

Parecer Jurídico

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. NEGÓCIOS PÚBLICOS. PARECER PRÉVIO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE MEDICAMENTO DE MARCA. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. VERBA ESTADUAL. REGULARIDADE DO FEITO. POSSIBILIDADE COM CONDICIONANTES.

1. DO RELATÓRIO

- 1.1. O presente procedimento licitatório tem por finalidade o registro de preços para aquisição de medicamentos, que foram concedidos nas apresentações e concentrações registradas na ANVISA prescritas nos receituários médicos presentes nos autos das ações judiciais, destinados à Central Estadual de Medicamentos de Alto Custo Juarez Barbosa - CEMAC, nas quantidades, condições, especificações e nos valores estimados estabelecidos no Termo de Referência (299284).
- 1.2. A estimativa de custo total da futura aquisição perfaz o montante de R\$ 1.594.281,60 (um milhão, quinhentos e noventa e quatro mil, duzentos e oitenta e um reais e sessenta centavos), conforme Termo de Referência (299284).
- 1.3. Dos documentos anexados que instruem o caderno processual, destacam-se os seguintes: Documento de Oficialização de Demanda (270013), Portaria de Contratação (281500), Estudo Técnico Preliminar (274604), Termo de Referência (299284), Orçamento Estimado (298912), Minuta de Edital (300361), Minuta da Ata de Registro de Preços (300359) e Solicitação de Análise Jurídica (300433).
- 1.4. Os autos aportaram nesta Setorial para análise e manifestação jurídica, mediante Solicitação de Análise Jurídica (300433), de lavra da Gerência de Licitações, nos termos do art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021 e do art. 27 do Decreto nº 10.207/2023.
- 1.5. É o sucinto relatório. Passa-se à análise.

2. DA LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

- 2.1. O dever de licitar decorre do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, cabendo à União a edição de normas gerais e aos Estados a edição de normas específicas (art. 22, XXVII, da CF).
- 2.2. A União editou a Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – NLLC), que substituiu as Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002, e os artigos 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011.
- 2.3. No âmbito estadual, regulamentam-se os procedimentos licitatórios os Decretos Estaduais nº 10.139/2022 (Plano de Contratações), nº 10.207/2023 (Etapa Preparatória das Contratações), nº 10.216/2023 (Agentes Essenciais) e nº 10.247/2023 (Pregão Eletrônico).

3. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – SRP

- 3.1. O Sistema de Registro de Preços (SRP) não é modalidade de licitação, mas sim instrumento auxiliar previsto no art. 6º, inciso XLV, da Lei Federal nº 14.133/2021.
- 3.2. Objetiva a formalização da Ata de Registro de Preços (ARP), documento que vincula o particular (vencedor), atribuindo-lhe obrigação de fornecimento em condições estabelecidas, sendo facultativo o uso da ARP pela Administração.
- 3.3. O referido instrumento auxiliar está previsto no artigo 40 da Lei nº 14.133/21, regulamentado pelo Decreto federal nº 11.462/23 e pela Instrução Normativa nº 1/2024 – SEAD, a qual dispõe em seu art. 19:

Art. 19 O Sistema de Registro de Preços - SRP poderá ser adotado desde que o objeto a ser contratado possa ser replicado e padronizado ou que contenha elementos que permitam a sua replicação, definindo-se em uma unidade que se repete, quando:

 - I - pelas características do item, houver necessidade permanente ou frequente de sua aquisição ou contratação;
 - II - pela natureza do objeto, não for possível definir previamente a ocasião e o quantitativo a ser demandado pela administração;
 - III - for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas, sob demanda ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;
 - IV - for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou entidade, no caso das contratações compartilhadas;
 - V - for atender a execução descentralizada de programa ou projeto estadual, por meio de contratação compartilhada ou de adesão a ata de registro de preços.
 - VI - nas contratações de merenda escolar e alimentos perecíveis, na forma de norma específica.

Parágrafo único - A mera ausência de previsão orçamentária, sem a configuração de uma das hipóteses de adoção descritas nos incisos do caput deste artigo, não é motivo, por si só, para a adoção do SRP.
- 3.4. A aderência do objeto do pregão ao Sistema de Registro de Preços encontra-se justificada, consoante item 2.7 do Termo de Referência (299284).
- 3.5. Ademais, o art. 5º da Instrução Normativa nº 3/2023 (53594844), da Secretaria de Estado da Administração, dispõe que a licitação para registro de preços realizada por órgão ou entidade setorial somente poderá ser realizada para atender necessidade exclusiva do próprio órgão ou entidade, mediante autorização prévia da Unidade Central que fará a gestão da ARP.
- 3.6. Conforme o item 2.1 do Termo de Referência (299284), o objeto deste procedimento licitatório é a aquisição de medicamentos, concedidos conforme as prescrições dos receituários médicos presentes nos autos de ações judiciais. Dessa forma, consoante o Ofício Circular nº 74/2025 da Secretaria de Estado da Administração, a presente aquisição está dispensada de deliberação e autorização da Unidade Central da SEAD.

4. DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO

- 4.1. A fase preparatória deverá ser instruída conforme o art. 7º do Decreto Estadual nº 10.207/2023, no que couber:
 - a) Documento de Oficialização da Demanda – presente (270013);
 - b) Portaria de designação dos agentes públicos – presente (281500);
 - c) Estudo Técnico Preliminar – presente (274604);
 - d) Termo de Referência – presente (299284);
 - e) Mapa de riscos – presente (299280);
 - f) Orçamento estimado – presente (298912);
 - g) Minuta de edital – presente (300361);
 - h) Minuta de termo de contrato ou histórico da nota de empenho, quando ela for utilizada em substituição ao termo contratual – presente (300358);
 - i) Minuta da ata de registro de preços – presente (300359);
 - j) Aprovação dos documentos pela autoridade competente – presente no Anexo VII da minuta de edital – (300361);
 - k) Certificado(s) de capacitação de pregoeiro(s) – presente (300429);
- 4.2. Deve haver aposição de assinatura na autorização para abertura do procedimento licitatório pela autoridade competente.
- 4.3. Alerta-se que, em observância ao princípio da segregação de funções, é vedada a designação do mesmo agente público para a atuação simultânea em funções suscetíveis a riscos (por exemplo, quem integra equipe de planejamento não deve compor a equipe de fiscalização do contrato), a fim de reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes nas contratações (art. 7º do Decreto Estadual nº 10.216/2023, art. 5º, caput e 7º, § 1º da NLLC).
- 4.4. Cumpre ressaltar que não compete à Procuradoria Setorial adentrar no mérito administrativo das justificativas apresentadas pela área técnica, sobretudo quanto à conveniência, oportunidade ou adequação da designação cumulativa do servidor às funções de gestor, fiscal e apoio. A análise jurídica limita-se à verificação da conformidade legal do ato, cabendo à autoridade competente avaliar o conteúdo e a suficiência da motivação apresentada. Assim, ainda que a acumulação de funções não seja prática recomendada, à luz do princípio da segregação de funções previsto no art. 7º, §1º, da Lei nº 14.133/2021, trata-se de decisão administrativa excepcional, cuja fundamentação e mitigação de riscos são de responsabilidade da unidade demandante e da autoridade designante.

5. DO DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA

- 5.1. A etapa preparatória da contratação se iniciará com a elaboração do Documento de Oficialização de Demanda (270013), pelo setor requisitante ou pela unidade supridora ou técnica. Deverá conter, no mínimo, os requisitos listados no art. 8º do Decreto Estadual nº 10.207/2023:
 - a) identificação da necessidade e dos resultados a serem alcançados pela contratação, considerados os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas do órgão ou da entidade – presente (itens 2.1 e 2.2);
 - b) indicação do seu alinhamento com o plano de contratações anual do órgão ou da entidade – presente (item 3.1);
 - c) indicação da fonte dos recursos para a contratação, se for possível – presente (item 3.2);
 - d) previsão da data em que devem ser iniciados a prestação dos serviços, a obra ou o recebimento dos produtos – presente (item 3.3);
 - e) indicação dos integrantes requisitante e técnico para a composição da equipe de planejamento da contratação, conforme o regulamento específico – presente (tabela do item 4);
 - f) indicação do gestor e do fiscal do contrato para a composição da equipe de fiscalização do contrato, conforme o regulamento específico – presente (tabela do item 4);

6. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

6.1. Segundo o art. 6º, inciso XX, da Lei federal nº 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação e caracteriza o interesse público envolvido e sua melhor solução, bem como dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

6.2. No âmbito do Estado de Goiás, o art. 12 do Decreto Estadual nº 10.207/2023 define que o Estudo Técnico Preliminar deve evidenciar o problema a ser resolvido e buscar a melhor solução identificada dentre as possíveis, de modo a permitir a avaliação das viabilidades técnicas e econômica da contratação.

6.3. Para tanto, o Estudo Técnico Preliminar acostado aos autos ([274604](#)) deve conter os elementos evidenciados no art. 13, do Decreto Estadual nº 10.207/2023, em especial aqueles destacados no § 1º do mesmo dispositivo (I, II, III, IV, V e XII do *caput*).

