



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

Parecer nº: 00736/2025 –SCP/PGM

Processo Administrativo nº231/2025

SAJ nº2025.02.001210

SEI Nº1.13.011122/2025-5

Edital de Licitação nº123/2025

Pregão Eletrônico - SRP nº075/2025

Assunto: Pregão Eletrônico utilizando-se do Registro de Preços para futura e eventual aquisição de medicamentos não padronizados na rede SUS de Contagem, destinados ao atendimento de Ordens Judiciais.

Órgão Motivador: Secretaria Municipal de Saúde (SMS)

EMENTA: PREGÃO ELETRÔNICO Nº075/2025 – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. AQUISIÇÃO DE AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS NÃO PADRONIZADOS NA REDE SUS DE CONTAGEM – SUS - LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 - PREVISIBILIDADE JURÍDICA – NECESSIDADE DE SANEAMENTO. 1. Pregão Eletrônico utilizando-se do Registro de Preços para futura e eventual aquisição de medicamentos não padronizados na rede SUS de Contagem, destinados ao atendimento de Ordens Judiciais; 2. Caracterização da natureza do objeto – pela Autoridade Administrativa (como comum) e escolha da modalidade de licitação (pregão eletrônico) e procedimento de SRP – conhecimento técnico próprio do Ordenador de Despesas sobre o enquadramento do presente certame; 3. Necessidade de juntada de termo de designação do fiscal e gestor do contrato; 4. Necessidade de equivalência entre a Minuta Contratual, o Edital Licitatório, a Ata de Registro de Preços, e o Termo de Referência; 5. Desconformidades jurídicas pendentes de saneamento – necessário a leitura integral do presente parecer o qual apresenta ressalvas e recomendações jurídicas. 6. Lei Federal nº 14.133/2021, da Lei Complementar nº 123/2006, Decreto Municipal nº 1366/2024 (Plano Anual de Contratações), Decreto Municipal 973/2023 (Pregão Eletrônico), Decreto Municipal 832/2023 (ETP), Decreto Municipal 846/2023 (Sistema do Registro de Preços), Decreto Municipal 826/2023 (Pesquisa de Preços); 7. Autoridade Administrativa ciente dos desdobramentos jurídicos.

RELATÓRIO

1.Os presentes autos tratam do Processo Licitatório de nº231/2025 destinado a Registro de preços para futura e eventual aquisição de medicamentos não padronizados na rede SUS de Contagem, destinados ao atendimento de Ordens Judiciais., (vide pretensão exarada pela Autoridade Administrativa no Termo de Referência, fl. 1543).



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

2. Então, para cumprir o art. 53 da Lei Federal nº 14.133/21, os autos foram encaminhados para esta Superintendência de Contratação Pública – Saúde/PGM para análise e emissão de Parecer Jurídico.

3. Desta forma, considerando a numeração automática atribuída pelo **SEI Nº1.13.011122/2025-5**, se encontrando acostados aos autos conforme a seguir:

- Termo de Início de Processo, fl. 01;
- Publicação no DOC, edição 5753, de 07/03/2024, Portarias de Designação, fls. 02/05;
- Documento de formalização de demanda, fls. 06/15;
- Estudo Técnico Preliminar, fl. 16/38;
- Termo de Referência nº529/2025, autorizado pelo Ordenador de Despesas – Fabrício Henrique dos Santos Simões; fl. 39/63;
- Mapa de Riscos, fl. 64/66;
- Termo de Designação de Gestor e Fiscal do Contrato/Ata de RP, fl. 67;
- Pesquisa de Preços: 68/1363;
- Mapa de Apuração da Pesquisa de Preços nº194, de 12/09/2025, fl. 1364/1403;
- Mapa Analítico de Preços, fl. 1404/1433;
- Solicitação de Dotação Orçamentária FMS/NÚMERO 084/2025, fl.1434;
- MEMO/ORÇAMENTO/FMS Nº039/2025, fl.1435;
- Impressão de Requisição de Compra nº650, de 12/09/2025, fl. 1436/1439;
- OFÍCIO Nº1196/2025/SEPLAN/CCOAF, fl. 1440/1441;
- Autuação nº075/2025, PAC nº231/2025, P.E. – SRP nº075/2025, fl. 1442;
- Minuta de Ata de Registro de Preços, fl. 1443/1454;
- Contrato Administrativo, fl. 1455/1468;
- Termo de Encerramento de Volume, fl. 1469;
- Termo de Início de Volume, fl. 1470;
- Folha de Encaminhamento, fl. 1471;
- Nota Explicativa nº063/2025, fl. 1472;
- Mapa de Apuração da Pesquisa de Preços nº194 – 12/09/2025, fl. 1473/1512;
- Minuta de Edital, PAC nº231/2025, P.E. nº075/2025, Edital de Licitação 123/2025, fl. 1513/1600;
- Check list, fl. 1601/1604;
- Despacho – SEI – SMS/SUBGESTAO/SA/DCC/CEL, fl. 1605/1606;

4. Assim, conforme preceitua a legislação (incluindo a inteligência do DECRETO MUNICIPAL 730/2018), compete a esta Procuradoria analisar a legalidade e assistir a Autoridade Administrativa em relação a juridicidade dos atos a serem praticados, mediante exame prévio e avaliação dos critérios legais do processo e seus documentos enviados, bem como indicar possíveis irregularidades, caso existam e, por fim, recomendar providências para salvaguardar as autoridades assessoradas.

5. Este é o relatório.



FUNDAMENTAÇÃO

6. Preliminarmente, é válido registrar que não cabe a este órgão jurídico se imiscuir no mérito do ato administrativo, avaliando a conveniência e oportunidade da decisão do agente público, bem como não lhe compete conferir a correção técnica de declarações profissionais de outras áreas da ciência.

7. Impende registrar que, de um modo geral, o parecer extravasa análise acerca de determinado ato administrativo que será executado por agente público diverso. A bem da verdade, objetiva-se informar e apontar situações que podem ser desconhecidas ao executor do ato administrativo, estimulando a reflexão antes da tomada de decisão.

8. Quanto à natureza do presente parecer, existem divergências doutrinárias quanto a tratar-se de ato administrativo ou não. Independente dos posicionamentos divergentes, é opinião uníssona que o parecer, ainda que obrigatório, não vincula a autoridade executora do ato administrativo final, que persegue e almeja a consecução do ato em si¹. Ou seja, a execução do ato não se vincula ao parecer.

9. Nesse sentido, salienta-se a responsabilidade pessoal e exclusiva da autoridade consulente caso não tome as providências emanadas no parecer, cuja observância é requisito do ato de aprovação, para a regularização do procedimento. Ressaltamos que, conforme mencionado Decreto Municipal nº 730, de 07 de novembro de 2018, o Gestor, antes de dar seguimento ao feito, deve indicar que adotou as considerações realizadas ou, mediante ato formal, juntado ao processo, justificar a escolha diversa.

I. Do Plano Anual de Contratações (PAC).

10. A Lei de Licitações (Lei n. 14.133/21), no art. 12, VI, versa sobre a elaboração de um Plano Anual de Contratações (PAC), *in verbis*:

¹ [...] I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. [...] (STF, MS 24.631 / DF–Mandado de Segurança. Julgamento: 09/08/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpweb/paginador.jsp?docTP=AC&docID=506595>.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...) VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo Planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de Contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos. (...)

