

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º: 66/2025.

INTERESSADO: Administrativo.

ASSUNTO: Assistência à Saúde. Empregados públicos do Ciga e dependentes.

VALOR TOTAL ANUAL ESTIMADO: R\$ 229.480,92 (duzentos e vinte e nove mil, quatrocentos e oitenta reais e noventa e dois centavos).

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE BENS COMUNS. SERVIÇOS CONTINUADOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE. EMPREGADOS PÚBLICOS DO CIGA E DEPENDENTES. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEIS FEDERAIS 9.656/98 E 14.133/2021, RN ANS 555/2022, RESOLUÇÕES CIGA 63/2014, 238/2022, 244/2023, 249/2023 e 260/2023. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES

RELATÓRIO

Trata-se de análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta de Edital de Pregão Eletrônico, processado sob o Sistema de Registro de Preços, que tem por objeto a contratação de "empresa de Seguro Saúde, Plano de Saúde ou Administradora de Benefício para operar Plano Privado de Assistência à Saúde do tipo Coletivo Empresarial, para prestar serviços aos empregados públicos do Consórcio de Inovação na Gestão Pública (Ciga) e aos seus dependentes em conformidade com a Lei Nº. 9.656/98", no valor total anual estimado de R\$ 229.480,92 (duzentos e vinte e nove mil, quatrocentos e oitenta reais e noventa e dois centavos).

Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- documento de formalização da demanda e autorização da autoridade administrativa (peça 1);
- estudos técnicos preliminares (peça 2);
- mapa de gerenciamento de riscos (peça 3)
- termo de referência (peça 4);
- pesquisa de preços e mapa comparativo de preços (peças 5-7)
- ME EPP (peça 8);
- minuta de ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (peça 9);

- minuta de ato de designação de gestor e fiscal de contrato (peça 10);
- minuta de aviso de licitação (peça 11);
- minuta de edital com anexos (peça 12);
- parecer contábil (peça 13).

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

É o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

DA VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI N.º 14.133, DE 2021, COM A LEI N.º 8.666, DE 1993, A LEI N.º 10.520, DE 2002, E A LEI N.º 12.462, DE 2011.

Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei nº 14.133, de 2021, com a Lei nº 8.666, de 1993, a Lei nº 10.520, de 2002, e a Lei nº 12.462, de 2011.

DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

Vê-se, que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois os bens e serviços a serem contratados foram qualificados como comuns pela unidade técnica, conforme se lê no item 14 do Estudo Técnico Preliminar e no item 1 do Termo de Referência. Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços – SRP – **poderá** ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial (art. 3 da Resolução Ciga 245, de 14 de fevereiro de 2024):

I – quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes, caso em que poderá ser adotado o sistema de registro de preços permanente como forma de aproveitamento da fase de planejamento da contratação;

II – quando for mais conveniente a aquisição de bens com entrega parcelada ou contratação eventual de serviços remunerados por unidade de medida;

III – quando for conveniente a aquisição ou a locação de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, por meio de contratação compartilhada;

IV – quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração; e

V – quando as obras e os serviços de engenharia tiverem projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional, para atender a necessidade permanente ou frequente dada Administração.

Não passa despercebido por esta unidade jurídica possível adoção do Sistema de Registro de Preços justificada com base no art. 3º da Resolução Ciga 245/2023, em seus incisos I e IV. A parte final do inciso I alude ao cabimento de Registro de Preços quando houver necessidade de contratações frequentes. Já o inciso IV trata da hipótese de cabimento do Registro de Preço quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. Considerando-se que *"O número total estimado de beneficiários, titulares e seus dependentes, conforme registros de fevereiro 2025 é 48 (quarenta e oito), número que pode variar, visto que a adesão é facultativa e não há obrigatoriedade de permanência no plano de saúde."*, torna-se impossível definir previamente quais servidores (e dependentes) efetivamente contratarão referido plano de saúde (quantitativos a serem demandados), até porque pode haver demissões ou despedidas, assim como novas admissões, e, desta forma, entende-se haver plena compatibilidade entre tais fatos e as hipóteses previstas no art. 3º da Resolução Ciga 245/2023, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 82 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

Todo modo, no caso, verifica-se que a Administração não apresentou justificativa da pertinência de adoção do SRP nem fez o devido enquadramento nas hipóteses previstas, razão pela qual não se faz possível conferir a adequação da escolha, devendo tal motivação ser apresentada.

