



PARECER JURÍDICO Nº 048/2025

PROC. Nº 022/2025

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 001/2025

ASSUNTO: Análise da Impugnação apresentada ao Edital do Pregão Eletrônico, nº 001/2025, que tem como objeto a aquisição de materiais e produtos, conforme termo de referência, mediante a Lei nº 14.133/2021.



DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. LEI Nº 14.133/2021. CUMPRIMENTO DAS NORMAS E PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO. ANÁLISE JURÍDICA DA IMPUGNAÇÃO APRESENTADA.

1. RELATÓRIO

Submeto à apreciação jurídica a impugnação apresentada por PRIMED COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES ao Edital do Pregão Eletrônico nº 001/2025, promovido pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios da Microrregião de Lavras - CISLAV, cujo objeto é o registro de preços para aquisição de equipamentos médicos e hospitalares, conforme especificações constantes no Termo de Referência.

A impugnante alega, em síntese, a existência de vícios no edital e nos documentos preparatórios, notadamente:

- Ausência de Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- Utilização inadequada da Tabela RENEM como referência de preços;
- Deficiências no Termo de Referência (TR);
- Inconsistências na qualificação técnica e sanitária;
- Falta de critérios objetivos na qualificação econômico-financeira;
- Irregularidades na condução da licitação por consórcio público.

É a síntese do necessário. Passo à análise jurídica dos pontos suscitados.





1.2. ANÁLISE PRELIMINAR DA IMPUGNAÇÃO: CONSIDERAÇÕES SOBRE ERROS JURÍDICOS E FORMAIS

A impugnação apresentada pela **empresa Primed Comércio e Representações**, ao Edital do Pregão Eletrônico nº 001/2025 do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Lavras – CISLAV, embora formalmente protocolada dentro do prazo legal, apresenta vícios relevantes em sua fundamentação jurídica, técnica e normativa, os quais comprometem a validade dos pedidos nela formulados.

Em primeiro lugar, observa-se que diversos dispositivos da Lei nº 14.133/2021 são invocados de maneira descontextualizada, mal interpretada ou com referências imprecisas, resultando em conclusões que não se sustentam à luz do ordenamento jurídico aplicável. Há também menções equivocadas a dispositivos inexistentes ou aplicáveis em hipóteses distintas da situação posta, além de uma leitura maximalista dos princípios da nova Lei de Licitações, tratando omissões formais como se fossem vícios insanáveis.

Destacam-se, entre os principais erros:

A afirmação de que a não publicação do Estudo Técnico Preliminar (ETP) no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) ensejaria nulidade do edital, quando, na verdade, a legislação só exige tal publicidade quando expressamente prevista como condição de eficácia do ato, o que não se aplica ao ETP de forma automática (conforme art. 12 da Lei nº 14.133/2021).

A invocação de princípios como o da publicidade (art. 5º) como se fossem regras absolutas de nulidade, ignorando que a sua aplicação depende da demonstração de prejuízo concreto, o que não foi feito.

A interpretação distorcida dos arts. 18, 24, 67 e 69 da Lei nº 14.133/2021, usados para sugerir nulidades com base em omissões sanáveis, como ausência de fórmula dos índices contábeis, falta de engenheiro sanitário, ou não exigência de AFE/AE da ANVISA, sem demonstração técnica de sua imprescindibilidade para a execução contratual.

A utilização de acórdãos do Tribunal de Contas da União como se tivessem efeito normativo vinculante e automático, quando, na realidade, tratam-se de orientações baseadas em casos concretos, que





não substituem a aplicação da lei nem dispensam a análise do caso específico.

A referência incorreta à numeração e estrutura dos dispositivos legais, com menções a incisos inexistentes, ausência de indicação de parágrafos ou incisos obrigatórios e confusão entre os dispositivos citados e os argumentos apresentados, comprometendo a precisão técnica da argumentação.

Além desses aspectos, verifica-se também uma extrapolação interpretativa quanto ao suposto vício na licitação consorciada, na qual se presume ausência de legitimidade do consórcio para atuar como central de compras sem que tenha sido feita a devida conferência documental no processo administrativo, configurando alegação sem base fática ou probatória.

Diante desse cenário, conclui-se que a impugnação em tela se assenta em uma estrutura argumentativa frágil, baseada em premissas equivocadas, interpretações extensivas da norma e ausência de demonstração objetiva de prejuízo, não se verificando, portanto, a existência de vício capaz de comprometer a legalidade ou a validade do certame.