11. No recente Decreto nº 1316, de 22 de agosto de 2024, o Município de Contagem regulamentou o dispositivo que, dentre outras disposições, estabelece prazos para execução, revisão e alteração, competências dos agentes públicos envolvidos, e objetivos do PCA, que pretende (Art. 4º):

- I - racionalizar as contratações, a fim de se obter economia de escala, padronização de produtos e serviços e redução de custos processuais;
- II - garantir o alinhamento com os instrumentos de governança existentes;
- III - subsidiar a elaboração da lei orçamentária;
- IV - evitar o fracionamento de despesas;
- V - sinalizar intenções ao mercado fornecedor, de forma a aumentar o diálogo potencial, a propensão à inovação e incrementar a competitividade

12. Registra-se que a importância do Plano Anual de Contratações Públicas tem raízes em sua instituição como mecanismo essencial para a **gestão transparente e eficiente dos recursos públicos**. O PCA, ao estabelecer diretrizes para as contratações governamentais, visa fomentar a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

13. Ademais, é crucial destacar que sua elaboração e execução demandam acuidade e responsabilidade por parte do Gestor Público, que deve ter consciência de sua responsabilidade por eventuais desvios ou falhas na elaboração e execução do Plano, garantindo a correta prestação de contas e a preservação dos interesses da municipalidade.

14. Ante o exposto, observa-se que o DFD (item 11, fl. 27) explicita a adequação da contratação em voga com o Plano de Contratações Anual.

15. Por fim, vale lembrar que a elaboração do Plano de Contratações Anual é **obrigatória** para todos os órgãos e entidades da Administração Pública (Municipal) Direta e Indireta e sua elaboração deve ocorrer até o dia 31 de agosto, de cada ano (art. 5º).



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

II. Do Planejamento da Contratação.

16. Consoante jurisprudência do Tribunal de Contas da União, o planejamento da contratação é obrigatório em todas as modalidades de contratação, inclusive as contratações diretas e as adesões à Ata de Registro de Preços (Acórdão nº 1233/2012 – Plenário). Dessa forma, devem ser consignados à instrução processual: Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, levantamento de mercado. A presença de tais documentos nos autos, bem como a consonância destes aos parâmetros legais, é o que passaremos a explorar em sequência.

17. A Lei nº 14.133/2021 determina que a etapa preparatória do processo licitatório consiste no planejamento, devendo estar em conformidade com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, além de abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam influenciar na contratação (artigo 18, caput, da Lei 14.133/2021).

18. O artigo 18, da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento. Mais adiante no dispositivo, o legislador dispôs acerca dos elementos integrantes do Estudo Técnico Preliminar, que deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, conforme descrito pelo §1º:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

19. Além das exigências da Lei n. 14.133/2021, deve a Administração observar as regras constantes do Decreto Municipal nº 832/2023, que dispõe sobre a elaboração do Estudo Técnico Preliminar - ETP para a aquisição de bens e a contratação de serviços de qualquer natureza e, no que couber, para contratação de obras e serviços, no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta.

20. Conclui-se, portanto, que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve incluir, de maneira fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com particular ênfase na demonstração do interesse público subjacente.

21. Além disso, é essencial que o documento aborde as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam influenciar na contratação.

22. Analisando os presentes autos, percebe-se que fora elaborado e anexo o Estudo Técnico Preliminar (fl.16/38). Outrossim, na oportunidade, colaciona-se o artigo 4º do Decreto Municipal nº 832/2023 o qual regulamenta:

Art. 4º As licitações e procedimentos auxiliares para aquisições de bens e contratação de prestação de serviços, e no que couber, para contratação de obras, deverão ser precedidos de estudo técnico preliminar.

§ 1º É facultada a elaboração do ETP, mediante justificativa aprovada pela autoridade competente, nas hipóteses de:

I - dispensa e inexigibilidade de licitação, exceto nos casos dispostos nos incisos III e IV do § 2º;

II - contratação de licitante remanescente;

III - possibilidade de utilização de ETP elaborado para procedimentos anteriores quando as soluções propostas atenderem integralmente à necessidade apresentada;



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

IV - soluções submetidas a procedimentos de padronização ou que constem em catálogo eletrônico de padronização de compras e serviços.

(...)

Art. 5º O ETP deverá ser elaborado por Equipe de Planejamento de Contratação e será aprovado pela autoridade competente.

§ 1º A Equipe de Planejamento da Contratação poderá solicitar, sempre que necessário, apoio técnico a outros atores interessados ou que detenham competências específicas relacionadas ao problema ou necessidade enfrentados e às soluções em análise.

§ 2º Excepcionalmente, mediante justificativa fundamentada da autoridade competente que demonstre que o órgão ou entidade não possui profissionais suficientes ou aptos em seus quadros, será permitida a confecção do ETP apenas por agentes públicos das áreas técnica e solicitante ou a contratação de serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os responsáveis pela sua elaboração.

23. Conforme esclarece o legislador federal, o “*Catálogo Eletrônico de Padronização é uma ferramenta informatizada, disponibilizada e gerenciada pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos destinado a permitir a padronização de itens (bens e serviços) a serem contratados pela Administração e que estarão disponíveis para a licitação cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou de maior desconto, bem como nas contratações diretas de que tratam os incisos I do art. 74 e os incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, ainda, tem o seu procedimento de padronização definido no art. 5º do Portaria Seges/ME nº 938, de 2022*”.²

24. Neste viés, o Portal Nacional de Contratações Públicas apenas apresenta os seguintes itens padronizados: Água Mineral Natural sem gás, Café e Açúcar.

25. Complementando, neste contexto é importante mencionar o Princípio da Padronização, instituído pela Lei Federal nº14.133/2021. Cita-se:

O Princípio da Padronização na Nova Lei de Licitações: Impactos para a Administração e Empresas.

(...)

II – Procedimento do Processo de padronização

A padronização na Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/21 é um princípio expresso (art. 40, V, “a”) que visa criar meios para que a Administração afaste os riscos das futuras contratações, considerando as peculiaridades dos objetos a serem adquiridos, sempre na busca da seleção da proposta mais vantajosa para si e para a coletividade.

Operacionalmente, o procedimento de padronização consiste no uso de padrões, catálogos, modelos ou critérios para aquisição de determinado produto ou contratação de serviços. **Em outras palavras, é quando a Administração estabelece características técnicas e condições de manutenção, assistência técnica e garantia, com objetivo de uniformizar as contratações quando houver necessidade e conveniência.**

² Catálogo Eletrônico de Padronização. <https://www.gov.br/pncp/pt-br/catalogo-eletronico-de-padronizacao>



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

Destaca-se que a padronização não poderá direcionar a contratação de maneira que fira os princípios da igualdade e da competitividade.

