



Parecer jurídico nº: 150/2026

Objeto: processo 93/2026; pregão eletrônico (SRP) 46/2026

SUMÁRIO

1. Relatório.....	3
2. Nota inicial.....	3
3. Mérito	5
3.1. Bem ou serviço comum.....	5
3.2. Sistema de registro de preços	6
3.3. Pesquisa de preços	7
3.4. Aplicação do tratamento diferenciado da LC federal 123/2006	8
3.4.1. Afastamento do tratamento diferenciado a depender da receita bruta anual	8
3.5. Exigência de registros e documentos para habilitação	10
3.5.1. Novo entendimento da PGM (parecer 213/2025); superação integral do entendimento anterior (overruling).....	10
3.5.2. Caso desta licitação	12
3.5.3. Qualificação técnico-profissional.....	12
3.5.4. Qualificação técnico-operacional	12
3.5.4.1. Balanço patrimonial.....	12
3.5.4.1.1. Regra	12
3.5.4.1.2. Exceção: dispensa de apresentação em casos específicos.....	14
3.5.4.2. Caso desta licitação	14
3.6. Gestor e Fiscais de contrato	15
3.6.1. Critérios para indicação.....	15
3.6.2. Possibilidade de servidor exclusivamente comissionado ser fiscal ou gestor	16
3.6.3. Momento da designação.....	16
3.6.4. Ciência expressa.....	17
3.6.5. Segregação de funções.....	17
4. Conclusão.....	18





1. RELATÓRIO

Trata-se de pregão eletrônico (SRP) para futura e eventual contratação de empresa para o fornecimento de oxímetro e glicosímetro.

2. NOTA INICIAL

A PGM analisa somente os aspectos formais. Estão excluídos da análise os aspectos de natureza técnica, econômica, financeira e administrativa, bem como os referentes à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos.

Além de serem de responsabilidade das demais unidades administrativas, parte-se da premissa de que os agentes políticos e/ou servidores competentes para a sua apreciação detêm os conhecimentos específicos necessários, analisaram-nos adequadamente, verificaram a exatidão das informações constantes dos autos e atuaram conforme suas atribuições.

Os fundamentos empregados neste parecer são baseados nas informações prestadas por eles, as quais são dotadas de presunção de legalidade, moralidade, veracidade e boa-fé; podem ser elididas somente mediante prova em contrário. As manifestações desta Procuradoria possuem natureza meramente opinativa.

Doutrina e jurisprudência relevantes:

[...] sendo certo, ademais, que a denunciada somente detinha competência para emitir parecer técnico sobre a inexigibilidade da licitação sob o prisma estritamente jurídico, **não cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade** da prática dos atos administrativos, **tampouco examinar a veracidade** das questões de natureza técnica (como a autenticidade da documentação acostada), administrativa ou financeira, salvo teratologia, que não ficou evidenciada na espécie. [...]¹

Não cabe o afastamento nem a atenuação da responsabilidade de autoridade que decide com base em pareceres técnicos e jurídicos que contenham erros grosseiros, de fácil detecção pelo dirigente.²

Não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela



deficiência na especificação técnica da licitação, pela desordem processual, pela ausência de documentos comprobatórios da entrega de edital e pelas irregularidades no julgamento e classificação das propostas, já que tais atos são estranhos à área de atuação daquele profissional.³

As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, necessitam ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração, de modo que, havendo o órgão jurídico restituído o processo com exame preliminar, torna-se necessário o retorno desse, após o saneamento das pendências apontadas, para emissão de parecer jurídico conclusivo, sobre sua aprovação ou rejeição; Caso venha discordar dos termos do parecer jurídico **deverá apresentar por escrito a motivação dessa discordância** antes de prosseguir com os procedimentos relativos à contratação, **arcando, nesse caso, integralmente com as consequências de tal ato**, na hipótese de se confirmarem posteriormente, as irregularidades apontadas pelo órgão jurídico; [...]⁴

O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico **não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital.**⁵

[...] Não se pretende, nem se poderia pretender, que a emissão de opinião jurídica desinteressada, consubstanciada em fundamentado parecer, ou, pelo menos, em parecer isento, **poderia gerar a responsabilização do autor, ainda no caso de erros,** [...]⁶

Os pareceres são **opiniões, pontos de vista**, de alguns agentes sobre assuntos técnicos ou jurídicos submetidos à sua apreciação.⁷

[...] o parecer **não vincula** a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos – o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide. [...]⁸



3. MÉRITO

3.1. Bem ou serviço comum

Bem ou serviço comum não significa necessariamente simples; pode ser complexo. O que importa para a caracterização de comum é que o mercado domine, conheça, forneça amplamente o bem ou o serviço.