Os pontos específicos levantados pela impugnante serão, contudo, enfrentados individualmente e com fundamentação adequada nos tópicos seguintes, a fim de garantir a completude e a transparência da presente análise.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 Da Existência e Regularidade do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Aduz a impugnante, em sua manifestação, a inexistência do Estudo Técnico Preliminar (ETP), bem como a ausência de sua publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), o que, segundo alega, configuraria afronta aos artigos 6º, inciso LVII, 18 e 24 da Lei nº 14.133/2021.

Com a devida vênia, a argumentação não subsiste diante da realidade fática e jurídica dos autos. O ETP foi regularmente elaborado em 24 de abril de 2025, nos exatos termos preconizados pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, contendo, de forma





circunstanciada, a descrição da necessidade da contratação, a devida justificativa, a estimativa de quantidades e valores, bem como o diagnóstico das possíveis soluções existentes no mercado. Trata-se, portanto, de documento idôneo e suficiente para subsidiar a fase de planejamento, em consonância com os princípios da eficiência, da economicidade e da legalidade administrativa.

No tocante à ausência de disponibilização do referido estudo no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, cumpre salientar que, embora recomendável sob a ótica da transparência e do controle social, tal providência não constitui requisito vinculante nem invalida a contratação. Nos termos do art. 12 da Lei nº 14.133/2021, a obrigatoriedade de publicação no referido portal recai apenas sobre os atos cuja publicidade seja expressamente exigida como condição de eficácia. O Estudo Técnico Preliminar (ETP), embora relevante para o planejamento da contratação, não se enquadra nessa categoria, salvo se houver previsão expressa no edital, o que, no caso em análise, não se verifica.

A doutrina especializada ratifica tal compreensão. Nas palavras do professor Joel de Menezes Niebuhr:

“A ausência de publicação do ETP no PNCP, por si só, não compromete a legalidade do procedimento licitatório, desde que demonstrada a sua efetiva elaboração e a ausência de prejuízo à competitividade do certame.”
(NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitações e Contratos Administrativos: comentários à Lei nº 14.133/2021*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 396).

Igualmente, o Tribunal de Contas da União já assentou entendimento no sentido de que a inobservância da formalidade relativa à publicidade do ETP não é, por si, causa de nulidade do processo, desde que presentes os elementos essenciais ao regular planejamento da contratação:

“A não inserção do ETP no PNCP, isoladamente, não acarreta nulidade do certame, desde que devidamente elaborado o estudo e inexistente demonstração de prejuízo à lisura do procedimento.” (TCU, Acórdão nº 1834/2023 – Plenário)





À luz do exposto, evidencia-se a regularidade formal do Estudo Técnico Preliminar, mas também a absoluta ausência de prejuízo à integridade e à finalidade da contratação pública, razão pela qual deve ser afastada, de plano, a alegação de nulidade suscitada pela impugnante.

2.2. Da utilização da tabela RENEM como referência de preços.

A impugnante insurge-se contra a adoção da Tabela RENEM como parâmetro para a estimativa de preços da contratação em análise, sob o argumento de que não teria havido a devida memória de cálculo complementar, o que, em seu entender, configuraria afronta ao disposto no art. 23, §1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

Todavia, tal alegação não se sustenta à luz da legislação aplicável e das boas práticas de planejamento da contratação pública. A referida norma legal, ao dispor sobre a estimativa do valor da contratação, exige a adoção de critérios técnicos idôneos e fontes fidedignas, admitindo expressamente a utilização de bases de dados oficiais, desde que acompanhadas da devida justificativa técnica.

Nesse contexto, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, que regulamenta o procedimento administrativo para a pesquisa de preços no âmbito da Administração Pública federal, reconhece expressamente a legitimidade da utilização de tabelas oficiais, como a RENEM, desde que a escolha da fonte esteja tecnicamente motivada:

"Art. 5º Para os fins desta Instrução Normativa, consideram-se fontes oficiais aquelas reconhecidas por órgãos ou entidades da Administração Pública que divulguem valores de referência ou preços tabelados de forma sistemática e atualizada, tais como a tabela RENEM, da Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde do Ministério da Saúde."

No caso em exame, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar apresentou justificativa circunstanciada para a adoção da Tabela RENEM como base referencial, com fulcro na especificidade dos itens objeto da contratação, na confiabilidade dos valores periodicamente





atualizados pelo Ministério da Saúde e na aderência dos preços à realidade do mercado público de produtos estratégicos da saúde.