7. DO ORÇAMENTO ESTIMADO

7.1. A pesquisa de preços é a principal etapa na realização da estimativa do valor da contratação. É também com base nela que a Administração definirá os valores máximos admissíveis, coibindo o indesejado sobrepreço, e aquelas propostas cujo conteúdo se considerará inexequível. Além disso, essa estimativa tem por finalidade, especialmente, verificar se existem recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com a contratação.

7.2. A Lei Federal nº 14.133/2021 determina que o orçamento estimado é elemento fundamental para a instrução dos procedimentos licitatórios, devendo integrar a fase preparatória do certame, conforme entendimento que se pode extrair, principalmente, dos art. 18, inciso IV, e art. 23 do referido ato normativo.

7.3. Ressalta-se que nas contratações realizadas pelos Entes subnacionais, a estimativa de custo poderá obedecer a regulamento próprio, desde que não envolva recursos da União (art. 23, § 3º da NLLC).

7.4. No âmbito do Estado de Goiás, o Decreto Estadual nº 9.900/2021 dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional. Assim, o Orçamento Estimado acostado aos autos deve obediência à legislação ora citada.

7.5. Nesse cenário, destaca-se o art. 4º do decreto em referência, o qual trata de aspectos materiais e formais da pesquisa de preço, especialmente determinado que a pesquisa de preços será materializada em documento que contenha os seguintes requisitos mínimos:

- identificação do agente responsável pela cotação – presente (seção 6);
- caracterização das fontes consultadas – presente (tabela da seção 2);
- série de preços coletados – presente (tabela da seção 2);
- método matemático aplicado para a definição do valor estimado – presente (seção 4);
- justificativa para a metodologia adotada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável – presente (seção 3).

7.6. Na sequência, o Decreto Estadual nº 9.900/2021 determinou parâmetros para a formação do preço estimado, na forma prevista nos incisos do art. 6º, de forma combinada ou não:

Art. 6º A pesquisa de preços para determinação do preço estimado em processo licitatório para a contratação de bens e serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I – pesquisa na base estadual de notas fiscais eletrônicas, conforme o disposto neste Decreto;

II – pesquisa realizada no Portal de Compras Governamentais de Goiás;

III – pesquisa por meio de ferramentas específicas para a consulta de preços públicos, contratadas ou não pela administração pública, referente a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

IV – utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo estadual ou federal, bem como de sites eletrônicos especializados e de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso, não superiores a 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

V – contratações similares feitas pela administração pública, inclusive sob regime de Sistema de Registro de Preços, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente consignado no respectivo termo de contrato; e

VI – facultativamente, realização de pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no inciso VI deste artigo, quando não for possível coletar 3 (três) orçamentos diretamente com fornecedores por inexistência desse quantitativo mínimo, tal ocorrência deverá ser devidamente justificada e comprovada.

7.7. Sobre essa temática, em orientação referencial assentada pela Procuradoria-Geral do Estado no **Despacho nº 1324/2023-GAB** (ev. SEI nº 50485833), foi reafirmada a necessidade, sempre que possível, de observância das diversificadas fontes de pesquisa para obtenção da formação de preços. Essa consulta a diversas fontes é compatível com o que ficou conhecido como “cesta de preços” na jurisprudência do TCU, o qual, por meio do Acórdão 1875/2021-TCU-Plenário, definiu que a precificação deve priorizar preços públicos, oriundos de outros certames. Logo, a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais. Na sequência, a Gerência de Compras Governamentais juntou Orçamento Estimado ([298912](#)), contendo o seguinte teor:

JUSTIFICATIVA DE METODOLOGIA UTILIZADA

Parâmetros utilizados

A pesquisa de preços foi realizada com fundamento no art. 6º do Decreto Estadual nº 9.900/2021, observando os parâmetros previstos nos incisos I a VI, de forma combinada ou não, conforme as características do objeto e a disponibilidade das fontes.

Conforme orientação consolidada pela Procuradoria-Geral do Estado, no Despacho nº 1324/2023-GAB (Evento SEI nº 50485833), recomenda-se a utilização, sempre que possível, de múltiplas fontes de pesquisa, em consonância com a diretriz consagrada pelo Tribunal de Contas da União quanto à chamada “cesta de preços”. Nesse sentido, o Acórdão nº 1.875/2021-TCU-Plenário estabelece que a precificação deve priorizar fontes públicas, especialmente aquelas oriundas de contratações realizadas por outros entes da Administração. Assim, a pesquisa feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada apenas de forma subsidiária, em situações excepcionais e devidamente justificadas.