DA INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS

Nos termos do art. 86 da Lei nº 14.133, de 2021, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes.

Será dispensável essa divulgação quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante (art. 86, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021).

No caso, apesar de não ter havido a referida divulgação, foi informado que o órgão ou a entidade gerenciadora é o único contratante (peças 1, 2, 4 e 12).

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Da certificação de alinhamento da contratação aos instrumentos de planejamento institucionais.

Na espécie, observa-se, que, no item 10 do Estudo Técnico Preliminar, que o setor responsável afirma que "O Plano de Contratações Anual ainda não foi publicado". Todavia, a presente contratação está de acordo com o planejamento para o corrente ano, previsto no Plano de Contratações Anual em elaboração; alinhada à estratégia do Ciga e atende ao princípio da padronização, pelo que restam atendidas as exigências do citado art. 6º, supramencionado.

Por fim, "o gasto com o auxílio Plano de Saúde já foi estimado no orçamento de 2025". (peça 13)

A relevância do planejamento estratégico é constantemente destacada pelo Tribunal de Contas da União, como forma de evitar irregularidades, a exemplo do Acórdão nº 224/2020 - TCU - Plenário, Acórdão nº 122/2020 - TCU - Plenário, Acórdão nº 265/2010 - Plenário, Acórdão nº 2037/2019-Plenário, e Acórdão nº 1508/2020 - TCU - Plenário, bem como pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCESC, cuja recomendações devem observadas pela Administração.

Das etapas do planejamento da contratação

O planejamento da contratação se inicia com o recebimento do Documento de Formalização da Demanda, a cargo da Área Requisitante, prosseguindo, ainda, nas seguintes etapas:

- Estudo Técnico Preliminar da Contratação;
- Análise de Riscos e
- Termo de Referência.

Destaca-se que os artefatos de planejamento da contratação deverão ser elaborados de forma digital, em sistema disponibilizado pelo Ciga (na atualidade o e-Ciga), o que deve ser observado pela Administração.

Além disso, o Ciga divulgou internamente templates, como modelos de artefatos, para facilitar a observância das disposições normativas que regem esse tipo de contratação, o que desde já se recomenda o seu uso.

Dito isso, percebe-se que os citados documentos foram juntados aos autos às peças 1, 2, 3 e 4.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, far-se-á algumas observações a título de orientação jurídica.

Documento de formalização da demanda e estudos técnicos preliminares: principais elementos

Da análise do documento de formalização da demanda percebe-se que estão previstas as informações necessárias.

A fase seguinte consiste no Estudo Técnico Preliminar da Contratação, caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao Termo de Referência, cujo art. 18, §1º, da Lei Federal 14.133, de 2021, prevê os requisitos técnicos mínimos a serem obrigatoriamente observados pela Administração, todos eles já presentes no modelo do Ciga.

Mapa de gerenciamento de riscos

Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual.

O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado pela Administração.

Quanto ao mapa de riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi confeccionado pela Administração, consoante peça 3, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

Termo de referência

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

O art. 6, inc. XX, da Lei 14.133/2021 estabelece que o Termo de Referência seja elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar da Contratação, o qual deverá conter, no mínimo, as informações trazidas nas 10 alíneas do inc. XXIII do *caput* do art. 6º da Lei de Licitações e Contratos, além das especificações contidas no seu art. 40, §1º.

No caso, consta dos autos o termo de referência na peça 4, firmado pelo Solicitante e pela Equipe Técnica da área Administrativa, inclusive equipe de apoio ao Pregoeiro.

