/GAB (processo SEI nº 202300002066223). Na oportunidade, orientou-se que a Administração Pública, preferencialmente, lance mão de uma pluralidade de fontes de pesquisa. No documento, a área técnica informa que "(...) a estimativa de preços foi realizada com base em vários parâmetros de pesquisa, visando estar mais próxima possível a realidade, sendo que consta registrado nos autos várias páginas da pesquisa, feita de forma cumulativa. Foram utilizadas diversas fontes de pesquisas, sendo observado preços inexequíveis ou elevados". Com efeito, entende-se que a pesquisa de preços foi elaborada de acordo com o Decreto Estadual nº 9.900/2021.

11. Por outro lado, o Orçamento Estimado (137454) informa que "A Estimativa de Preço foi elaborada, conforme Art. 6º do Decreto nº 9.900, de 07/07/2021 (Estado de Goiás), tendo como referência o Banco de Preços, a lista de PREÇO MÁXIMO DE VENDA AO GOVERNO – PMVG(...)". No Despacho nº 847/2024-GAB (processo SEI nº 202400010022431), esta Casa orientou que o Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) não deve ser utilizado na pesquisa de preços, mas deve figurar como requisito de habilitação técnica das propostas das empresas. Recomenda-se, pois, que seja reavaliado esse ponto da pesquisa de preços.

12. Os itens 10.5-10.9 do TR (137298) e as cláusulas 4.5-4.11 e 6.12-6.14 do Edital (138457) preveem o tratamento diferenciado para MEs e EPPs, na forma da Lei Complementar nº 123/2006.

13. O item 7.1 do TR (137298) e a cláusula 11.18 do Edital (138457) preveem a possibilidade de substituição do contrato por nota de empenho, sob o fundamento de que "A entrega será integral e imediata". O art. 95, II, da Lei nº 14.133/2021 admite essa possibilidade para "compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor". De acordo com o art. 6º, X, da Lei nº 14.133/2021, compra com entrega imediata é "aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento". Cuida-se de especificação técnica, a cargo do setor competente da Pasta. De todo modo, compulsando os autos, não se identificou nenhuma exigência de assistência técnica ou garantia contratual, a configurar obrigação futura das empresas, razão pela qual é adequada a opção da Administração.

14. Segundo o Mapa de Riscos (128614), não foi elaborada a matriz de riscos, porque a licitação não é de grande vulto e não foram adotados os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o que tornaria obrigatório o documento (arts. 103 e 22, caput e §3º, da Lei nº 14.133/2021). No Estado de Goiás, "considera-se como de grande vulto a contratação de obras, serviços e fornecimentos cujo valor estimado supera R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais)", conforme art. 1º da Lei Estadual nº 23.292/2025. A justificativa é juridicamente adequada, considerando que o valor total estimado da contratação é de R\$ 21.370.544,40 (preâmbulo do Edital – 138457).

15. A Portaria da Contratação (126604) está de acordo com o Decreto Estadual nº 10.216/2023, tendo sido observado, a rigor, o princípio da segregação de funções.

16. Quanto às Minutas das ARPs (130621 e 168788), merece atenção o item 8.3, redigido da seguinte forma:

Reajuste e Repactuação do preço registrado

8.3. Os preços constantes em ata de registro de preços e os contratos decorrentes de sua execução poderão ser reajustados ou repactuados, após decorrido o interregno de um ano contado a partir da data estabelecida no instrumento convocatório, obedecido o disposto no art. 92 da Lei 14.133, de 2021.

8.3.1. No caso do reajustamento, deverá ser respeitada a contagem da anualidade e o índice previstos para a contratação;

8.3.2. No caso da **repactuação**, poderá ser requerida pelo interessado, conforme critérios definidos para a contratação.

17. Essa redação sugere que os preços registrados na ARP poderão ser reajustados ou repactuados. Contudo, no Despacho Referencial nº 875/2022-GAB (processo SEI nº 202114304000761), esta Casa orientou que *"o arcabouço jurídico hodierno conduz à intelecção de ser inaplicável diretamente à Ata de Registro de Preços os mecanismos consagrados para a manutenção do equilíbrio financeiro econômico, quais sejam: reajuste, repactuação e recomposição de preços"*. Na oportunidade, orientou-se que **a ARP e o contrato têm naturezas jurídicas distintas. A ARP tem natureza de declaração de vontade, e não de negócio jurídico, razão pela qual não há, na ARP, nenhum sinalagma a ser conservado, de modo que os institutos próprios do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos não se aplicam. Recomenda-se, pois, a alteração da redação das minutas, a fim de que sejam adequadas à orientação referencial desta Casa.**

18. A publicação do aviso de licitação no Diário Oficial do Estado (DOE) e em jornal de grande circulação deu início à fase externa da licitação (139716). O documento informa, ainda, a publicação no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) e no sítio oficial da SES, bem como o recibo de envio de informação ao Tribunal de Contas do Estado – TCE.

19. Segundo a Ata da Sessão Eletrônica (165395), a disputa iniciou no dia 26 de março de 2025, de modo que foi observado o prazo mínimo de 8 dias úteis, contados da publicação do edital, para apresentação de propostas e lances (art. 55, I, "a", da Lei nº 14.133/2021), considerando que a última publicação do aviso de licitação se deu no dia 18 de fevereiro 2025 (139716), no DOE e em jornal de grande circulação.