A Lei 14.133/21 estabelece os **quesitos mínimos que deverão ser observados no processo de padronização:**

“Art. 43. O processo de padronização deverá conter:

I – parecer técnico sobre o produto, considerados especificações técnicas e estéticas, desempenho, análise de contratações anteriores, custo e condições de manutenção e garantia;

II – despacho motivado da autoridade superior, com a adoção do padrão;

III – síntese da justificativa e descrição sucinta do padrão definido, divulgadas em sítio eletrônico oficial.”

Além disso, o órgão poderá fazer adesão a processo de padronização de outro órgão de nível federativo igual ou superior ao órgão adquirente, desde que devidamente motivado com a indicação da necessidade da padronização e dos riscos de não fazê-la.

No site oficial do órgão deve constar o número do processo administrativo que estabeleceu a padronização, a síntese da justificativa dessa necessidade e dizer qual foi o padrão definido.

Cada ente poderá editar suas normas de padronização, sempre respeitando os requisitos mínimos que a lei estipula.

Sobre o assunto, vejamos a Jurisprudência do TCE/PR:

Representação da Lei nº 8666/93. Município de Assaí. Aquisição de pneus. Princípio da Padronização. Art. 15, I, da Lei nº 8666/93. Instituição de comissão específica e realização de pesquisa de mercado. Pela improcedência da Representação. Com Recomendação. Versa o expediente acerca de Representação da Lei nº 8.666/93, formulada por, em face do edital de Pregão Eletrônico nº 78/2021, realizado pelo MUNICÍPIO, em que alega ter havido restrição ao caráter competitivo do certame, que visava à “aquisição de pneus, câmaras de ar e protetores para manutenção da frota municipal”.

Conforme pontuado no Acórdão nº 2602/21-Tribunal Pleno, as informações atinentes à existência de procedimento específico realizado pelo MUNICÍPIO, para fins de padronização de aquisição dos bens de que tratam os autos, não constavam da petição protocolada pelo Representante, cujo prévio conhecimento efetivamente influenciaria na decisão acerca da expedição da medida cautelar outrora concedida.

Desta forma, naquele momento, aplicou-se ao caso concreto o disposto no Acórdão nº 1045/16 – Tribunal Pleno, que dispõe acerca de orientações gerais acerca de procedimentos licitatórios para a aquisição de pneus e itens congêneres, pelos municípios paranaenses.

Conforme é possível se depreender da análise da peça 24 e seguintes, a padronização da licitação em tela pautou-se no Decreto Municipal n.º 168/2021 (peça 26).

Tal normativa remete aos trabalhos de comissão de trabalho instituída especificamente para elaborar estudos sobre a qualidade e durabilidade de pneus, além de seu custo benefício, com vistas a instituir a padronização das aquisições naquela municipalidade, de acordo com o que preconiza a doutrina sobre o tema.

A documentação atinente aos trabalhos realizados encontra -se acostada à peça 26, sendo que os formulários das pesquisas de campo demonstram que a opinião do mercado especializado é no sentido de que as marcas selecionadas pelo Município, de fato, oferecem as melhores condições de preço, qualidade, tradição, segurança, conforto, durabilidade, rede de revenda e assistência técnica. Ainda, restou evidenciado que as marcas “importadas”, na verdade, possuem uma baixa aceitação.

Por fim, não se vislumbra afronta ao princípio da isonomia (ou ainda, restrição ao caráter competitivo), pois não restou determinada qualquer ordem de preferência das



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

marcas apontadas, somente se exigiu que a vencedora ofertasse o menor preço dentre aquelas que atenderam aos pré-requisitos estabelecidos pela municipalidade.

Entretanto, entendendo pertinente as RECOMENDAÇÕES propostas pelo douto Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, a serem observadas nos próximos certames, para que o não se exijam marcas de pneus em compras futuras, evitando possível dano ao erário.

(Processo nº 598436/21 – Acórdão nº 262/22 – Tribunal Pleno – Relator Conselheiro Artágão de Mattos Leão.)

II.I – Recomendações do TCE-PR ao Gestor Público:

Recomenda-se que seja instituída Comissão de Trabalho específica para elaborar estudos sobre a qualidade e durabilidade do objeto, além de avaliar o seu custo benefício, com vistas a instituir a padronização das aquisições.

III – O Papel do Empresário no Processo de Padronização

Os empresários podem auxiliar a Administração no processo de padronização participando do estudo técnico, visto que esse possui um maior conhecimento do mercado, dos produtos e das condições técnicas oferecidas.

As empresas podem fornecer especificações e esclarecer dúvidas sobre as características dos produtos ou serviços a serem padronizados, para que a Administração possa decidir se estes se amoldam às características necessárias, e ainda, que outros não atenderão à sua necessidade.

III.I – Recomendações da 11E ao Empresário

Recomenda-se ao empresário auxiliar tecnicamente o gestor público durante o processo de padronização, por meio da apresentação de alternativas de mercado, produtos e o esclarecimento de dúvidas técnicas.

IV – Conclusão

O princípio da padronização deve ser observado sempre que possível e em conjunto com os outros princípios inerentes às licitações públicas, quando o objetivo é assegurar a compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, proporcionando assim uma contratação mais vantajosa para a Administração Pública.

26. Neste sentido, por ser um documento de natureza técnica, a avaliação final cabe, em última instância, ao próprio órgão solicitante.

27. Salienta-se, que apenas cabe ao órgão de assessoramento jurídico apenas verificar se o ETP contém as previsões necessárias, em consonância às disposições consignadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e ao respectivo Decreto Municipal nº832/2023

III. Da Análise de Riscos

28. O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21 estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

29. O estudo técnico preliminar já serve, naturalmente, ao gerenciamento de riscos, da futura contratação. Cada etapa do estudo permite à equipe de planejamento antecipar problemas e



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

prever oportunidades, orientando a tomada de decisão dos agentes públicos envolvidos.

30. A partir da elaboração do ETP, a equipe consegue – outrossim, deveria conseguir – avaliar o contexto que reveste a demanda, e propor a solução mais adequada à satisfação do anseio existente, que envolve: dimensioná-la para o (melhor e suficiente) atendimento da necessidade, sob a ótica da economia, eficiência e vantajosidade estimada, prospectar o seu custo e benefício associados, identificar as medidas necessárias para implementar a solução, e concluir se é viável e justificável a sua contratação.

31. No entanto, há riscos relevantes que não serão tratados no âmbito do ETP ou do planejamento definitivo (termo de referência/projeto básico e edital) e que, portanto, precisarão ser registrados durante o processo de planejamento e gerenciados ao longo dos processos de seleção do fornecedor e de gestão do contrato.

32. Esses riscos podem estar associados ao processo licitatório, às providências a serem adotadas pela Administração antes da celebração do contrato, à gestão do futuro contrato, ou aos resultados pretendidos com a contratação.

33. De toda sorte, frisa-se que o Mapa de Riscos não deve ser confundido com a Matriz de Riscos (Contratual). Cuida-se, esta última, de Cláusula Contratual de previsão de riscos e definidora de responsabilidade entre as partes contratantes, notadamente da definição do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, e deverá conter – no mínimo – os seguintes elementos (art. 6º, XXVII):

- a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;
- b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;
- c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia;

34. Assim, sempre que for necessário, a gestão de riscos da contratação poderá ser formalizada no mapa de riscos, instrumento de registro e comunicação da atividade de gerenciamento de riscos ao longo de todas as fases da contratação (IN – Seges/MP 5/2017, art. 26; e IN – SGD/ME



94/2022, art. 2º, inciso XVIII).