Neste sentido, a pesquisa de preços baseou-se majoritariamente em aquisições e contratações realizadas por outros entes públicos, utilizando-se para tanto a plataforma “Banco de Preços”, contratada pela SES-GO junto à empresa NP Capacitação e Solução Tecnológica, ferramenta que consolida dados oriundos de diversas esferas da Administração Pública (federal, estadual e municipal), oferecendo maior abrangência, rapidez, eficiência e segurança à coleta de preços, atendendo simultaneamente aos incisos III e V do art. 6º do Decreto nº 9.900/2021.

Nos casos em que não foi possível obter ao menos três preços públicos por meio do Banco de Preços, a pesquisa foi complementada com consultas a outras bases públicas oficiais, como o Pannel de Preços do Governo Federal e o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), observando os critérios temporais e formais exigidos. Persistindo a indisponibilidade de preços públicos por essas fontes, recorreu-se, então, de forma subsidiária, à utilização de sites eletrônicos especializados ou de domínio amplo, conforme previsão do inciso IV do art. 6º, respeitando o limite de até um ano da data da divulgação do instrumento convocatório.

Os parâmetros I e II, que tratam, respectivamente, da base estadual de notas fiscais eletrônicas e do Portal de Compras Governamentais de Goiás, ainda não se encontram plenamente implementados no sistema SISLOG, razão pela qual não foram considerados neste momento.

A pesquisa direta com fornecedores, prevista no inciso VI, foi considerada apenas em caráter excepcional, como último recurso, e apenas nos casos em que não foi possível obter ao menos três preços válidos por meio das demais fontes públicas disponíveis, observando-se, nesses casos, a justificativa da escolha dos fornecedores e o prazo de validade das cotações exigido pela norma.

Dadas essas premissas, no presente processo, foram obtidos preços dos seguintes parâmetros:

- Ferramentas específicas para a consulta de preços públicos (inciso III)
- Contratações similares (inciso V)
- Sites eletrônicos especializados e de domínio amplo (inciso IV).

Ademais, conciliando o Despacho 847/2024 - GAB/PGE, emitido no Processo SEI nº 202400010022431, com os Acórdãos nº 2368/2017, 3772/2017 e 3776/2017, todos do Tribunal Pleno do TCE/GO, os preços estimados não serão superiores ao PMVG/CMED. Em caso de apresentações com várias marcas disponíveis, a limitação poderá ocorrer pelo maior preço-teto aplicável ao caso, para que não haja restrição do certame, sem prejuízo de análise pormenorizada do PMVG pela marca específica no momento da análise das propostas.

Considerando que para o item 06 - Lipofundin, encontramos apenas dois preços para estimativa, sendo os dois de sites eletrônicos especializados, anexamos uma justificativa de menos de três preços, assinada pela autoridade competente.

Para o item 08 - Mevatyl, utilizamos um preço de site especializado, e outros dois do Banco de Preços Públicos, sendo o primeiro de valor unitário e o segundo do valor da caixa com 3 unidades, dessa forma fizemos uma média entre os três preços coletados de forma unitária, por isso os PDFs da pesquisa estão em relatórios distintos.

Para o item 09 - Motore, da mesma forma, só que o primeiro preço está unitário, o segundo dividimos pela quantidade da caixa que são 60 unidades, é o terceiro dividido por 30 unidades, novamente a média foi realizada com base nos valores unitários de casa comprimido.

Metodologia

Para definição do valor estimado da contratação, utilizou-se o método da **média**, conforme dispõe o art. 9º do Decreto Estadual nº 9.900/2021, aplicado sobre um conjunto de ao menos três preços obtidos a partir dos parâmetros válidos.

Com o objetivo de garantir a fidedignidade da estimativa, foram desconsiderados os preços inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, mediante aplicação da metodologia de **saneamento de média**, preferencialmente gerada pelo próprio sistema Banco de Preços. Quando necessário, o saneamento foi realizado manualmente, com base em critérios objetivos, de modo a assegurar a homogeneidade da amostra, nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 9º do Decreto.

No entanto, para viabilizar o atendimento dos acórdãos nº 2368/2017, 3772/2017 e 3776/2017 do TCE, foi lançado nas configurações do sistema o valor da média da pesquisa de preços e o valor do teto CMED, sendo o preço final estimado o que for menor entre esses dois dados.

Links do orçamento estimado:

Os *links* contidos neste orçamento estimado remetem aos dados da pesquisa de preços e do teto CMED cadastrados para cada item nas configurações do sistema. Contudo, tem-se observado instabilidade nesses *links* em alguns setores. Visando garantir a conformidade, os mesmos arquivos foram inseridos também na árvore do processo no SISLOG, como Evidência do Orçamento Estimado.