Na interpretação de Marçal Justen Filho:

[...] bem ou serviço comum é aquele que se encontra disponível a qualquer tempo num mercado próprio e cujas características padronizadas são aptas a satisfazer as necessidades da Administração Pública [...].⁹

Nessa linha, para a conceituação de bem ou serviço comum, é o mercado que dita as regras: o bem ou o serviço pretendidos devem estar disponíveis e possuírem a mesma padronização.

Em outras palavras, para o TCU, bem comum é aquele que adota especificações técnicas inteligíveis a todos os fornecedores especializados¹⁰, ou aquele ofertado no mercado com características que não variem muito conforme o fornecedor¹¹.

Ainda de acordo com a Corte, caso o objeto apresente características padronizadas (de desempenho e de qualidade) e o mercado domine as técnicas de sua realização, aquele deverá ser classificado como bem ou serviço comum e ser utilizada de forma cogente a modalidade do pregão eletrônico¹².

Exemplo: *software* de computador. É algo complexo, mas amplamente vendido no mercado. Assim, é considerado comum.

Nesse norte, visando zelar pela lisura do procedimento, é de suma importância que o órgão técnico ou o agente apresentem, previamente, os subsídios que permitam chegar à devida conclusão, de modo que o enquadramento do bem como comum seja coerente, lógico e plausível.

Como órgão consultivo, não compete à PGM emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos e emitir opinião sobre dados de natureza técnica do bem a ser adquirido, salvo em hipóteses teratológicas, o que **não** parece ser o



caso.

Logo, a escolha pela modalidade licitatória pregão eletrônico se apresenta em consonância com a LLC e o Decreto municipal 2.842/2020, que a regulamenta.

3.2. Sistema de registro de preços

Segundo o Decreto federal 11.462/2023, sistema de registro de preços é o conjunto de procedimentos para a realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, às obras e à aquisição e à locação de bens para contratações futuras (art. 2º, *caput*, inc. I).

Ata de registro de preços é o documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos ou as entidades participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou no instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas (art. 2º, *caput*, inc. II).

In casu, a PGM entende ser **desarrazoada** a adoção do SRP.

O SRP não pode ser utilizado como uma mera faculdade, por ser mais “fácil”; é concebido para aquisições eventuais e incertas. Sua lógica se aplica quando há necessidade de contratações frequentes para as quais **não é possível definir previamente** o quantitativo exato a ser demandado, ou para itens de consumo comum.

No caso desta licitação, a aquisição dos bens em tela possui **natureza contínua, demanda previsível e permanente**. Em tese, é possível saber quantos oxímetros e glicosímetros são necessários. Eventuais variações podem ser solucionadas com base nos acréscimos ou supressões de até 25%.

Nesse norte:

A utilização do Sistema de Registro de Preços é adequada em situações em que a demanda é **incerta**, seja em relação a sua ocorrência, seja no que concerne à quantidade de bens a ser demandada.¹³



É **inadequada** a utilização do sistema de registro de preços quando: (i) as peculiaridades do objeto a ser executado e sua localização indiquem que só será possível **uma única** contratação ou (ii) quando não for possível a contratação de itens isolados em decorrência da indivisibilidade das partes que compõem o objeto, a exemplo de serviços de realização de eventos.¹⁴

Afronta os princípios da razoabilidade e da finalidade a utilização, pelo órgão gerenciador, do sistema de registro de preços para realização de **contratação única e integral do objeto registrado**, ocasionando a extinção da ata na primeira contratação.¹⁵