35. No presente caso, verifica-se a elaboração do Mapa de Risco à fl. 64/66.

IV. Da Modalidade Escolhida

36. De acordo com a Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, as aquisições e contratações públicas seguem, em regra, o princípio do **dever de licitar**, tendo como objetivo assegurar o tratamento isonômico e vinculado, direcionado ao atendimento do interesse público e a obtenção da proposta mais vantajosa, por previsão expressa no art. 37, caput *c/c* inciso XXI.

37. A licitação constitui conjunto de procedimento que conduz a Administração Pública à escolha da proposta mais vantajosa, apoiados na principiologia afeta ao Direito Administrativo e no arcabouço jurídico.

38. Em deferência ao disposto na Constituinte, o legislador infraconstitucional, para dar plena aplicabilidade ao compute, promulgou a Lei de Licitações nº. 14.133/21, que regulamenta o dispositivo federal, na medida que estabelece as diretrizes gerais a serem observadas pela Administração Pública, quando da realização de seus procedimentos de contratações, bem como entabula as possíveis modalidades de licitação que poderão ser adotadas na busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

39. Neste viés, a predita Lei Federal nº 14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XLI, indica que o pregão é a modalidade destinada à aquisição de bens e serviços comuns, e o inciso XIII do mesmo normativo destaca que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, conforme a seguir:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se

(...)

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

(...)

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

40. Cita-se, ainda, que a Orientação Normativa nº 54, de 25 de abril de 2014, da Advocacia-



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

Geral da União, define (ao agente ou ao setor técnico) a competência para declarar se o bem ou serviço é considerado comum e o enquadramento da modalidade licitatória aplicável:

Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.
NEGRITAMOS

41. Ante o exposto, constatou-se que no documento de Autuação, folha nº 1442, a Autoridade Administrativa competente autoriza a instauração do respectivo processo administrativo e afirma que se trata de bem comum.

V. Do Termo de Referência.

42. De seu turno, o Termo de Referência recebeu regulamentação pelo art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, conforme transcrito em sequência:

Art. 6º (...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) 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;

43. Importante destacar que o Termo de Referência deve ser elaborado de maneira inteligível para que toda e qualquer pessoa com conhecimentos médios possa compreendê-lo, ademais tornar-se-á documento público. Inclusive, disposições que dificultam o seu entendimento podem ser consideradas comprometedoras da competitividade do certame licitatório o que, por sua vez, ensejará em penalidades aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e,



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

eventualmente, pela justiça comum e criminal.

44. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por decisão da Segunda Câmara, em 10/03/2022, quando da análise da Denúncia nº 1047616, elucidou ainda:

(...) O termo de referência deve conter todos os elementos necessários e suficientes à verificação da compatibilidade da despesa com a disponibilidade orçamentária, ao julgamento e classificação das propostas, à definição da estratégia de suprimento, à definição dos métodos de fornecimento ou de execução do serviço e à definição do prazo de execução do contrato.

45. Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, advertiu que “em geral, os projetos básicos ou termos de referência apresentam muitas desconformidades, o que causa o não atingimento do objetivo das licitações e impossibilita uma gestão contratual que garanta o recebimento dos benefícios que se pretende com a contratação”.

46. Adiante, cumpre salientar que de acordo com o Tribunal de Contas de Minas Gerais³, o Termo de Referência ou o Projeto Básico deve conter:

- *Objeto*
- *Justificativa da contratação.*
- *Requisitos necessários.*
- *Aceitabilidade da proposta.*
- *Aceitabilidade do objeto.*
- *Estimativa do valor da contratação.*
- *Dotação orçamentária.*
- *Condições de execução.*
- *Obrigações das partes.*
- *Gestão e fiscalização do contrato.*
- *Condições de pagamento.*
- *Vigência do contrato.*
- *Sanções contratuais.*
- *Condições gerais.*
- *Orçamento detalhado e estimado em planilha com preço unitário e valor global.*
- *Cronograma físico-financeiro*
- *Base Legal. (negrito nosso)*

47. Ante o exposto, verifica-se que o Termo de Referência Consolidado foi anexo ao Edital, na fl. 1543/1564.

³ COMO ELABORAR TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO O impacto do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB) na eficácia das licitações e contratos administrativos. <https://www.tce.mg.gov.br/img/2017/Cartilha-Como-Elaborar-Termo-de-Referencia-ou-Projeto-Basico2.pdf>



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

48. No contexto, impende registrar o posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas da União, sintetizado na Súmula nº 177, que aduz: *A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.*

49. Destarte que a quantificação, qualificação e especificação do objeto é de responsabilidade da área demandante a qual possui a expertise suficiente para tal.

50. Então, o Ordenador de Despesas justificou a necessidade da aquisição do objeto, conforme item 2. do TR, fl.1545/1549; bem como, atribuiu o valor de R\$3.034.924,98 (três milhões, trinta e quatro mil e novecentos e vinte e quatro reais e noventa e oito centavos) - item 10 do TR, fl. 1562.

51. Adiante, não obstante ter se indicado a vigência da Ata de Registro de Preços (item 7.1.1, fl. 1556), não fora indicada a vigência do Contrato Administrativo. Assim, a Minuta do Contrato, clausula quarta (fl. 1575) indica que a vigência contratual é de 12 meses e baseia a hipótese de prorrogação no art. 107, da Lei nº14.133/2021.

52. Então, observa-se que o Ordenador de Despesas caracterizou a natureza do certame como de Natureza Contínua, (item 5.12, fl. 1554).

53. Portanto, ressalva-se que o Termo de Referência seja complementado com as informações pertinentes ao Contrato Administrativo.

54. Considerando a distinção entre a natureza de um contrato e de uma ata de registro de preços, ressalva-se que conste de forma expressa no Termo de Referência se o Gestor e o Fiscal do contrato – indicados no item 6, fl. 1554 – também serão Gestor e Fiscal da ata.

55. A Minuta Contratual prevê a vigência de 12(doze)meses e cita o artigo 107, da Lei Federal nº14.133/2021 – clausula terceira, fl. 355. Em contraste, a cláusula quarta (4.1.10), fl. 355/356, afirma que “a presente contratação se enquadra como de natureza contínua”.

56. **Portanto, ressalva-se que o Termo de Referência (item 4, fl. 1552) seja complementado para especificar que a adjudicação do objeto será por itens e, consequentemente, respectiva**



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

motivação da Autoridade Administrativa quem deve demonstrar a viabilidade ou inviabilidade associada ao critério de julgamento (Acórdão 718/2024 – TCU- Plenário) com o correto enquadramento legal, inclusive, explanando sobre a vantajosidade do critério escolhido. Pendente de saneamento.