PREÇO TOTAL ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO

Para a contratação desejada foi encontrado o Valor Total Estimado de R\$ 1.594.281,60 (R\$ Um Milhão e Quinhentos e Noventa e Quatro Mil e Duzentos e Oitenta e Um Reais e Sessenta Centavos), conforme detalhado na planilha mercadológica acima, devidamente datada e assinada pelo seu subscritor.

7.8. Nos termos do art. 9º, § 4º, do Decreto nº 9.900/2021, foi juntada justificativa para determinação do orçamento estimado com a utilização de menos de 3 (três) preços para a composição do custo do item 6 (298988).

7.9. Ademais, constata-se que os critérios utilizados para aferição de preços pesquisados e especificados na Justificativa de Realização de Preços, até o momento desta análise, observaram o lapso legal de validade segundo os parâmetros escolhidos pelo setor técnico competente.

7.10. Importante salientar, também, o disposto no inciso VI do art. 3º do Decreto 9.900/2021:

Art. 3º Para o disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

VI – agente responsável: pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da administração pública, para realizar a pesquisa de preços.

7.11. Desse modo, os servidores responsáveis pela elaboração da pesquisa de preços devem, em regra, ser efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes desta pasta.

7.12. Dito isso, pondera-se que não é atribuição desta unidade consultiva imiscuir-se em questões de ordem técnica do setor de aquisições, de modo que a motivação dos atos administrativos e gerenciais são tomados como pressuposto, uma vez que gozam de presunção de legalidade e encontram baliza na teoria dos motivos determinantes, na esteira do posicionamento do Superior Tribunal de Justiça - STJ, no MS 15.290/DF.

7.13. Sendo assim, cumpre salientar que, já tendo sido orientado pela Procuradoria-Geral do Estado, a responsabilidade pela aferição da estimativa de preços, para comprovação da vantajosidade, repousa inteiramente na autoridade solicitante.

8. DO TERMO DE REFERÊNCIA

8.1. O Termo de Referência é documento essencial para a contratação de bens e serviços. Tal documento estabelece os requisitos, dimensões, quantias e toda sorte de parâmetros para a contratação. O art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021 elenca uma série de requisitos mínimos que o termo de referência deve conter, perfazendo um padrão objetivo e regular quanto à sua forma.

8.2. Na forma do regulamento estadual, o Termo de Referência acostado aos autos deverá ser elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar da contratação e incluirá, no mínimo, as informações do art. 21 do Decreto Estadual nº 10.207/2023.

8.3. Assim, o Termo de Referência contido nos autos (299284), em geral, atende aos comandos legais.

8.4. Contudo, recentemente, o Tribunal de Contas da União, por meio do Boletim de Jurisprudência nº 563/2025, determinou que, nas contratações em que houver vedação à subcontratação, deverá constar justificativa no respectivo planejamento da contratação:

A vedação à subcontratação (art. 122, § 2º, da Lei 14.133/2021) sem a devida justificativa no estudo técnico preliminar ou no termo de referência contraria os princípios da motivação e da transparência, previstos no art. 5º da mencionada lei.

(TCU, Acórdão 2450/2025-Plenário)

8.5. Constata-se que o Termo de Referência (299284) dispõe, em seu item 2.12, que, na presente contratação, não é admitida a subcontratação do objeto contratual. Ocorre que a área técnica não justificou o porquê de não se admitir a subcontratação no presente certame. Assim, deverá ser apresentada a devida justificativa, nos termos exigidos pelo órgão de controle.

8.6. Calha sublinhar que possíveis alterações promovidas no Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, na minuta de Edital e/ou na minuta de Contrato e demais documentos, a partir das considerações apostas neste Parecer, devem ser harmonizadas entre si, não sendo permitidas inconformidades, sendo necessário corrigir o que for pertinente.

9. DO TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

9.1. A Constituição Federal estabelece tratamento diferenciado às denominadas microempresas e empresas de pequeno porte (arts. 146, III, “d”, 170, IX, e 179 da Constituição Federal). Nesse cenário, tem-se a disciplina trazida pela Lei Complementar Federal nº 123/2006.

9.2. Em âmbito Estadual, a Lei Complementar nº 117/2015 traz as regras que conferem tratamento diferenciado para as pessoas jurídicas em apreço (arts. 17 a 36). Interessa especialmente a disciplina dos arts. 20 (prazo diferenciado para regularização fiscal), art. 21, § 2º (empate ficto), art. 22 (participação exclusiva), art. 23 (exigência de subcontratação) e art. 25 (reserva de cota).