O TCU deu ciência a um órgão estadual sobre irregularidade caracterizada pela situação de processos licitatórios na modalidade pregão não terem sido precedidos de **suficiente motivação** para escolha pelo Sistema de Registro de Preço (SRP), de modo a evidenciar se seria de fato a opção **mais econômica** para a administração, bem como não fora oferecida motivação satisfatória para a determinação dos quantitativos licitados.¹⁶

É **ilícita** a utilização do sistema de registro de preços, por falta de observância dos comandos contidos no art. 2º, incisos I a VII do Decreto 3.931/2001 (Revogado pelo Decreto 7.892/2013), quando as peculiaridades do objeto a ser executado e sua localização indicam que só será possível **uma única** contratação.¹⁷

3.3. Pesquisa de preços

Considerou contratações de outros entes públicos. Dessa forma, mostra-se em consonância com o art. 23 da LLC.

O agente de contratações e os responsáveis pela pesquisa devem estar cientes de sua responsabilidade:

A responsabilidade por pagamentos indevidos decorrentes de erro na planilha de composição do preço final da proposta vencedora, consistente em valores incorretos de encargos sociais e trabalhistas, **não deve ser atribuída à autoridade que homologou o pregão, e sim ao pregoeiro**, que tem o dever de analisar de modo consistente os cálculos registrados na proposta que subsidia a contratação e de indicar de forma clara e objetiva as inconsistências que devem ser corrigidas.¹⁸



A responsabilidade por contratação com sobrepreço deve recair sobre **os setores ou pessoas incumbidos da elaboração e aprovação** das pesquisas de preços junto ao mercado.¹⁹

Ainda que a administração não tivesse verificado a economicidade dos preços, isso não isentaria eventual responsabilidade do contratado:

O fato de a Administração não ter cumprido seu dever de verificar a economicidade dos preços ofertados em processo de dispensa ou inexigibilidade de licitação **não isenta de responsabilidade a empresa contratada por eventual sobrepreço constatado no contrato**, uma vez que a obrigação de seguir os preços praticados no mercado se aplica tanto à Administração Pública **quanto aos colaboradores privados**, pois ambos são destinatários do regime jurídico-administrativo relativo às contratações públicas.²⁰

Por fim, licitantes que oferecerem proposta de preço acima do que praticam no mercado em que atuam podem ser responsabilizadas por superfaturamento:

[...] As empresas que oferecem propostas com **valores acima dos praticados pelo mercado**, tirando proveito de orçamentos superestimados elaborados pelos órgãos públicos contratantes, contribuem para o superfaturamento dos serviços, **sujeitando-se à responsabilização solidária pelo dano evidenciado**. [...] ²¹

3.4. Aplicação do tratamento diferenciado da LC federal 123/2006

Será exclusiva para ME/EPP/equiparadas.

3.4.1. Afastamento do tratamento diferenciado a depender da receita bruta anual

Caso uma das hipóteses abaixo se faça presente, o tratamento diferenciado não se aplica:

- Para aquisição de **bens ou contratação de serviços em geral**, ao **item** cujo valor estimado for superior a R\$ 4.800.000,00.
- Para aquisição de **obras e serviços de engenharia**, às **licitações** cujo valor estimado for superior a R\$ 4.800.000,00.
- ME, MEI e EPP que tiver celebrado contratos com a administração pública **cujos valores somados extrapolem R\$ 4.800.000,00**.

Deve-se considerar o valor anual do contrato.



Sugere-se a seguinte exigência no edital ou TR:

“Para fins do art. 3º, *caput*, inciso II, da LC federal nº 123/2006, bem como do art. 4º, *caput* e § 2º, da Lei federal nº 14.133/2021, declaração da(o) ME, MEI ou EPP de que, no ano-calendário de realização desta licitação, não celebrou contratos com a administração pública.

Caso tenha celebrado, declaração de que os valores somados não extrapolam o limite de receita bruta previsto no art. 3º, *caput*, inciso II, da LC 123/2006.”

Nesse sentido, o art. 3º, *caput*, inc. II, da LC federal 123/2006 e art. 4º da LLC:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

[...]

II - no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e **igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00** (quatro milhões e oitocentos mil reais).

[...]

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.