Em todo caso, recomenda-se que a Administração certifique nos autos se as diretrizes estabelecidas no termo de referência são as adequadas ao atendimento do interesse público envolvido, se estão compatíveis com o estudo técnico preliminar da contratação, e, ainda, se o instrumento contém todos os elementos necessários para a caracterização da contratação, conforme disposição do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021.

Adiante, a não utilização do catálogo eletrônico de padronização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação (art. 6º, LI, c/c art. 19, II, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

Registre-se que, no subitem 18.1, deve-se acrescentar a informação de que se trata de pregão eletrônico por meio do Sistema de Registro de Preços; e no subitem 20.2, tendo em vista a redação do subitem anterior, de que a duração contratual inicial é de 12 (doze) meses, sugere-se a subtração deste subitem.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

Apenas para registro formal, destaca-se que foram fixados preços unitários referenciais para cada item do termo de referência (art. 6º, XXIII, "i", art. 23, § 1º, I, da Lei nº 14.133, de 2021) e, no caso de sistema de registro de preço, preços unitários máximos (art. 82, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021).

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

A justificativa para contratação deverá conter, pelo menos, I - alinhamento com os instrumentos de planejamento; II - relação entre a necessidade da contratação e os respectivos volumes e características do objeto; III - a forma de cálculo utilizada para a definição do quantitativo de bens e serviços que compõem o objeto; IV - os resultados e benefícios a serem alcançados com a contratação; e V - a motivação para permitir adesões por parte de órgãos ou entidades não participantes, nos casos de formação de Ata de Registro de Preços passível de adesões.

A justificativa deve ser clara, precisa e suficiente, sendo vedadas justificativas genéricas, incapazes de demonstrar as reais necessidades da contratação.

A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos de serviço.

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual não deve esta unidade jurídica se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133, de 2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja

divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

No caso de serviços em geral, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 47, II, § 1º, Lei nº 14.133, de 2021):

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os bens a serem adquiridos, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, conforme Acórdão TCU nº 1972/2018-Plenário.

Sobre o tema, observe-se que, a Equipe de Planejamento da Contratação avaliará a viabilidade de realizar o parcelamento em tantos itens quanto se comprovarem tecnicamente viável e economicamente vantajoso, observado o disposto no § 1º do art. 47 da Lei nº 14.133, de 2021, justificando-se a decisão de parcelamento ou não da solução, bem como a necessidade de licitações e contratações separadas para os itens que, devido a sua natureza, possam ser divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem tecnicamente viável e economicamente vantajoso, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, conforme disposto no § 2º do art. 40, e inciso II do art. 47, da Lei nº 14.133, de 2021.

Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por lote/grupo, com as devidas justificativas de ordem técnica e econômica constantes da peça 4, tendo, inclusive, analisado a questão sob o viés da ampla participação de licitantes, sem perda da economia em escala e de modo a assegurar a maior vantajosidade da licitação. Por essa razão, não há observação adicional a fazer.

Observe-se, por oportuno, que o mérito da justificativa apresentada para o não parcelamento é questão que foge à análise jurídica desta Procuradoria, pois apenas a Administração Pública, usuária dos serviços em questão, é quem poderá aferir e justificar, diante da análise de mercado, a possibilidade, ou não, do parcelamento da contratação. Trata-se, assim, de matéria de caráter administrativo, estranha às atribuições desta unidade de consultoria, estando as declarações lançadas aos autos, quanto ao assunto, sob exclusiva responsabilidade de seus subscritores.

Relembre-se, ainda, que a inserção, em mesmo lote, de itens usualmente produzidos por empresas de ramos distintos restringe o caráter competitivo da licitação (cf. Informativo de Licitações e Contratos nº 148/2013 - TCU).

Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

Segundo o art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 7º, XI da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, deverão ser tomados os cuidados gerais a seguir:

- definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- justificar a exigência nos autos;
- verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame;

Assim, as especificações devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

Posto isso, recomenda-se consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União em seu sítio eletrônico.