57. Destarte que consta do Termo de Referência o cronograma de fornecimento, item 16, fl. 338, que se dará de forma parcelada. Considerando o planejamento devido nas contratações públicas, sempre que houver uma licitação há demanda presumida; portanto, **recomenda-se que a Autoridade Administrativa tenha seu planejamento adequado quanto ao prazo de fornecimento do objeto pela contratada, evitando situações de risco que poderiam ser previstas, portanto, consideradas erros grosseiros, e conseqüente prejuízo ao interesse público.**

VI. Do Sistema de Registro de Preços

58. No Município de Contagem vige o Decreto nº 846/2023, que regulamenta os artigos 82 a 86, da Lei Federal nº 14.133/2021, para dispor sobre o procedimento auxiliar do Sistema de Registro de Preços para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços comuns de engenharia, no âmbito da Administração Municipal Direta e Indireta. Destarte também vige o Decreto Municipal nº 912/2025 o qual dispõe sobre a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Saúde, as competências e atribuições de suas unidades, as definições e normas sobre seu quadro de pessoal e cargos. Assim, destaca-se o artigo 53 do referido decreto:

Art. 53. À Diretoria Compras e Contratos compete:

- I - coordenar e controlar os procedimentos necessários para a execução das licitações de bens e serviços em conformidade com a legislação e normas vigentes;
- II - coordenar as atividades dos pregoeiros, do agente de contratação e da Comissão de Contratação;
- III - coordenar os processos de compras visando à redução dos valores das aquisições e contratações;
- IV - organizar e elaborar calendário de compras e catálogo de bens e serviços;
- V - orientar e supervisionar os procedimentos utilizados para compras diretas;
- VI - promover as negociações técnicas e comerciais pertinentes em todos os processos de compras de bens e serviços, tendo como referencial as previsões orçamentárias e a aprovação do relatório final de negociação;
- VII - elaborar minutas de editais de licitação e contratos, e processar os expedientes de contratação direta, submetendo-os à avaliação da Assessoria de Gestão e Inovação para posterior encaminhamento à análise da PGM;
- VIII - solicitar o pronunciamento de órgãos técnicos ou a presença do próprio interessado, no caso de aquisição de materiais e equipamentos especiais ou de uso



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

específico;

IX - informar aos interessados sobre processos licitatórios e expedientes de contratação direta;

X - manter arquivo dos procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidades efetuadas;

XI - supervisionar os Processos de Registro de Preços da Secretaria Municipal de Saúde, e promover diligências prévias, a fim de informar aos órgãos solicitantes e aos fornecedores o seu gerenciamento;

XII - solicitar orçamentos e elaborar Estudos Técnicos Preliminares - EPT, no âmbito de sua competência;

XIII - gerenciar o recebimento e a conferência das solicitações de compra de bens e serviços;

XIV - executar os procedimentos preparatórios ao processamento de compras em situações de dispensa e inexigibilidade;

XV - promover pesquisa de mercado através de coleta de preços para instrução dos processos de aquisição e ou contratação de serviços;

XVI - elaborar editais dos certames licitatórios e de chamamento público, bem como atos de autorização da autoridade competente das contratações diretas;

XVII - solicitar ao Fundo Municipal de Saúde e ou a Diretoria de Contabilidade e Finanças a indicação orçamentária e financeira para os processos de aquisição e contratação de serviços;

XVIII - fazer enquadramento da modalidade de compra;

XIX - subsidiar a Comissão de Formatação de Contratação - CFC - com toda documentação necessária, inclusive informações do cadastro de fornecedores;

XX - solicitar a emissão de notas de empenho para todos os processos de compras de bens e serviços;

XXI - administrar os contratos, instrumentos congêneres ou hábeis, de aluguéis de imóveis, de equipamentos, de prestação de serviços, de fornecimento de materiais e medicamentos, celebrados entre o Município e entidades de direito público ou privado;

XXII - elaborar as minutas e a formalização dos contratos, assim como os seus respectivos termos aditivos, para apreciação da Assessoria de Gestão e Inovação e posterior encaminhamento à análise da PGM;

XXIII - preparar despachos, ofícios, certidões e outros documentos para instrução de processos administrativos e encaminhamento de procedimentos necessários à formalização ou alteração de contratos;

XXIV - elaborar os extratos dos contratos formalizados, para publicação no Diário Oficial do Município;

XXV - monitorar os prazos de vigência dos contratos, orientando os Gestores sobre a possibilidade de aditamentos ou rescisão, dentro dos parâmetros de sua vigência;

XXVI - manter arquivo e guarda dos contratos formalizados, assim como dos ajustes realizados;

XXVII - prestar esclarecimentos sobre os procedimentos para elaboração de contratos ou ajustes;

XXVIII - emitir relatórios de acompanhamento de todos os contratos e demais ajustes, informando à Superintendência possíveis irregularidades;

XXIX - emitir a autorização de fornecimento, ordem de serviço ou equivalente, aos interessados;

XXX - receber Notas Fiscais ou Faturas, analisando a documentação em conformidade com o contrato e a legislação pertinente;

XXXI - solicitar a emissão de notas de empenho e encaminhá-las para o setor solicitante;

XXXII - controlar, em conjunto com os respectivos gestores, os saldos dos contratos e Atas de Registro de Preço;

XXXIII - receber e controlar as anotações e registros das ocorrências relacionadas com a execução dos contratos, instrumentos congêneres ou hábeis, devidamente



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

encaminhadas pelo representante da Administração, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

XXXIV - coordenar as atividades e ações de fiscalização de contrato no âmbito da Secretaria;

XXXV - encaminhar, quando devidamente motivado, documentação para abertura de incidência processual referente à aplicação de sanções ou rescisão em desfavor de empresas contratada que estão em inexecução total ou parcial do contrato, instrumento congênere ou hábil;

XXXVI - executar outras atividades destinadas à consecução de seus objetivos.

Parágrafo único. Fica criada a Comissão Especial de Licitação da Saúde, destinada a realizar certames licitatórios em todas as modalidades, para compras e aquisições de equipamentos, insumos, medicamentos, material, utensílios, e contratação de pessoal temporário mediante consórcio ou terceirização, locação de equipamentos, e outros itens e serviços de uso nas unidades da Secretaria Municipal de Saúde.

59. Em complemento, menciona-se o Decreto Municipal nº 846/2023, que regulamenta os artigos 82 a 86, da Lei Federal nº 14.133/2021, para dispor sobre o procedimento auxiliar do Sistema de Registro de Preços para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços comuns de engenharia, no âmbito da Administração Municipal Direta e Indireta, em destaque:

Art. 8º **O órgão ou entidade participante** será responsável por manifestar seu interesse em participar do registro de preços, competindo-lhe:

I - encaminhar à Comissão de Contratação para Registro de Preços sua intenção em participar, acompanhada:

a) termo de participação simplificado adequado ao registro de preços do qual pretende fazer parte acompanhado da devida motivação;

b) da estimativa de consumo;

c) do local de entrega;

d) cronograma de contratação; e,

e) indicar o seu fiscal da ata.

II - garantir que os atos relativos à inclusão no registro de preços estejam formalizados e aprovados pela autoridade competente;

III - solicitar, se necessário, a inclusão de novos itens, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, acompanhadas das informações referidas nas alíneas do inciso I deste artigo e respectiva pesquisa de mercado que contemple a variação de custos locais e regionais, observado o enquadramento nas hipóteses previstas no art. 4º deste Decreto;

IV - manifestar, junto ao órgão ou entidade gerenciadora, mediante a utilização da intenção de registro de preços, sua concordância com o objeto a ser licitado, antes da realização do procedimento licitatório ou da contratação direta;

V - auxiliar tecnicamente, por solicitação do órgão ou entidade gerenciadora, as atividades previstas nos incisos V e X do caput do art. 7º deste Decreto.

