

Parecer Jurídico

Processo SEI nº: 202500005041753

SISLOG nº: 118073

Interessado(a): SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE

Parecer Jurídico

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

1. DO RELATÓRIO

1.1. O presente procedimento licitatório tem por finalidade o registro de preços para aquisição de medicamentos, 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 ([314819](#)).

1.2. A estimativa de custo total da futura aquisição perfaz o montante de R\$ 6.382.959,72 (R\$ Seis Milhões e Trezentos e Oitenta e Dois Mil e Novecentos e Cinquenta e Nove Reais e Setenta e Dois Centavos), conforme Termo de Referência ([314819](#)).

1.3. Dos documentos anexados que instruem o caderno processual, destacam-se os seguintes: Documento de Oficialização de Demanda ([314809](#)), Portaria de Contratação ([308232](#)), Estudo Técnico Preliminar ([314814](#)), Termo de Referência ([314819](#)), Orçamento Estimado ([314826](#)), Minuta de Edital ([316213](#)), Minuta da Ata de Registro de Preços ([316310](#)) e Solicitação de Análise Jurídica ([316628](#)).

1.4. Os autos aportaram nesta Setorial para análise e manifestação jurídica, mediante Solicitação de Análise Jurídica ([316628](#)), 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 ([314819](#)).

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 4.1 do Termo de Referência ([314819](#)), o objeto deste procedimento licitatório é a aquisição de medicamentos constantes do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica - CEAF e complementares ao CEAF destinados à Central Estadual de Medicamentos de Alto Custo Juarez Barbosa – CEMAC/SES-GO. 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 ([314809](#));
- b) Portaria de designação dos agentes públicos – presente ([308232](#)) – pendente de assinatura de alguns dos servidores e agentes participantes do processo de contratação;
- c) Estudo Técnico Preliminar – presente ([314814](#));
- d) Termo de Referência – presente ([314819](#));
- e) Mapa de riscos – presente ([308244](#));
- f) Orçamento estimado – presente ([314824](#));
- g) Minuta de edital – presente ([316213](#));
- h) Minuta de termo de contrato ou histórico da nota de empenho, quando ela for utilizada em substituição ao termo contratual – presente ([316313](#));
- i) Minuta da ata de registro de preços – presente ([316310](#));
- j) Aprovação dos documentos pela autoridade competente – presente no Anexo VII da minuta de edital – ([316213](#))
- k) Certificado(s) de capacitação de pregoeiro(s) – presente ([316147](#)); – pendente de alguns certificados dos servidores e agentes participantes do processo de contratação.

4.2. Deve haver aposição de assinatura na autorização para abertura do procedimento licitatório pela autoridade competente.

4.3. Por fim, 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).

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 ([314809](#)), 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 5.1), porém, cita o plano do ano de 2025, o que deve ser adequado;
- c) indicação da fonte dos recursos para a contratação, se for possível – presente (item 5.2);
- d) previsão da data em que devem ser iniciados a prestação dos serviços, a obra ou o recebimento dos produtos – presente (item 5.3), todavia, verifica-se que a data formulada foi ultrapassada, impondo-se a devida retificação;
- e) indicação dos integrantes requisitante e técnico para a composição da equipe de planejamento da contratação, conforme o regulamento específico – presente (tabela do item 6);
- 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 6).

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, servindo como base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

6.2. Conforme o art. 18, § 1º, da Lei federal nº 14.133/2021, o estudo técnico preliminar deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

6.3. Para tanto, o Estudo Técnico Preliminar acostado aos autos ([314814](#)) deve conter os elementos evidenciados no referido dispositivo legal.

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. Nesta linha de regulamentação, o Poder Executivo Federal editou a Instrução Normativa Seges/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, que 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 federal direta, autárquica e fundacional, excetuando-se, por força do contido no seu §1º do artigo 1º, as contratações de obras e serviços de engenharia.

7.5. Sobre o assunto, os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar os procedimentos da Instrução Normativa (art. 1º, § 2º).

7.6. Nesse cenário, destaca-se o art. 3º do ato normativo 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:

- a) descrição do objeto a ser contratado – ausente;
- b) identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento – presente;
- c) caracterização das fontes consultadas – presente;
- d) série de preços coletados – presente;
- e) método estatístico aplicado para a definição do valor estimado – presente;
- f) justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável – presente;
- g) memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte – presente;

7.7. A Instrução Normativa nº 65/2021 impõe parâmetros temporais para evitar que preços defasados sejam utilizados para compor a pesquisa:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Paineis de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, 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 edital; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

- a) descrição do objeto, valor unitário e total;
- b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;
- c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
- d) data de emissão; e
- e) nome completo e identificação do responsável.

III - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 4º, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e

IV - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.

§ 3º Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do caput, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente.

7.8. 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 (314826), contendo o seguinte teor:

A Estimativa de Preço foi elaborada, conforme Instrução Normativa SEGES /ME nº 65, de 07/07/2021, tendo como referência o Banco de Preços, a lista de PREÇO MÁXIMO DE VENDA AO GOVERNO – PMVG e o PREÇO DE FÁBRICA - CMED-ANVISA, no site <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/medicamentos/cmmed/precos>, com aplicação do Coeficiente de Adequação de Preços – CAP (quando couber), obtendo o PMVG Unitário.

Esclarecemos que consta anexo aos autos "Demonstrativo da Estimativa de Preços" (314824) referente ao Demonstrativo de Pesquisa de Mercado, feito de forma individualizada (para cada medicamento). Ressaltamos que a estimativa de preços está de acordo com às orientações da Nota Técnica nº: 2/2019 - ADSET, conforme documentos anexos: "Pesquisa de Preços" (308239), onde verifica-se que os preços refletem os preços praticados no mercado atualmente e são exequíveis.

Salientamos que para os medicamentos a serem licitados, o cálculo/análise do preço estimado abrange no mínimo 3 (três) preços como base. Informamos que, na análise visando a composição dos Preços de Referência, em todos os itens a serem registrados, foram realizadas pesquisas nos sistemas: Painel de Preços, Comprasnet Federal, Comprasnet Goiás, Banco de Preços Público, Banco de Preços em Saúde - BPS do Ministério da Saúde e Tabela de Preços da CMED ANVISA. Essas pesquisas representam os incisos I, II e III da Instrução Normativa SEGES /ME nº 65, de 07/07/2021, em seu Art. 5º, transcritos abaixo:

“Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

- I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;
- II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
- III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;
- IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, 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 edital; ou
- V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.”

Portanto, 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.

Reafirmamos que as pesquisas foram realizadas em concordância com a previsão legal, conforme determina o Art. 5º da Instrução Normativa, e para facilitar a conferência dos dados, foi anexado o "Demonstrativo da Estimativa de Preços" (314824) com o Demonstrativo da Estimativa de Preços, a veracidade dos dados pode ser conferida por meio dos comprovantes da pesquisa realizada "Pesquisa de Preços" (308239), e a autenticidade dos comprovantes pode ser verificada nos links (sistemas) abaixo:

<https://paineldepresos.planejamento.gov.br/analise-materiais>

<http://www.comprasnet.go.gov.br/>

<https://www.bancodeprecos.com.br/Account/Login?ReturnUrl=%2f>

<http://bps.saude.gov.br/login.jsf>

<http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/Livre/Ata/ConsultaAta00.asp>

<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/medicamentos/cmmed/precos>

Ressaltamos que o "Banco de Preços Público" é integrado (extrai dados) a vários sistemas, dentre eles: "Painel de Preços", "Banco de Preços em Saúde - BPS", "Compras-Net Goiás", "Compras-Net Federal", "Compras-Net Estaduais" (vários estados), "Sistema Licitação do Banco do Brasil", "Sistema de alguns Municípios" e "Lista CMED/ANVISA", portanto, os "Relatório de Cotação" emitidos por meio desse sistema englobam várias fontes de pesquisas, atendendo aos incisos I, II e III da Instrução Normativa nº 65.

Também, devem ser considerados: a RESOLUÇÃO CM-CMED Nº 1, DE 28 DE MARÇO DE 2025 referente ao ajuste de preços de medicamentos para o ano de 2025 e a RESOLUÇÃO CM-CMED Nº 1, DE 28 DE MARÇO DE 2024 referente ao ajuste de preços de medicamentos para o ano de 2024.

Portanto, poderão constarem nos Bancos de Preços valores defasados, devendo se ater que os preços de medicamentos variam conforme a localização geográfica, quantidade licitada, número de fornecedores entre outros fatores, não devendo ser considerado somente um ou o menor preço encontrado em uma pesquisa, sendo que a utilização de preços desatualizados eleva o risco da licitação resultar em fracassada e ou deserta.

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

7.11. 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.