E também entendimento do TCU:

A empresa de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, já tenha celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados **extrapolem o limite de receita bruta** previsto no art. 3º, inciso II, da LC 123/2006 deve ser **excluída** do tratamento favorecido previsto nos arts. 42 a 49 dessa LC (art. 4º, caput e § 2º, da Lei 14.133/2021).²²

Por fim, os licitantes devem se atentar ao seguinte:

[...] A mera participação, em cota reservada a microempresa (ME) e a (EPP), de licitante que **seja representante, no Brasil, de pessoa jurídica com sede no exterior** configura fraude à licitação [...] não sendo necessário, para a configuração do ilícito, que a autora da fraude obtenha a vantagem esperada. [...] ²³

3.5. Exigência de registros e documentos para habilitação

3.5.1. Novo entendimento da PGM (parecer 213/2025); superação integral do entendimento anterior (overruling) ²⁴

O rol de documentos exigíveis em uma licitação se encontra nos arts. 67 a 69 da LLC.

Ele é **exaustivo**. Não se pode exigir documentos outros que não estejam expressamente relacionados nele.

A possibilidade de dispensa se encontra no art. 70, *caput*, inc. III, da LLC:

- Entrega imediata;
- 1/4 da dispensa = R\$ 16.373,02;
- R\$ 300.000,00 = R\$ 392.952,63.

Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser:



[...]

III - dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para **(i) entrega imediata**, nas contratações em **(ii) valores inferiores a 1/4 (um quarto)** do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de **(iii) produto** para pesquisa e desenvolvimento até o valor de **R\$ 300.000,00** (trezentos mil reais).

[...]

A LLC considera compra imediata a aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, cujo prazo de entrega seja de até 30 dias da ordem de fornecimento (art. 6º, *caput*, inc. X):

X - compra: aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento;

No âmbito da administração lagoense, o art. 3º do Decreto nº 3.031/2021²⁵ dispensa que MEI, ME e EPP apresentem o balanço quando se tratar de fornecimento de bens para pronta entrega ou de locação de materiais:

Art. 3º Na habilitação em licitações para o **fornecimento de bens para pronta entrega** ou para a locação de materiais, **não será exigida** da microempresa ou da empresa de pequeno porte a apresentação de balanço patrimonial do último exercício social.

Observação: na parte final, quando o artigo fala "*do último exercício social*", está fazendo referência à antiga previsão do art. 31, *caput*, inc. I, da Lei nº 8.666/1993; agora, deve ser lido referenciando a previsão análoga do art. 69, *caput*, inc. I, da LLC.

Até o parecer 213/2025, a PGM interpretava essa previsão do seguinte modo:

- Entrega imediata; valores inferiores a R\$ 16.373,02; ou valores até R\$ 392.952,63: dispensa automática dos documentos;

A partir do parecer 213/2025 (com efeitos a partir de 1º/12/2025), a interpretação a ser seguida é:

- Entrega imediata; valores inferiores a R\$ 16.373,02; ou valores até R\$ 392.952,63: dispensa **discricionária** dos documentos.

Basta a presença de um requisito para a dispensa ser discricionária.



Dispensa discricionária
Entrega imediata
Valores inferiores a R\$ 16.373,02
Valores até R\$ 392.952,63 (produto para pesquisa e desenvolvimento)

3.5.2. Caso desta licitação

O balanço pode ser dispensado para o item 1: o valor é abaixo do "corte".

O balanço deve ser exigido para o item 2: há exigência de garantia e o valor é acima do "corte".

A seção 9.11 do TR está correta.

3.5.3. Qualificação técnico-profissional

Refere-se aos **profissionais** que integram a equipe a ser alocada pelo licitante.

3.5.4. Qualificação técnico-operacional

Refere-se à **empresa licitante**.

3.5.4.1. Balanço patrimonial

3.5.4.1.1. Regra

3.5.4.1.1.1. Possibilidade de exigência

Veja-se o art. 69, *caput*, inc. I e II, da LLC:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

O art. 1.179, § 2º, do Código Civil e o art. 68 da LC federal 123/2006 dispensam o MEI, a ME e a EPP da elaboração do balanço patrimonial e da escrituração dos livros fiscais e contábeis.