VI - tomar conhecimento da ata de registros de preços, inclusive de eventuais alterações, para o correto cumprimento de suas disposições;

VII - assegurar-se, quando do uso da ata de registro de preços, que a contratação a ser procedida atenda aos seus interesses, sobretudo quanto aos valores praticados;

VIII - zelar pelos atos relativos ao cumprimento das obrigações assumidas e pela aplicação de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços ou de obrigações contratuais;

IX - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços, em relação à sua demanda



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

registrada, ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão ou entidade gerenciadora, e registrar no SICAF;

X - prestar informações, quando solicitadas, ao órgão ou entidade gerenciadora quanto à contratação e à execução da demanda destinada ao seu órgão ou entidade.

Parágrafo único. No caso de compra centralizada, caberá ao órgão ou entidade participante, após a assinatura da ata de registro de preços de compra centralizada, solicitar ao órgão ou entidade gerenciadora os quantitativos que pretende contratar.

60. Nota-se que não houve comprovação nos autos da divulgação interna da intenção de realizar Registro de Preços pela Secretaria Municipal de Saúde, consequentemente não consta nos autos demonstrações de interesse ou desinteresse de Autoridades de outras Pastas Municipais.

61. Portanto, ressalva-se que a Lei Orgânica do Município seja cumprida, bem como os Decretos Municipais supracitados, devendo a SMS divulgar sua Intenção de Pregão para Registro de Preços às outras Pastas Municipais.

62. Nota-se que houve a indicação dos respectivos **Gestor e Fiscal do Contrato e da Ata de Registro de Preços** (Termo de Designação de Gestor e Fiscal do Contrato/Ata de RP, fl. 1554), conforme descrito no art. 8º, inciso I do Decreto Municipal nº 846/2023; destarte que as funções dos servidores designados sejam intrinsecamente ligadas ao acompanhamento de execução e eventuais alterações da ARP, com destaque a disposição dos incisos V a X, do art. 8º, do Decreto Municipal.

63. Assim, a Autoridade Administrativa justificou a opção pela modalidade Pregão e a adoção do Sistema de Registro de Preços, nos itens 2.4 a 2.9, do Termo de Referência (fl. 1548/1549).

64. No âmbito municipal, além da regulamentação referente ao procedimento auxiliar intitulado “Sistema de Registro de Preços”, vige o Decreto nº 973/2023, afeto à regulamentação do **pregão eletrônico pelo critério de menor preço**, notadamente, modalidade licitatória escolhida para processamento da aquisição.

65. A publicação do Decreto Municipal superou de vez a adoção da modalidade presencial, ao regulamentar, como obrigatória, a utilização da forma eletrônica nas licitações processadas pela modalidade pregão, sob critério de julgamento de menor preço (Art. 1º, §1º).

66. Assim, a opção pela forma presencial, em pregões que objetivam a contratação pelo menor preço, não somente é tratada com cautela pela jurisprudência, como também é afastada pelo regulamento municipal.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

67. Neste feixe, frisa-se que o Art. 11, do Decreto Municipal nº 973/2023, dispõe quanto aos elementos indispensáveis à instrução do processo de licitação na modalidade pregão eletrônico, e identifica:

Art. 11. O processo de licitação, de que trata este Decreto, será instruído com, no mínimo, os seguintes documentos:

I - designação do agente de contratação ou comissão de contratação responsável pela condução do processo licitatório nas fases da licitação previstas nos incisos II a VI do caput do art. 9º deste Decreto;

II - instrumento de oficialização de pedido; Estudo Técnico Preliminar, quando necessário, que deverá estar de acordo com o previsto no Decreto nº 832, de 28 de fevereiro de 2023; termo de referência; minuta de edital; e, respectivos anexos;

III - pesquisa de preços, na forma do Decreto nº 826, de 17 de fevereiro de 2023;

IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;

V - parecer jurídico;

VI - documentação exigida e apresentada na fase da proposta e habilitação;

VII - ata da sessão pública, que conterá, no mínimo, os seguintes registros:

- a) os licitantes participantes;
- b) as propostas apresentadas;
- c) os avisos, os esclarecimentos e as impugnações;
- d) os lances ofertados, na ordem de classificação;
- e) a suspensão e o reinício da sessão, se for o caso;
- f) a aceitabilidade da proposta de preço;
- g) a habilitação;
- h) a decisão sobre o saneamento de erros ou falhas na proposta ou na documentação, caso ocorram;
- i) os recursos interpostos, as respectivas análises e as decisões, se for o caso;
- j) o resultado da licitação.

VIII - comprovantes das publicações:

- a) do extrato do edital;
- b) dos demais atos cuja publicidade seja exigida.

IX - ato de homologação.

Parágrafo único. A ata da sessão pública será disponibilizada na internet imediatamente após o seu encerramento, para acesso livre. **NEGRITAMOS**

68. A presença destes elementos nos autos, é o que passaremos a explorar em sequência.

VII. Da Pesquisa de Preços.

69. Ao compulsar os autos, percebe-se que sobre a composição dos valores atribuídos à presente licitação, encontram-se os seguintes documentos:

- Mapa de Apuração da Pesquisa de Preços nº194, de 12/09/2025, fl. 1364/1403;
- Mapa Analítico de Preços, fl. 1404/1433;
- Solicitação de Dotação Orçamentária FMS/NÚMERO 084/2025, fl.1434;
- MEMO/ORÇAMENTO/FMS Nº039/2025, fl.1435;
- Impressão de Requisição de Compra nº650, de 12/09/2025, fl. 1436/1439;
- OFÍCIO Nº1196/2025/SEPLAN/CCOAF, fl. 1440/1441;



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

- Nota Explicativa nº063/2025, fl. 1472;
- Mapa de Apuração da Pesquisa de Preços nº194 – 12/09/2025, fl. 1473/1512;

70. Quanto à pesquisa de preços, mesmo que seja procedimento de ordem técnica, vale destacar as funções elencadas pelo Superior Tribunal de Justiça, por meio da Secretaria de Controle Interno e Coordenadoria de Orientação e Acompanhamento da Gestão Administrativa, publicado no Manual de Orientação para Pesquisa de Preços. Neste sentido, destaca-se:

“Assim, é necessário que o órgão licitante possua estimativa prévia que permita verificar se os preços propostos são realizáveis, exequíveis ou compatíveis com os preços praticados pelo mercado. (...)”

Mediante a pesquisa de preços se obtém a estimativa de custos que se apresenta como de fundamental importância nos procedimentos de contratação da Administração Pública, funcionando como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas contratações. Assim, sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado para uma pretensão contratual.