7.12. 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 ([314819](#)), 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 ([314819](#)) dispõe, em seu item 10.14, que, na presente contratação, não é admitida a subcontratação do objeto contratual, com a justificativa: "**10.14.** Não é admitida a subcontratação do objeto contratual considerando que a contratação será formalizada por meio de Nota de Empenho com entrega de forma Total e Imediata."

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 ([314819](#)), especificamente na Planilha de Quantitativo e Valores contida na Seção 10, dispõe que:

Tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte

10.5. Na presente contratação será concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, em observância à Lei Complementar nº 123 de dezembro de 2006 e demais dispositivos legais aplicáveis.

10.6. Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte, será assegurado o prazo de até 5 (cinco) dias úteis, prorrogáveis por igual período, a critério da Administração, para a regularização da documentação, contados do momento em que o proponente for declarado vencedor do certame.

10.7. A não-regularização da documentação no prazo acima implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas na Lei Federal nº 14.133 de abril de 2021, sendo facultado à Administração convocar os Fornecedores remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.

10.8. A disputa exclusiva e/ou reserva de cotas para microempresa e empresa de pequeno porte, na forma da Lei Complementar nº 123 de dezembro de 2006, será aplicada conforme previsto no item 3.9 da Seção 3 deste Termo de Referência.

10.9. Para os itens, que em análise de mercado prevista no ETP, não foi identificado o mínimo de 03 (três) empresas com condições de

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 ([308240](#)).

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, CONTRATO E ANEXOS

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

I. Na Minuta de Edital ([316213](#)):

- a) Preenchimento de eventuais lacunas.
- b) No item 6.8, retirar a expressão "ou lote";
- c) No subitem 8.4.4, inserir os respectivos itens do TR.

II. Na Minuta da ARP ([316310](#)):

- a) Preenchimento de eventuais lacunas;
- b) Propõe-se a retificação da remissão constante no subitem 6.2 da minuta da Ata de Registro de Preços, alterando a referência ao item 3.1 do Termo de Referência (TR), que não dispõe sobre o endereço, para o item 7.8 do TR, haja vista ser este o dispositivo que, com a devida precisão, estabelece o local e as condições de entrega, nos termos seguintes: "**7.8.** A Licitante deverá entregar o produto na marca e quantidade especificadas na Ordem de Fornecimento na Central Estadual de Medicamentos de Alto Custo Juarez Barbosa – CEMAC situada na Rua 16 esq. com a Rua 12, nº. 97, Bairro: Centro, Goiânia – GO, CEP: 74015-020, Telefone: (62) 3201-7454."

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 governamental 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. DAS DEMAIS CONSIDERAÇÕES

12.1. Consoante o [Despacho nº 1557/2025/GAB](#), proferido pela Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, mesmo quando a contratação for custeada, parcial ou totalmente, com recursos federais, a publicação no DOU de extratos de editais, de contratos e de resultados de licitações (atos de homologação) realizadas pelo Estado de Goiás, é uma faculdade da Administração Pública.

12.2. Neste particular, restou superado, parcialmente, o [Despacho Referencial nº 785/2024/GAB](#), especificamente quanto ao item "h" de sua conclusão. Logo, ainda que haja recursos de origem federal, não se exige a publicação no Diário Oficial da União, salvo quando prevista no próprio convênio, termo de adesão ou outro ajuste que discipline a relação jurídica entre os entes envolvidos. No caso concreto, a área técnica atestou, no subitem 5.2.1 do Documento de Oficialização de Demanda ([314809](#)), após a análise da legislação aplicável, das normas infralegais pertinentes e do instrumento celebrado, que não há previsão normativa que imponha a referida publicação.

12.3. Desse modo, 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. 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.

12.4. 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 e lances, (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).

12.5. 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.

12.6. 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.

12.7. 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.

12.8. 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).

12.9. 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.

13. DA CONCLUSÃO

13.1. 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.

13.2. 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.

13.3. 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) juntada de portaria de contratação e demais documentos, devidamente assinados (subitem 4.1, "b");
- b) juntada da documentação orçamentária e financeira em momento oportuno (item 11);
- c) 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 (subitem 11.3);
- d) adequação do documento de oficialização da demanda (item 5);
- e) adequação da minuta do edital e anexos (item 10);
- f) aposição de assinatura nos demais documentos que instruem o processo, a exemplo da portaria de contratação;
- g) seja conferida publicidade ao procedimento licitatório.

13.4. 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".

13.5. 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. Excetuam-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/PROSET-05071 nº 636/2025.

13.6. 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.

13.7. 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.

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

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

Carolina Correia Campelo

Procurador(a) do Estado

Gerente de Processos Administrativos