Se a Administração entender que os serviços a serem contratados não se sujeitam a critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no subitem 13.2 do Estudo Técnico Preliminar e no subitem 16.1 do Termo de Referência, critérios e práticas de sustentabilidade.

Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de serviços, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021).

Esta necessidade de todos os custos unitários da contratação estarem discriminados na planilha foi exigido pelo TCU, no Acórdão nº 2341/2020.

Atenta-se que somente se admite a dispensa de seu preenchimento nas contratações em que, pela própria natureza do objeto, torne-se desnecessário ou inviável o detalhamento dos custos para fins de aferição de exequibilidade.

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação não será examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

Há que se ressaltar, contudo, que a pesquisa de preços deverá:

- contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;
- a pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, no mínimo: identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método estatístico aplicado para a definição do valor estimado; justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se

aplicável; memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte, justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta;

- na pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não;

- quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, deverá ser observado o prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado e obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: descrição do objeto, valor unitário e total; número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; endereço físico e eletrônico e telefone de contato; data de emissão e nome completo e identificação do responsável, bem como registro nos autos da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação;

- os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais;

- entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas a 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 e as 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, em detrimento da pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo 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), de pesquisa direta com fornecedores (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) e de 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), cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 5º, § 1º;

- na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto;

- somente em casos excepcionais, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente;

- justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação; e

- o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço.

Adicionalmente, deve a pesquisa de preços refletir, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É por meio desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.

Considerando que se trata de matéria estritamente técnica, inerente à competência da Administração, cabe à Procuradoria orientar a respeito do tema, sem necessariamente fazer juízo de valor a respeito do resultado da pesquisa.

Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado nas peças 5, 6 e 7.

No caso, foram estimados os custos unitário e total da contratação a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços realizada no Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina (DOM/SC), consulta direta com os fornecedores, por último, mediante consulta ao PNCP, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços obtidos, sobre o que se responsabiliza.

Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio, bem como gestor e fiscal de contrato

Houve a juntada na peça 9 de documento que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133, de 2021). Todavia, não está atualizada, o que deve ser sanado pela Administração, para que o feito esteja regularmente instruído quanto ao ponto.

Adiante, há indicação nas peças 4, subitem 14.5, e 10 de gestor e fiscal de contrato. Não obstante, registra-se que não está comprovado nos autos a ciência dos colaboradores indicados, devendo, portanto, a Administração, realizar as devidas providências.

Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e Direito de preferência

Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar n.º 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar n.º 147, de 2014, foi previsto tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno nas contratações públicas de bens, serviços e obras, sendo certo que o entendimento aqui apresentado é aplicável também a cooperativas equiparadas.

A adoção de certame exclusivo para ME/EPP (e equiparados) ou mesmo as cotas de 25% podem ser afastadas, a própria LC 123/2006 estipulou situações que justificam a não adoção, nesses certames, de competitividade restrita.

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:
(...)

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Inicialmente, convém registrar que a Lei n.º 14.133, de 2021, inovou ao tratar do tratamento diferenciado a ser conferido a ME, EPP e Cooperativas equiparadas. Por elucidativo, segue transcrição do art. 4º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

Desse modo, para além da observância às regras dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar n.º 123, de 2006, é preciso estar claro que o tratamento diferenciado de que tratam tais normas não serão aplicados em relação a licitações que envolvam:

I) item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; e

II) no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, quando o valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

Adicionalmente, devem ser observados os critérios estabelecidos nos §§ 2º e 3º, acima transcritos, que tratam dos critérios para aferição dos limites de valor estabelecidos no § 1º.

No caso concreto, a minuta de edital revela que a Administração realizará licitação sem tratamento diferenciado para ME, EPP e Cooperativas assemelhadas, pelos motivos expostos na peça 8, ressaltando-se que a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) é a referente ao período de um ano da contratação.

De outro modo, a Administração igualmente fez constar que serão aplicadas as regras da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (arts. 44 e 45).