Dentre as diversas funções da pesquisa de preços, destacam-se:

- a. informar o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar;
- b. verificar a existência de recursos suficientes para cobrir as despesas decorrentes de contratação pública;
- c. definir a modalidade licitatória;
- d. auxiliar a justificativa de preços na contratação direta;
- e. identificar sobrepreços em itens de planilhas de custos;
- f. identificar jogos de planilhas;
- g. identificar proposta inexecutável;
- h. impedir a contratação acima do preço de mercado;
- i. garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;
- j. auxiliar o gestor a identificar a necessidade de negociação com os fornecedores, sobre os preços registrados em ata, em virtude da exigência de pesquisa periódica;
- k. servir de parâmetro para eventuais alterações contratuais; e
- l. subsidiar decisão do pregoeiro para desclassificar as propostas apresentadas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital.”

71. Então, para se evitar erros, o Tribunal de Contas da União, nos Acórdãos 1620/2010, 2318/2014, 2816/2014 e 2787/2017 – **todos julgados pelo Plenário, entendeu ser necessária à realização de pesquisa de preço da maneira mais ampla possível**, de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado, devendo levar em conta as cotações com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão e os firmados por outros órgãos públicos, **bem como os valores registrados nos Sistemas Oficiais e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal**, em mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referenciamento de custos, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

72. O Tribunal de Contas da União entende, também, que o preço de mercado é mais bem representado pela média ou mediana, uma vez que constituem medidas de tendência central e, desse modo, representam de uma forma mais robusta os preços praticados no mercado, conforme entendimento exarado no Acórdão nº 3068/2010 – Plenário.

73. Ainda quanto a pesquisa de preço, deve-se observar os parâmetros inscritos aos incisos IV, do art. 5º, do Decreto Municipal nº 826/2023, *in verbis*:

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

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

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

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até seis meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, três fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de seis meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

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

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

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

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

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

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;

d) data de emissão; e

e) nome completo e identificação do responsável.

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

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



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

solicitação de que trata o inciso IV do caput deste artigo.

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

74. Compulsando os autos verifica-se que apesar de ter sido acostada Materialização da pesquisa de preços, conclui-se que não preencheu todos os requisitos legais e jurisprudenciais elucidados neste parecer. A pesquisa e o cálculo da mediana basicamente fundamentou-se em preços de site de revenda de produtos e pequenos municípios, não apresentando preços registrados pelo Governo Federal, Estados ou outras grandes Metrópolis brasileiras. Tal fato impacta diretamente no valor estimado.

75. A pesquisa de preços adequada previne fraudes e o “efeito Administração Pública”, justifica escolhas e otimiza recursos, assegurando que os valores praticados estejam alinhados ao mercado. A documentação deve incluir fontes confiáveis, critérios objetivos e registro detalhado, servindo como base para auditorias e tomadas de decisão.

76. Frente a pesquisa de preços realizada, se faz importante destacar aos Agentes Administrativos que é necessário se atentar para a lei da economia de escala. O Tribunal de Contas orienta:

A estimativa das quantidades é elemento obrigatório do ETP e, juntamente com a estimativa de preços, forma a versão inicial do orçamento estimado, o qual tem o propósito de avaliar a viabilidade econômica da futura contratação.

Deve ser apresentada a relação entre a demanda prevista e os quantitativos a serem contratados, com as respectivas memórias de cálculo, nos autos do processo de contratação, acompanhadas dos documentos que lhes dão suporte[1]. O detalhamento dos quantitativos deverá ser divulgado ainda que o orçamento estimado tenha caráter sigiloso[2].

É importante que a equipe de planejamento atente para o fato de que:

a. a estimativa de quantidades interfere nos preços unitários e global, haja vista que maiores quantidades consomem mais recursos. Além disso, há que se considerar os efeitos da economia de escala, em que o “valor unitário de um item em contratações com quantidades maiores pode ser menor do que o valor unitário do mesmo item em contratações com quantidades menores”[3]; e

b. o quantitativo delimita o perfil dos potenciais licitantes[4], pois pode aumentar ou reduzir as exigências para a qualificação técnica[5].

O cálculo da estimativa também deve considerar as interdependências com outras contratações planejadas, de forma a avaliar a possibilidade de compra conjunta, com vistas a ganhos de escala[6].

No caso de obras, as quantidades que devem ser levantadas em nível de ETP são aquelas que possibilitarão e nortearão a futura elaboração do projeto básico ou anteprojeto e, ao mesmo tempo, viabilizarão estimativas expeditas de custo. Por



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

exemplo, a quantidade de pessoas a serem atendidas pelo projeto, a área estimada da futura construção ou os tipos de procedimentos médicos a serem realizados, a quantidade de leitos de UTI etc.

Em relação às compras, o planejamento deverá considerar a expectativa de consumo anual^[7] e determinar (...):

[...] as unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo.

Quanto aos serviços, deverá ser demonstrada a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada. A Administração definirá método para quantificar os volumes de serviços demandados⁴.

77. Assim, orienta-se que a Administração priorize a utilização de dados atualizados e representativos da realidade do objeto a ser contratado, considerando a proporcionalidade das quantidades e o momento da contratação, de forma a garantir a aderência aos princípios da eficiência, economicidade e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

78. Recomenda-se, portanto, o saneamento da pesquisa de preços, com a substituição ou complementação das referências utilizadas, priorizando contratos recentes (até 01 ano), com objetos e quantitativos compatíveis, de outros entes e órgão públicos – principalmente federais. É essencial observar os parâmetros do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 826/2023, de modo a refletir os preços praticados atualmente no mercado e evitar distorções na estimativa.

79. Considerando a vantajosidade econômica que a pesquisa de preços deveria demonstrar e os princípios da licitação (artigo 5º, da Lei nº 14.133/21), considerando a proteção do erário e o devido emprego de verba vinculada à saúde pública, para garantir a segurança jurídica do preço a ser registrado neste certame licitatório e a legitimidade da despesa, ressalva-se: que o Ordenador de Despesas acoste aos autos análise crítica da pesquisa de preços com justificativa na qual deve elucidar a média de valores de cada item que fora encontrada, conforme art.23, da Lei Federal nº 14.133/2021.

⁴ TCU: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-1-4-estimativas-das-quantidades/>



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

VIII. Do Edital

80. O Edital, por sua vez, é o ato administrativo unilateral que fixa as regras de licitação e do futuro contrato, seu objetivo é convocar os interessados em contratar com a Administração, proporcionando-lhes oportunidade isonômica de participação no certame.

81. Atente-se, portanto, que as regras estabelecidas no Edital devem ser rigorosamente obedecidas tanto pela Administração como pelos licitantes, em razão do princípio da vinculação ao edital. Neste viés, a Lei nº 14.133/2021 estabeleceu em seu art. 25, critérios que deverão ser contemplados na minuta do edital:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento

82. Depreende-se dos autos que o Edital de Licitação nº123/2025, Pregão Eletrônico nº075/2025, encontra-se anexo aos autos nas fls. 1513 e seguintes.

83. Assim, o Item 2.3 - fl. 1514 e item 10.12 - fl. 1524, preveem que o critério de julgamento adotado é o de Menor Preço por Item; já o item 10.18, estipulou que deve ser considerado como valor estimado.

84. Considerando o exposto, se faz importante elucidar aos Agentes Públicos envolvidos neste PAC que, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, os critérios para desclassificar propostas devem estar explícita e claramente definidos no Edital.