9.3. No que diz respeito à previsão de tratamento diferenciado e simplificado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, exigida nos artigos 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/2006 e na Lei Complementar estadual nº 117/2015, o Termo de Referência (299284), especificamente na Planilha de Quantitativo e Valores contida na Seção 3, dispõe que não haverá reserva de cotas para ME/EPP, pois, segundo o item 4.10 do Termo de Referência, não foram encontrados fornecedores suficientes para atender o objeto da licitação.

9.4. Para comprovar a informação de não identificação de, no mínimo, 03 (três) fornecedores localizados regionalmente que sejam enquadrados como ME/EPP, foi juntado o Comprovante de Competitividade, emitido pelo Sistema Banco de Preços (299295).

9.5. Frise-se que a veracidade das informações prestadas pelo Setor Técnico recai sobre seus subscritores, não sendo função desta Procuradoria Setorial, enquanto órgão jurídico consultivo, consultar um a um os comprovantes de competitividade de forma a averiguar a veracidade das alegações. Qualquer dúvida específica quanto a este ou outra questão controvertida, deve ser expressamente indagada àquele Órgão.

10. DAS MINUTAS DE EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E ANEXOS

10.1. Até o momento, as minutas encontram-se em consonância legal, carecendo das seguintes adequações:

I. Na Minuta de Edital (300361):

a) sugere-se a seguinte redação para o item 2.1: *O objeto da presente licitação é: registro de preços de medicamentos de marca registrada...*

10.2. Frise-se que compete ao setor técnico adequar a numeração, demais correções e aspectos formais resultantes das sugestões de alterações realizadas por esta Especializada.

10.3. Por oportuno, recomenda-se que as disposições do edital e do contrato reflitam exatamente o que está no Termo de Referência, independentemente de indicação específica neste opinativo, por não caber a este órgão jurídico pontuar expressamente tais incongruências, por serem de simples constatação no contraste entre os dois documentos.

11. DA DOCUMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA

11.1. Cumpre salientar que, por se tratar de sistema de registro de preço, não serão exigidos, por ora, o cumprimento de certos comandos legais, mormente de aspectos financeiros, os quais deverão ser satisfeitos no momento em que forem realizadas as contratações.

11.2. Nesse sentido, é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União com relação à licitação para registro de preço, restando consignado que a *indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato* (Acórdão 8946/12; Min. Rel. André de Carvalho).

11.3. Na eventualidade de concretização das contratações advindas do registro de preços, deve haver a juntada do autorizo governmental expedido pelo Titular da Pasta, na forma determinada pelo Art. 84-A da Lei nº 17.928/2012 c/c Decreto nº 9.898/2021.

12. DA MARCA REGISTRADA

12.1 Pelo presente Pregão Eletrônico esta Secretaria da Saúde busca efetuar o Registro de Preços para eventuais aquisições no mercado de medicamentos de marca.

12.2. Imbuída do propósito de densificar a normatividade (altamente abstrata) dos princípios da impessoalidade e da eficiência administrativa, a Lei Geral de Licitações proíbe, em regra, o direcionamento da contratação pública para determinada marca ou fornecedor, excepcionando, contudo, sua possibilidade nos casos em que for tecnicamente justificável. Eis o teor do texto normativo:

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:

a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;

b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;

c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;

d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência;

II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;

III - vedar a contratação de marca ou produto, quando, mediante processo administrativo, restar comprovado que produtos adquiridos e utilizados anteriormente pela Administração não atendem a requisitos indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual;

IV - solicitar, motivadamente, carta de solidariedade emitida pelo fabricante, que assegure a execução do contrato, no caso de licitante revendedor ou distribuidor.

Parágrafo único. A exigência prevista no inciso II do caput deste artigo restringir-se-á ao licitante provisoriamente vencedor quando realizada na fase de julgamento das propostas ou de lances.

12.3. No intuito de justificar a aquisição dos medicamentos por suas marcas, o item 6.3 do Termo de Referência (299284) argumenta que a exigência de decorrência das decisões judiciais que a presente contratação busca atender.

12.4. Dessa forma, as futuras aquisições são decorrência imediata de ordens judiciais em face do Estado de Goiás, que lhes estipularam a aquisição de medicamentos específicos para atender os pacientes contemplados por tutela jurisdicional, cujo descumprimento pode acarretar sérios prejuízos ao planejamento da atuação administrativa (na medida em que abre margem para o sequestro judicial de verbas públicas, inclusive de contas vinculadas para o atendimento de finalidades específicas, como contas-convênio) e ao Erário (porquanto, além da imposição de multa à Fazenda Estadual, a aquisição compulsória de medicamentos com verbas oriundas de sequestros judiciais não raro são realizadas por preço superior ao de mercado - sobrepreço).