Porém, a própria LC federal 123/2006, ao tratar das aquisições públicas, segundo o TCU:

[...] embora estabeleça tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, não as exclui da obrigação de comprovarem os requisitos de qualificação econômica definidos em editais de licitações. [...] ²⁶

E ainda:

[...] Portanto, ainda que o MEI esteja dispensado da elaboração do balanço patrimonial, para participação em licitação pública, regida pela Lei 8666/1993, quando exigido para fins de comprovação de sua boa situação financeira, deverá apresentar o balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, conforme previsto no art. 31, inciso I, da Lei 8666/1993. [...]

Em vista disso, o TCU fixou o seguinte enunciado no acórdão acima:

Para participação em licitação regida pela Lei 8.666/1993, o microempreendedor individual (MEI) deve apresentar, quando exigido para fins de qualificação econômico-financeira, o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social (art. 31, inciso I, da Lei 8.666/1993), ainda que dispensado da elaboração do referido balanço pelo Código Civil (art. 1.179, § 2º, da Lei 10.406/2002).

Com outras palavras: MEI, ME e EPP são dispensados da elaboração do balanço para outros fins; para o fim de participação em licitações, devem elaborá-lo e apresentá-lo.

[3.5.4.1.1.2. Em caso de previsão editalícia, quem deve apresentar os documentos do art. 69](#)

O rol do art. 69 da LLC é taxativo: a habilitação econômico-financeira será restrita



aos documentos dos incisos I e II do *caput*. A Administração pode exigir menos, no entanto, nunca mais do que os documentos elencados.

Caso a Administração tenha exigido os documentos no edital, deverá exigí-los de todos os licitantes, inclusive de MEI, ME ou EPP.

Documentos não foram exigidos no edital	Os licitantes não precisam apresentá-los
Documentos foram exigidos no edital	Todos os licitantes precisam apresentá-los, inclusive MEI, ME e EPP

3.5.4.1.2. Exceção: dispensa de apresentação em casos específicos

A Administração, fundamentadamente, poderá deixar de exigir parte dos documentos caso considere que a exigência não se mostra relevante para assegurar o regular cumprimento das obrigações.²⁷

Como visto, no âmbito da Administração municipal lagoense, o art. 3º do Decreto nº 3.031/2021²⁸ dispensa que MEI, ME e EPP apresentem o balanço quando se tratar de fornecimento de bens para pronta entrega ou de locação de materiais; e a LLC considera compra imediata a aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, cujo prazo de entrega seja de até 30 dias da ordem de fornecimento (art. 6º, *caput*, inc. X).

3.5.4.2. Caso desta licitação

O balanço deve ser exigido para o item 2.

Quanto ao registro na Junta Comercial:

Sociedades por ações (S/A)	Precisam registrar
Demais pessoas jurídicas	Não precisam registrar

Quanto à utilização do SPED:

MEI, ME e EPP optantes do simples nacional	Não precisam utilizar
MEI, ME e EPP não optantes do	Precisam utilizar



simples nacional	
Demais pessoas jurídicas	Precisam utilizar

3.6. Gestor e Fiscais de contrato

3.6.1. Critérios para indicação ²⁹

Devem-se indicar gestor e fiscais de contrato com atributos pessoais e profissionais necessários para a execução da tarefa.

Quanto ao fiscal técnico, quando se tratar de serviço de **engenharia**, deve ser profissional habilitado (engenheiro/arquiteto), munido de ART ou registro de responsabilidade técnica (RRT) que declare o respectivo conhecimento técnico.³⁰ Um dos grandes equívocos cometidos por aqueles que designam gestor e fiscais de contratos é pensar que a designação é o desempenho dessa função são meras formalidades simples de serem conduzidas.

Ao contrário, os agentes públicos designados para esse mister devem atender ao perfil direcionado ao objeto; ser detentores de conhecimento apurado da metodologia de fiscalização, das responsabilidades pessoais e das formalidades que devem ser adotadas nos procedimentos; ser portadores das especificidades técnicas inerentes ao objeto contratado.

Caso contrário, aquele que os nomeou poderá ser responsabilizado, em decorrência de estar agindo com culpa *in elegendo* e *in vigilando*.