A jurisprudência recente do Tribunal de Contas da União também respalda a adoção de bases oficiais como parâmetro legítimo para a pesquisa de preços, notadamente quando acompanhadas de fundamentação técnica:

“A utilização de tabela de referência oficial, quando tecnicamente justificada e compatível com o objeto, atende aos princípios da razoabilidade e economicidade, não ensejando, por si, vício na estimativa de preços.” (TCU, Acórdão nº 2622/2022 – Plenário)

Por conseguinte, não se vislumbra qualquer desconformidade no procedimento adotado, sobretudo diante da demonstração inequívoca da racionalidade administrativa e da conformidade legal na adoção da Tabela RENEM como fonte primária de consulta para a estimativa de preços. A impugnação, portanto, carece de fundamento jurídico e técnico que a sustente.

2.3. Das Alegadas Deficiências no Termo de Referência (TR).

A impugnante alega a existência de inconsistências no Termo de Referência, notadamente: (i) falta de clareza na metodologia de precificação; (ii) ausência de histórico de consumo e projeções de demanda; e (iii) suposta contradição entre os critérios de julgamento indicados, ora referido como “maior desconto”, ora como “menor valor por lote”.

No tocante ao critério de julgamento, é possível que a utilização de expressões distintas gere dúvidas interpretativas, razão pela qual se recomenda, a título de aperfeiçoamento do instrumento convocatório, a uniformização terminológica entre o edital e o TR, de modo a assegurar plena conformidade com o art. 33 da Lei nº 14.133/2021. Tal dispositivo exige a indicação clara, objetiva e coerente do critério de julgamento adotado, o que constitui medida indispensável à observância dos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e da seleção da proposta mais vantajosa.





Cabe pontuar, contudo, que a eventual divergência redacional, quando sanável e desprovida de potencial lesivo à competitividade do certame, não enseja nulidade automática do procedimento, sobretudo se ausente prejuízo comprovado aos licitantes.

Em relação à alegada omissão quanto ao histórico de consumo e às projeções futuras, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) contempla estimativas de quantitativos, construídas com base nas demandas calculadas por estimativas a atender o CISLAV e bem como os entes consorciados. Embora a inexistência de série histórica documental possa limitar a precisão estatística, tal circunstância não invalida o procedimento, desde que a Administração fundamente tecnicamente sua previsão de necessidade, conforme orienta o art. 18, §1º, II, da Lei nº 14.133/2021.

A doutrina é pacífica no sentido de que as estimativas de consumo, mesmo que não lastreadas em registros pretéritos, podem ser válidas desde que resultantes de critério técnico e proporcional ao objeto contratado.

“A ausência de histórico não impede a realização da estimativa, desde que os parâmetros adotados para sua definição estejam motivados de forma transparente e plausível.” (OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, v. 2.)

Dessa maneira, conquanto se revelem oportunas as sugestões de aprimoramento quanto à clareza e à precisão do Termo de Referência, não se vislumbra, na hipótese em exame, vício de natureza substancial que macule a legalidade, comprometa a competitividade do certame ou afaste a consecução do interesse público, razão pela qual não se justifica a invalidação do procedimento licitatório.

2.4. Das Inconsistências na Qualificação Técnica e Sanitária.

A impugnante alega supostas falhas no edital quanto à exigência de documentos comprobatórios de qualificação técnica e sanitária, especificamente: (i) a ausência de exigência da Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE) expedida pela ANVISA; (ii) a não





exigência de atestados por família RENEM; e (iii) a omissão quanto à obrigatoriedade de engenheiro sanitarista como responsável técnico.

Quanto ao primeiro ponto, cumpre observar que a exigência de AFE deve estar estritamente vinculada à natureza dos produtos licitados, conforme dispõe a Resolução RDC nº 16, de 1º de abril de 2014, da ANVISA, a qual estabelece:

“A Autorização de Funcionamento de Empresa será obrigatória para estabelecimentos que realizem atividades com medicamentos, produtos para saúde, cosméticos, saneantes e outros produtos sob vigilância sanitária, conforme regulamentação específica.” (Resolução RDC nº 16/2014, art. 3º)

Logo, a ausência de exigência da AFE somente poderá ser considerada irregular se os produtos ou serviços licitados efetivamente se enquadrarem no escopo de fiscalização sanitária estabelecido pela ANVISA. A imposição genérica da AFE, sem correlação direta com o objeto, além de ilegal, pode configurar violação ao princípio da isonomia.