20. A cláusula 2.9 do Edital (138457), ao descrever os 3 itens que compõem o objeto licitado, não aponta o intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances. O estabelecimento desse intervalo mínimo, no edital, é facultativo, como se depreende do vocábulo *"poderá"*, no art. 57 da Lei nº 14.133/2021. No entanto, a cláusula 6.8 do Edital sugere que a intenção real da Administração era definir um intervalo mínimo, como se percebe na sua redação: *"O intervalo mínimo de diferença de valores ou percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação à proposta que cobrir a melhor oferta, deverá ser de acordo com o valor de diferença mínimo informado no respectivo item conforme item 2.9 deste Edital"*. **Diante da aparente contradição entre as duas cláusulas, recomenda-se que, doravante, a Administração Pública uniformize a redação dos editais, a fim de garantir segurança jurídica nos processos licitatórios, assegurando, caso se julgue conveniente e oportuno, a previsão expressa do intervalo mínimo a que se refere o art. 57 da Lei nº 14.133/2021. De todo modo, entende-se que não houve prejuízo decorrente dessa contradição no edital**, tendo em vista que o intervalo mínimo se propõe apenas a garantir um maior dinamismo na formulação das propostas, quando adotado o modo de disputa aberto. Esse mecanismo busca evitar o prolongamento da fase da lances, que pode ser muito demorada quando não há uma diferença mínima entre as propostas a serem formuladas pelos licitantes. Ainda que esse efeito indesejado - morosidade - tenha, eventualmente, sido verificado na sessão eletrônica do pregão, disso não decorre nenhuma nulidade.

21. A análise minuciosa da documentação de habilitação apresentada pela empresa vencedora da licitação é de competência da área técnica competente da Administração. Ainda assim, na seção 3 do Parecer Jurídico conclusivo (175399), a Procuradoria Setorial analisou, sob a perspectiva jurídica, a habilitação da licitante vencedora. Quanto à habilitação econômico-financeira, o opinativo informa que a empresa apresentou balanços patrimoniais referentes aos últimos 2 exercícios sociais (159566 - p. 16/47). Analisando o documento referenciado no parecer, tem-se que foram apresentados os balanços dos exercícios de 2022 e 2023.

22. Entretanto, de acordo com o art. 69, I, da Lei nº 14.133/2021, caso a comprovação da habilitação econômico-financeira se dê mediante apresentação de balanços patrimoniais, então estes devem ser referentes aos *"(...) 2 (dois) últimos exercícios sociais"*. Nesse ponto, a Nova Lei de Licitações e Contratos inovou, tendo em vista que o art. 31, I, da Lei nº 8.666/1993 exigia *"balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social"*. Pelas lições de Juliano Heinen¹:

A ampliação para dois exercícios sociais parece dar à Administração Pública um panorama mais fidedigno a respeito da real situação da empresa, porque se amplia a análise das idiossincrasias econômicas da firma a confirmar ou não sua capacidade de executar o objeto do contrato. De modo que se conseguirá perceber com maior exatidão eventual fraude ou como comumente se diz *"maquiagem no balanço"*.

23. Assim, a finalidade da norma é obter um panorama atual e verdadeiro da saúde econômico-financeira da empresa, a revelar a importância da atualização dos balanços, que devem se referir aos 2 últimos exercícios. Essa exigência, somada à obrigação de manutenção das condições de habilitação durante toda a execução contratual (art. 92, XVI, da Lei nº 14.133/2021), conduz à imprescindibilidade da atualização dos balanços apresentados pela empresa. **No curso do procedimento, o balanço do exercício de 2022 deixou de atender as prescrições do art. 69, I, da Lei nº 14.133/2021, uma vez que a exigência de "2 últimos exercícios sociais" impõe a apresentação do balanço de 2024, o qual no momento é exigível. É digno de nota que o art. 1.078 do Código Civil e o art. 132 da Lei nº 6.404/1976 (Lei das Sociedades Anônimas) dispõem que as sociedades limitadas e as sociedades anônimas têm até o final do quarto mês do exercício (30 de abril) para aprovar, em assembleia, os balanços patrimoniais do exercício anterior. Recomenda-se, pois, que a empresa seja notificada para apresentar o balanço patrimonial relativo ao exercício de 2024, na intenção de garantir a permanente manutenção das condições de habilitação, a rigor do art. 92, XVI, da Lei nº 14.133/2021.**

24. Por todo o exposto, **aprova-se o Parecer Jurídico da Procuradoria Setorial da SES (175399), com os acréscimos delineados**

neste opinativo. Superadas as recomendações dos parágrafos 11; 17; 20 e 23 desta manifestação, opina-se pela possibilidade jurídica de prosseguimento do feito.

25. **Matéria orientada**, retornem-se os autos à SES, via Procuradoria Setorial, para continuidade do feito.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado de Goiás

Notas de rodapé.

1. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Lei nº 14.133/21 - Juliano Heinen – 6. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 581