Nesse sentido, o TCEES³¹ afastou a aplicação de multa e a condenação a ressarcimento ao erário impostas a fiscais de contrato, tendo em vista que a conduta deles se demonstrou escusável, pois não possuíam os conhecimentos necessários para essas funções.

Prosseguindo, o gestor e os fiscais **não podem**:

- Ser cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da administração, nem ter com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.
- Estar em exercício nas áreas de licitações, compras, contratos, liquidação, pagamento e auditoria interna, salvo quando o contrato for executado e



controlado exclusivamente nessas unidades.

- Ser a mesma pessoa, a fim de assegurar que as funções relacionadas às atribuições de recebimento provisório e de recebimento definitivo sejam exercidas por servidores distintos.
- Ser os responsáveis pela execução do contrato.

Por fim, por força do princípio da segregação de funções, fica vedada a designação do mesmo servidor para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação.

3.6.2. Possibilidade de servidor exclusivamente comissionado ser fiscal ou gestor

As funções de fiscal e gestor devem ser **preferencialmente** ocupadas por servidores **efetivos** do quadro permanente de pessoal da Administração.

Em situações **excepcionais**, em razão da realidade local, admite-se a nomeação de agentes que não detenham vínculo dessa natureza, como os ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, **mediante justificativa** (TCEMG, consulta 1.192.181).

3.6.3. Momento da designação ³²

A atividade de fiscalização pressupõe o acompanhamento dos resultados alcançados em relação à execução das obrigações materiais do contrato, tais como a verificação dos prazos de execução, da qualidade demandada e do atendimento das demais atribuições contratuais, a exemplo da manutenção da condição de regularidade trabalhista, previdenciária, tributária, entre outras.

Portanto, para que essa função seja exercida de modo efetivo e seu objetivo seja resguardado, a formalização da designação do fiscal deve ser feita em momento prévio ou, no máximo, contemporâneo ao início da vigência contratual.

Destaque-se que é recomendável ao fiscal participar da fase de concepção inicial da contratação, para que sua experiência e sugestões sejam devidamente apreciadas e aprimorem o instrumento contratual.

É nesse mesmo sentido que a Instrução Normativa nº 5 do TCU³³ estabeleceu a possibilidade da participação do fiscal do contrato nas etapas de planejamento



da contratação:

Art. 21. Os procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação consistem nas seguintes atividades:

I - elaboração do documento para formalização da demanda pelo setor requisitante do serviço, conforme modelo do Anexo II, que contemple:

[...]

d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, **o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação**, observado o disposto no § 1º do art. 22; [...]

3.6.4. Ciência expressa³⁴

Outro cuidado formal importante já identificado pelo TCU, e que agora está regulamentado, é a necessidade de cientificação expressa dos servidores indicados para essa função, conforme dispõe o § 1º do art. 41 da IN nº 5:

Art. 41. A indicação do gestor, fiscal e seus substitutos caberá aos setores requisitantes dos serviços ou poderá ser estabelecida em normativo próprio de cada órgão ou entidade, de acordo com o funcionamento de seus processos de trabalho e sua estrutura organizacional.

§ 1º Para o exercício da função, o gestor e fiscais **deverão ser cientificados, expressamente**, da indicação e respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação.

[...]

3.6.5. Segregação de funções

Segundo o TCU, designar o **mesmo servidor** que elaborou o **ETP** e o **TR** como **único** fiscal do contrato **ferre** o princípio da segregação de funções.

Outras segregações intransponíveis: o agente de contratação, procurador e controlador **não** podem elaborar ETP, TR, pesquisa de preços nem ser gestores ou fiscais do contrato.



4. CONCLUSÃO

Mediante todo o exposto, a PGM opina pela **possibilidade** jurídica da contratação, e pela **impossibilidade** jurídica da utilização do SRP.

O secretário municipal fica, desde já, expressamente ciente de que corre o risco de responder perante os entes externos de controle do Executivo (MP, TCE e/ou Câmara Municipal).

Quanto ao prefeito, pode responder solidariamente por culpa nas modalidades *in eligendo* e *in vigilando*, pois eventual delegação de competência não afasta sua responsabilidade. Conforme a jurisprudência pacífica do TCU, é seu o ônus de escolher auxiliares diretos e supervisionar os trabalhos desempenhados.