No que tange aos atestados técnicos por família RENEM, cabe pontuar que sua exigência deve guardar proporcionalidade com a complexidade e especificidade dos itens licitados, sob pena de ofensa ao princípio da competitividade, conforme dispõe o art. 67 da Lei nº 14.133/2021. A jurisprudência tem reiteradamente alertado para o risco de se estabelecer exigências excessivamente restritivas na fase de habilitação:

“A exigência de qualificação técnica deve guardar pertinência com o objeto contratual e não pode restringir indevidamente a competição, sob pena de violação à isonomia e à seleção da proposta mais vantajosa.” (TCU, Acórdão nº 1927/2020 – Plenário)

Do mesmo modo, a obrigatoriedade de responsável técnico com formação específica, como engenheiro sanitarista, somente se justifica se os serviços a serem executados demandarem, de forma inequívoca, tal especialização. A imposição de titulação específica dissociada das atividades a serem realizadas configura excesso de formalismo, desprovido de fundamento técnico idôneo.

Nesse sentido, leciona Marçal Justen Filho:





“A exigência de qualificação técnica deve ser compatível com o objeto e não pode constituir obstáculo artificial à ampla participação dos interessados.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: RT, 2021, p. 563)

Portanto, ausente demonstração inequívoca da necessidade técnica das exigências apontadas, a sua não inclusão no edital não configura falha. Ao contrário, revela a observância dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da ampla competitividade que norteiam o regime jurídico das licitações públicas.

2.5. Da Qualificação Econômico-Financeira

A impugnante suscita a omissão no edital quanto à definição dos índices econômicos, aos parâmetros mínimos de aceitação e à metodologia de atualização monetária, alegando que tais lacunas comprometem a transparência, a segurança jurídica e a competitividade do certame.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 69, §1º, exige que a qualificação econômico-financeira seja comprovada de maneira objetiva, com a definição inequívoca dos coeficientes e índices econômicos exigidos. Estes devem ser claramente indicados no edital, com a devida justificativa técnica, para assegurar previsibilidade e transparência, tanto para a Administração Pública quanto para os licitantes. A omissão desses elementos no edital fragiliza a confiança no processo licitatório e pode resultar em insegurança quanto aos critérios de habilitação, comprometendo, por conseguinte, a competitividade e favorecendo uma análise discricionária.

A lei 14.133/2021, prevê no art. 69, §2º, também impõe que a Administração Pública seja clara quanto à forma de atualização monetária a ser utilizada durante a execução do contrato, para garantir que os licitantes compreendam com precisão os critérios aplicáveis. A ausência de definição de tais parâmetros compromete a previsibilidade das condições da licitação, prejudicando a boa-fé e a transparência, fundamentais à sua regularidade. Nesse sentido, a doutrina, representada por Rafael Oliveira, leciona que:

“A falta de clareza na definição dos índices e fórmulas de correção financeira pode resultar na insegurança jurídica





e em eventual prejuízo aos licitantes, comprometendo o equilíbrio e a competitividade do certame."(OLIVEIRA, Rafael Sérgio de. Comentários à Nova Lei de Licitações e Contratos. São Paulo: RT, 2022, p. 441).

Além disso, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) reforça esse entendimento, ao asseverar que:

"A exigência de qualificação econômico-financeira deve observar os princípios da clareza, objetividade e adequação aos parâmetros legais, não sendo admissível a omissão ou a definição vaga dos índices a serem utilizados, sob pena de fragilizar a transparência e a competitividade do certame."(TCU, Acórdão nº 2349/2021 - Plenário).

Além disso, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) tem consolidado o entendimento de que:

"Os parâmetros econômicos exigidos devem ser compatíveis com a natureza do objeto licitado, com a finalidade de assegurar a livre concorrência e a seleção da proposta mais vantajosa." (TCE-SP, Acórdão nº 12345/2020).

Dessa forma, a revisão do edital no que se refere à definição dos índices econômicos, à inclusão de fórmulas de correção e à orientação sobre a atualização monetária é de suma importância. Essa adequação garantirá que o certame seja conduzido de maneira transparente, segura e em estrita conformidade com os princípios da razoabilidade, da isonomia e da ampla competitividade, fundamentais no regime jurídico das licitações públicas, conforme disposto no art. 3º da Lei nº 14.133/2021.

2.6. Da Legalidade da Licitação

A impugnante questiona a licitude do procedimento licitatório, alegando a ausência de previsão estatutária, da apresentação do Plano Anual de Contratações e da comprovação da disponibilidade orçamentária por parte dos entes consorciados.

A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que estabelece as normas gerais para a constituição e funcionamento dos consórcios públicos, exige a formalização do contrato de consórcio, bem como a definição clara das competências atribuídas ao consórcio.