12.5. À vista do exposto, presente no caso concreto a exceção estampada no art. 41, I, “c”, da Lei 14.133/2021, dado que as necessidades da Administração Pública exigem produtos de identidade e/ou características específicas para satisfazerem as demandas judiciais.

12.6. Nesse sentido, reitera-se a responsabilidade dos setores técnicos pelas informações e justificativas prestadas, em atenção ao princípio da segregação das funções.

13. DAS DEMAIS CONSIDERAÇÕES

13.1. Conforme o item 3.2 do Documento de Oficialização de Demanda (270013), as despesas decorrentes da presente licitação correrão à conta do Tesouro Estadual, de modo que o Aviso de Licitação deverá ser publicado conforme preconizado no texto art. 15 do Decreto estadual nº 10.247/2023, o qual aduz o seguinte:

Art. 15. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante: I – a divulgação e a manutenção do inteiro teor do ato convocatório e dos seus anexos no sistema oficial; II – a divulgação e a manutenção do inteiro teor do ato convocatório e dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP; e III – a publicação do aviso de licitação no Diário Oficial do Estado de Goiás e em jornal diário de grande circulação, preferencialmente na forma eletrônica. § 1º No caso de consórcio público, a publicação do extrato do edital deverá ser realizada no diário oficial do ente de maior nível entre eles e em jornal diário de grande circulação. § 2º A divulgação no PNCP será realizada por meio de rotina de integração com o sistema oficial de contratações do Estado. § 3º Nos casos em que a fonte de recursos do pregão for, no todo ou em parte, da esfera federal ou de organismos internacionais, deverá ser também publicada a referida convocação no Diário Oficial da União, quando houver previsão na lei ou na regulamentação específica.

13.2. Quanto à **publicidade do instrumento convocatório**, conforme art. 54, *caput* e §1º da Lei Federal nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Estado, bem como em jornal de grande circulação.

13.3. Oportuno salientar ainda que na forma do art. 11, § 1º c/c art. 15, ambos do Decreto Estadual nº 10.247/2023, o edital de licitação, com todos os seus anexos, deve ser publicado no sistema de compras/sistema oficial.

13.4. No caso de serviços comuns, especificamente quando adotados os critérios de julgamento de menor preço (ou de maior desconto), deve ser observado o **prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis**, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas elances, (art. 55, inciso II, alínea “a” da Lei Federal nº 14.133/2021 c/c art. 21, inciso II do Decreto Estadual nº 10.247/2023). Já em se tratando de bens comuns, e adotados os critérios de julgamento de menor preço (ou de maior desconto), deve ser observado o **prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis** (art. 55, inciso I, alínea “a” da Lei Federal nº 14.133/2021 c/c art. 21, inciso I do Decreto Estadual nº 10.247/2023).

13.5. 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.

13.6. De acordo com o Ofício nº 308/2025 - GPRES do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, desde 25 de abril de 2025, o Disco Virtual do TCE-GO recebe automaticamente os dados oriundos do SISLOG (licitações e contratos), cumprindo integralmente os requisitos previstos nos §§ 4º e 5º do art. 263-A do Regimento Interno deste Tribunal. Por essa razão, todas as unidades jurisdicionadas que utilizam o sistema SISLOG como plataforma exclusiva para processamento de suas licitações e contratações diretas estão desobrigadas de registrar e encaminhar informações e documentos via Sistema Informa do Tribunal de Contas.

13.7. Entretanto, permanece obrigatória a alimentação do Sistema Informa nos seguintes casos: *i.* quando o procedimento licitatório for realizado por meio de sistema diverso do SISLOG e *ii.* quando houver interrupção permanente na integração e remessa automatizada ora estabelecida, hipótese em que o Tribunal fará comunicação específica aos jurisdicionados.

13.8. O procedimento licitatório na modalidade pregão deve observar o rito do art. 17 da NLLC, reproduzido no art. 6º do Decreto Estadual nº 10.247/2023. Logo, a condução do feito deve ser realizada pelo **agente de contratação**, designado como **pregoeiro** (art. 9º do Decreto Estadual nº 10.247/2023).