Lagoa Dourada – MG, 2 de junho de 2026.

Johnny Santos Villar
Procurador

NOTAS DE FIM

¹ STF, AgRg no HC nº 155.020. Disponível em: <https://zenite.blog.br/stf-o-parecer-juridico-e-opinativo-e-nao-geraresponsabilidade-a-quem-o-emite/>. Acesso em: 12/03/24.

² TCU, acórdão 10.196/2023 – Segunda Câmara.

³ TCU, acórdão 181/2015 – Plenário.

⁴ TCU, acórdão 521/2013 – Plenário.

⁵ TCU, acórdão 186/2010 – Plenário.

⁶ TCU, acórdão 512/2003 – Plenário.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 34. ed. rev., atual., ampl Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book, p. 261. Acesso em: 16 fev. 2022.

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 35. ed. rev., atual., ampl São Paulo: Atlas, 2021. E-book, p. 198. Acesso em: 4 fev. 2022.

⁹ Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, 5ª ed., São Paulo: Dialética, 2009, p. 37.

¹⁰ TCU, acórdão 3.062/2012 – Plenário.

¹¹ TCU, acórdão 1.039/2010 – Plenário.

¹² TCU, acórdão 2.806/2014 – Primeira Câmara.

¹³ TCU, acórdão 2.197/2015 – Plenário.



- 14 TCU, acórdão 1.712/2015 – Plenário.
- 15 TCU, acórdão 1.443/2015 – Plenário.
- 16 TCU, acórdão 310/2014 – Plenário.
- 17 TCU, acórdão 113/2012 – Plenário.
- 18 TCU, acórdão 5.651/2024 – Segunda Câmara.
- 19 TCU, acórdão 2.534/2025 – Plenário.
- 20 TCU, Boletim de Jurisprudência nº 129/2016.
- 21 TCU, acórdão 1.084/2025 – Plenário.
- 22 TCU, acórdão 1.970/2025 – Plenário.
- 23 TCU, acórdão 2.196/2025 – Plenário.
- 24 SARAI, Leandro *et al.* Tratado [...], p. 820/843.
- 25 Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/l/lagoa-dourada/decreto/2021/304/3031/decreto-n-3031-2021-regulamenta-o-tratamento-favorecido-diferenciado-e-simplificado-para-as-microempresas-empresas-de-pequeno-porte-nas-contratacoes-publicas-de-bens-servicos-e-obras-no-ambito-da-administracao-publica-municipal-e-da-outras-providencias?q=3031>. Acesso em: 13/08/2024.
- 26 TCU, acórdão 133/2022 – Plenário.
- 27 SARAI, Leandro *et al.* Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21 Comentada por Advogados Públicos. 3ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 892.
- 28 Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/l/lagoa-dourada/decreto/2021/304/3031/decreto-n-3031-2021-regulamenta-o-tratamento-favorecido-diferenciado-e-simplificado-para-as-microempresas-empresas-de-pequeno-porte-nas-contratacoes-publicas-de-bens-servicos-e-obras-no-ambito-da-administracao-publica-municipal-e-da-outras-providencias?q=3031>. Acesso em: 13/08/2024.
- 29 Brasil. Superior Tribunal de Justiça. Manual de gestão e fiscalização de contratos / Superior Tribunal de Justiça, Secretaria de Administração, Coordenadoria de Contratos. -- 2. ed. -- Brasília: STJ, 2023, p. 8. Disponível em: https://transparencia.stj.jus.br/wp-content/uploads/AF_manual_gestao_e_fiscalizacao_contratos_2023_v4-3.pdf. Acesso em: 27/05/2024.
- 30 TCEMT, acórdão 173/2023 - Plenário Virtual.
- 31 TCEES, acórdão 1.628/2020-8.
- 32 Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos. Módulo 4: Fiscalização de contratos administrativos. Enap (Escola Nacional de Administração Pública), 2021, p. 12/13. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/6160/4/M%C3%B3dulo%204%20-%20Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20contratos%20administrativos_compressed%20%281%29.pdf. Acesso em: 27/05/2024.
- 33 Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 27/05/2024.
- 34 Brasil. Superior Tribunal de Justiça. Manual [...], p. 10.