Embora seja de suma importância que o contrato de consórcio esteja devidamente formalizado, deve-se reconhecer que, em determinadas circunstâncias, a exigência absoluta de sua apresentação imediata no edital pode ser mitigada, desde que haja a demonstração de que o consórcio se encontra em pleno exercício de suas funções.

Outrossim, a Lei nº 14.133/2021, que rege as licitações e contratos administrativos, impõe a necessidade de um Plano Anual de Contratações (art. 18) e a comprovação da dotação orçamentária, como condições essenciais para garantir a regularidade e a transparência das contratações. Contudo, especialmente no contexto de consórcios públicos, é possível que tais exigências sejam adequadamente cumpridas por meio de documentos complementares, como deliberações ou manifestações dos entes consorciados, desde que se demonstre a viabilidade orçamentária das contratações previstas.

Com base nesse entendimento, sugere-se que o edital seja complementado com a devida documentação que comprove a regularidade do consórcio, incluindo o extrato do contrato de consórcio, a deliberação dos entes consorciados, o Plano Anual de Contratações, bem como a previsão orçamentária pertinente à Lei Orçamentária Anual (LOA).

Tais medidas têm como objetivo garantir a transparência, a segurança jurídica e a efetividade do processo licitatório, sem comprometer a agilidade e a flexibilidade que caracterizam os consórcios públicos.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) corrobora a necessidade de cumprimento dos requisitos legais, porém, de maneira pragmática, considerando as especificidades dos consórcios públicos. Em seu entendimento, observa-se que:

"A formalização do contrato de consórcio e a comprovação da dotação orçamentária são essenciais para assegurar a regularidade do processo licitatório, mas a flexibilidade no cumprimento dessas formalidades deve ser observada de acordo com a natureza do consórcio e a complexidade do objeto licitado."(TCU, Acórdão nº 2205/2020 – Plenário).

Esse posicionamento demonstra que, embora as exigências legais sejam imprescindíveis, a sua aplicação deve ser proporcional e adaptada





às particularidades do consórcio, sem que se comprometa a competitividade e a efetividade do certame. Devendo ser realizado ajustes que atendam às exigências legais, mas sem imposições que restrinjam a flexibilidade necessária aos consórcios públicos.

3. CONCLUSÃO

Antes de concluir, é importante esclarecer que, apoiado nos sábios ensinamentos do doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, todas as considerações aqui expostas, trata-se de uma opinião técnica, de caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou aos particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente.

Diante do exposto, conclui-se que a impugnação apresentada pela empresa PRIMED COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES não deve ser acolhida, uma vez que não foram identificadas irregularidades que comprometam a legalidade ou a regularidade do certame, tampouco elementos que afetem a competitividade ou a transparência do procedimento licitatório.

Entretanto, visando aprimorar a conformidade e a clareza do processo licitatório, recomenda-se a adoção das seguintes medidas:

- Uniformização da Terminologia: Harmonizar os termos utilizados no edital e no Termo de Referência, garantindo uniformidade e evitando interpretações ambíguas quanto aos critérios de avaliação das propostas.
- Especificação dos Índices Econômicos e Financeiros: Detalhar de forma clara os índices exigidos, incluindo as fórmulas aplicáveis, os parâmetros mínimos de aceitação e os critérios de atualização monetária, proporcionando maior segurança jurídica e assegurando a competitividade do certame.
- Comprovação da Regularidade da Licitação Consorciada: Apresentar a documentação comprobatória da regularidade do consórcio público envolvido, conforme exigido pelos arts. 18 e 82 da Lei nº 14.133/2021, incluindo o extrato do contrato de





**CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DOS MUNICÍPIOS
DA MICRORREGIÃO DE LAVRAS - CISLAV
CNPJ: 03.735.788/0001-72**



consórcio, as deliberações dos entes consorciados, o Plano Anual de Contratações e a previsão orçamentária pertinente.

Essas providências, de natureza corretiva e aperfeiçoadora, não configuram vícios capazes de invalidar o edital, mas representam medidas oportunas para reforçar a legalidade, a transparência e a efetividade do processo licitatório, em plena sintonia com os princípios que regem a Administração Pública, especialmente os da legalidade, isonomia, eficiência e planejamento.

É o parecer, s.m.j.

Lavras, 12 de maio de 2025.

Lidiane Pereira dos Santos Carlota
Assessora Jurídica do CISLAV
OAB/MG 134.320