Margens de preferência

De acordo com a Lei n.º 14.133, de 2021, a Administração poderá estabelecer margens de preferência, conforme premissas indicadas em seu art. 26:

Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para:

I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;

II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.

§ 1º A margem de preferência de que trata o caput deste artigo:

I - será definida em decisão fundamentada do Poder Executivo federal, no caso do inciso I do caput deste artigo;

II - poderá ser de até 10% (dez por cento) sobre o preço dos bens e serviços que não se enquadrem no disposto nos incisos I ou II do caput deste artigo;

III - poderá ser estendida a bens manufaturados e serviços originários de Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde que haja reciprocidade com o País prevista em acordo internacional aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo Presidente da República.

§ 2º Para os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País, definidos conforme regulamento do Poder Executivo federal, a margem de preferência a que se refere o caput deste artigo poderá ser de até 20% (vinte por cento).

Convém observar que o art. 27 estabelece a obrigatoriedade de divulgação, em sítio eletrônico oficial, a cada exercício financeiro, da relação de empresas favorecidas em decorrência da aplicação de margens de preferência, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas.

No caso concreto, a minuta de edital revela que a Administração realizará licitação sem margem de preferência, haja vista não estar regulamentada em âmbito interno.

DAS MINUTAS DE EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E CONTRATO

Antes de tudo, observa-se que não consta, por equívoco, à peça 11, minuta de aviso de licitação, menção à realização de licitação, por este Consórcio Público, por meio do sistema de registro de preços, o que demanda providências no sentido de sua regularização.

Adiante, a minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie. (peça 12)

Note-se que, no âmbito do Ciga, **estas são as Resoluções que disciplinam a licitação em comento, RESOLUÇÕES CIGA 238/2022, 244/2023, 245/2023 e 249/2023.**

Todo modo, necessárias pontuais observações relativas à minuta em comento, evitando-se máculas ao presente procedimento, a saber:

i) no que toca à cláusula quarta da minuta de ARP, atentar ao índice indicado, que deve ser setorial e efetivamente refletir o objeto contratado (planos de saúde);

Outros

Quanto à exigência de atestados, deve ser restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação (art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021).

Será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

Minuta de termo de contrato

A minuta de termo de contrato foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, conforme artigo 92 da Lei n.º 14.133, de 2021, que trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato (página 26 e seguintes da peça 12).

Anota-se, no que toca às exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz, que não passa despercebida as disposições do subitem 56.1, inciso III, da Minuta de edital, do Anexo III, C, que apresenta declaração específica a respeito, assim como do inc. IX do §1º da cláusula décima quinta.

O PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos, "*[...] não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado*", o que deve ser observado no caso.

DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

No presente caso, trata-se de licitação destinada ao registro de preços pela Administração, de forma que a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo ou instrumento equivalente, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320, de 1964.

Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 ("*As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das*

ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000").

A Administração informa às peças 4 (subitem 22) e 13, a natureza da ação que suporta a despesa administrativa considerada ordinária, já prevista no orçamento e destinada à manutenção de ação preexistente, com a indicação da respectiva rubrica, em atenção art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133, de 2021.

DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Ciga, o Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina (DOM/SC), bem como em jornal de grande circulação.

No caso de serviços comuns, 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, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, II, "a", Lei nº 14.133, de 2021).

No caso de aquisição de bens, deve ser observado o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, I, "a", Lei nº 14.133, de 2021).

Destaca-se também que, 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.

Ademais, de acordo com o art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na internet:

- cópia integral do edital com seus anexos;
- resultado da licitação;
- contratos firmados e notas de empenho emitidas.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS**, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao prévio atendimento das recomendações formuladas neste parecer, em especial os pontos resumidamente elencados nos parágrafos anteriores, destacados por meio do recurso "sublinhar o texto", ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

É o parecer.

À consideração superior.

Florianópolis, 28 de fevereiro de 2025.

Thaísa Batista da Costa
Advogado do Ciga
Matrícula n.º 13
OAB/SC 30.096