13.9. Por fim, o princípio da segregação de funções, corroborado pelo Boletim de Jurisprudência nº 302 do Tribunal de Contas da União, é fundamental para a boa governança e o controle interno das organizações, pois busca evitar a concentração de poderes e a ocorrência de fraudes ou erros. De acordo com esse princípio, as atividades de autorização, execução, contabilização e controle devem ser desempenhadas por agentes distintos, garantindo a independência e a revisão mútua dos atos administrativos.

14. DA CONCLUSÃO

14.1. Oportuno enfatizar que não cabe a esta Procuradoria Setorial emitir juízo de valor acerca da conveniência e oportunidade da aquisição, tampouco sobre os cálculos, valores e aspectos técnicos contidos no processo. Desse modo, a presente manifestação cinge-se a este processo administrativo e o pronunciamento jurídico ora ofertado se ampara na documentação que o integra até o momento, sendo aqui tomados por pressupostos. Assim, a responsabilidade pelos aspectos fáticos e outros consistentes em elementos extrajurídicos repousa inteiramente sobre os responsáveis pelas manifestações correspondentes, pois escapam à competência atribuída a este órgão de consultoria jurídica do Estado.

14.2. Cumpre ressaltar, por fim, a imperiosa necessidade de observância pela Secretaria de Estado da Saúde do Decreto Estadual nº 9.737/2020, o qual estabelece medidas de racionalização de gastos com pessoal e outras despesas correntes e de capital, na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e nas empresas estatais dependentes, no momento oportuno.

14.3. Feitas estas considerações, no que se refere ao aspecto jurídico, conclui-se que o processo estará regular após o atendimento das recomendações elencadas neste opinativo, especialmente ao seguinte:

- a) assinatura na autorização para abertura do procedimento licitatório (item 4.2);
- b) apresentar justificativa para não se admitir a subcontratação do objeto da licitação (item 8.5);
- c) adequação da minuta do edital e anexos (item 10);
- d) juntada da documentação orçamentária e financeira em momento oportuno (item 11);
- e) juntada da autorização da autoridade competente para a realização do presente processo licitatório e do ordenador de despesas na eventual concretização da contratação, à exigência do artigo 84-A da Lei Estadual nº 17.928/2012 e do artigo 28 do Decreto Estadual nº 10.207/2023;
- f) aposição de assinatura nos demais documentos que instruem o processo, a exemplo da portaria de contratação;
- h) seja conferida publicidade ao procedimento licitatório nos termos do art. 15 do Decreto Estadual nº 10.247/2023.

14.4. Frisa-se que, diante do advento da Instrução Normativa nº 01/2024, de autoria da Controladoria-Geral do Estado, passou a ser desnecessária a disponibilização do processo ao órgão do controle interno, já que a instituição possui livre acesso ao sistema de contratação: “A Controladoria-Geral do Estado - CGE terá livre acesso, via SISLOG ou COMPRASNET, aos procedimentos licitatórios em todas as suas modalidades e aos chamamentos públicos para celebração de contratos de gestão e termos de parceria, dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo estadual”.

14.5. Com o fito de promover a celeridade e a eficiência processual, informa-se que, após o saneamento do feito com o atendimento das condicionantes indicadas, os autos não necessitam retornar a esta Procuradoria Setorial para simples verificação. A área técnica possui competência para atestar o cumprimento de requisitos formais e dar continuidade aos trâmites. Excetua-se, todavia, as condicionantes de caráter material (substancial), que impactam o conteúdo e a essência do ato jurídico, as quais demandam, necessariamente, novo exame por este órgão consultivo antes de qualquer prosseguimento, nos termos do Parecer Jurídico SES/PROCSET-05071 nº 636/2025.

14.6. Contudo, caso o ajuste supere o montante de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), será obrigatória a emissão de parecer conclusivo por esta Setorial, o qual deverá anteceder a remessa do processo à PGE/GO, conforme as competências estabelecidas na [Nota Técnica nº 1/2021-GAPGE](#).

14.7. Por fim, a presente análise preliminar não afasta a atuação da Procuradoria-Geral do Estado por meio de futuras consultas incidentais, as quais poderão ser regularmente suscitadas ao longo do procedimento, sempre que necessário ao esclarecimento de dúvidas jurídicas, fatos supervenientes ou outras questões relevantes, sem prejuízo das hipóteses legais de manifestação jurídica obrigatória.

14.8. Isso posto, encaminhem-se os autos à **Superintendência de Gestão Integrada/Gerência de Licitações** da Secretaria de Estado da Saúde para prosseguimento.

PROCURADORIA SETORIAL DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE, data da assinatura eletrônica.

Antônio Flávio de Oliveira

Procurador(a) do Estado

Chefe da Procuradoria Setorial