85. Diante o contexto dos autos, elucida-se que o Acórdão TCU 5.503/2015-1C determina que, nos processos licitatórios, **inclusive pregão**, devem ser estabelecidos critérios objetivos para avaliação da exequibilidade dos preços ofertados.

86. Neste viés, o valor orçado, a depender de previsão editalícia, pode eventualmente ser definido como o preço máximo a ser praticado em determinada licitação, mas não necessariamente (Acórdão TCU nº 2.688/2013-Plenário). Franklin Brasil, Auditor da CGU, em sua cartilha *PREÇO DE REFERÊNCIA EM COMPRAS PÚBLICAS*⁵, destaca:

Preço estimado e preço máximo são parâmetros distintos em objetivos e consequências.

⁵ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/preco-de-referencia-em-compras-publicas-enfase-em-medicamentos.htm>



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

O preço máximo (...), se estabelecido, tem que ser divulgado no edital e não pode ser ultrapassado. Qualquer proposta superior deve ser desclassificada. Também não pode ser alterado no decorrer do certame (Acórdão TCU 7.213/2015-2C).

O preço estimado é obrigatório, mas não é limite para as propostas.

Entretanto, mesmo sem definir preço máximo, não se pode aceitar qualquer proposta. Preços excessivos ou inexequíveis devem ser desclassificados. Sem preço máximo, essa desclassificação não pode ser automática. Tem que ser justificada e fundamentada (Niebuhr, 2007).

Por isso é mais simples e objetivo julgar as propostas quando existe preço máximo (Niebuhr, 2011). Também é mais transparente, já que todos podem conhecer o parâmetro.

No Convite, Tomada de Preços e Concorrência é obrigatório divulgar o preço estimado no edital. No Pregão, o entendimento mais comum é que a divulgação é opcional, mas o parâmetro deve estar obrigatoriamente disponível no processo (Acórdãos TCU 1.178/2008-P e 392/2011-P). Mais recentemente, o TCU tem defendido que somente em casos devidamente motivados seria válido omitir o preço estimado no edital do Pregão:

Em regra, os editais de pregão devem contemplar orçamento detalhado e critérios de aceitabilidade de preços unitários e global, admitida sua dispensa, motivadamente e considerando os riscos e benefícios da medida, no caso de objetos complexos, com alto grau de incerteza em sua definição e/ou características muito peculiares de mercado. (Acórdão 2547/2015-Plenário)

O preço máximo pode ser igual ao preço estimado. Basta o edital assim definir. Nesse caso, a divulgação no edital é obrigatória, mesmo no Pregão, por se tratar de critério de aceitabilidade (Acórdãos TCU 392/2011-P, 2.166/2014-P e 7.213/2015-2C). Assim, qualquer proposta acima da referência deve ser desclassificada.

(...)

Seja qual for o critério, o preço de referência é mais bem representado por uma cesta de preços aceitáveis.

87. O art. 13 da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) disciplina que os atos praticados no processo licitatório são públicos, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma da lei.

88. Apesar de assegurar a publicidade dos atos praticados no desenvolvimento dos processos licitatórios, o parágrafo único do art. 13 da nova lei determina que essa publicidade será diferida, nos seguintes casos:

“I – quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura;

II – quanto ao orçamento da Administração, nos termos do art. 24 desta Lei”.

89. Salienta-se, na oportunidade, que é dever da Administração Pública detalhar todas as regras que compõem o certame licitatório no instrumento convocatório e não apenas em seus anexos,



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

em respeito aos princípios da vinculação do ato convocatório, ampla competitividade, isonomia, transparência e efetividade.

90. Sobre o tema, cita-se o entendimento publicado pelo Zênite Facial⁶:

PERGUNTAS E RESPOSTAS – SET/2021

O preço estimado deve ser entendido como máximo na nova Lei de Licitações?

Em diversos dispositivos a Lei nº 14.133/2021 alude a preço estimado da licitação. Citamos, por exemplo, o previsto no art. 18, inciso IV, segundo o qual a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compreender “*o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação*”.

Já no art. 22, há previsão segundo a qual o “*edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo*”.

E, de acordo com o art. 23:

“O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto”.

Importante frisar que em todos esses dispositivos a lei alude ao valor estimado da contratação ou ao orçamento estimado, fazendo remissão ao valor aproximado pelo qual o contrato pretendido deverá ser celebrado, sem que isso importe concluir que a Administração possa definir, como critério para aceitabilidade da oferta mais vantajosa esse valor estimado e, nesse caso, aceitar valor superior ao estimado, desde que compatível.

Essa condição era admitida na Lei nº 8.666/1993, cujo art. 40, inciso X definia o dever de o edital indicar, obrigatoriamente, “**o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos**”. Ora, na medida em que a Lei nº 8.666/1993 admitia e não obrigava a fixação de preço máximo como critério para aceitabilidade das propostas, a Administração poderia fixar como tal o preço estimado. E, nesse caso, o simples fato de a proposta mais vantajosa consignar preço superior ao estimado não determinava, de plano, sua desclassificação.

O próprio Tribunal de Conta da União reconheceu essa condição, no Acórdão nº 392/2011 – Plenário:

“Voto

32. A propósito, “orçamento” ou “valor orçado” ou “valor de referência” ou simplesmente “valor estimado” não se confunde com “preço máximo”. O valor orçado, a depender de previsão editalícia, pode eventualmente ser definido como o preço máximo a ser praticado em determinada licitação, mas não necessariamente. Num dado certame, por exemplo, o preço máximo poderia ser definido como o valor orçado acrescido de determinado percentual. São conceitos, portanto, absolutamente distintos, que não se confundem.

33. O orçamento deverá ser elaborado (fixado) em quaisquer situações, haja vista o disposto no art. 7º, § 2º, II (específico para obras e serviços de engenharia), c/c o art. 40, § 2º, II (aplicado a obras, serviços – de engenharia ou não – e compras), ambos da Lei

⁶ O preço estimado deve ser entendido como máximo na nova Lei de Licitações? Zênite Fácil, categoria Perguntas e Respostas, set. 2021. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

de Licitações. Já a fixação do preço máximo está disciplinada no art. 40, X, da Lei nº 8.666/93, com a interpretação que lhe foi conferida pela Súmula TCU nº 259”.

Segundo essa diretriz de entendimento, no âmbito da Lei nº 8.666/1993, uma vez adotado o critério de aceitabilidade das propostas baseado no preço estimado, a Administração poderia contratar por valor superior, desde que compatível com os valores usualmente praticados no mercado, aferidos na pesquisa de preços realizada na fase de planejamento da contratação.

O tema é polêmico, havendo precedentes do TCU em que se entendeu não ser possível acatar preço superior ao estimado, retratando orientação de aplicar o estimado como valor máximo. Nesse sentido, Acórdão nº 3.381/2013 – Plenário:

“Enunciado

O preço estimado pela Administração Contratante, em princípio, seja o tido por aceitável ou o máximo que ela se disporá a pagar na contratação pretendida, fazendo com que todos os esforços de negociação com os licitantes se desenvolvam em torno dessa importância.”

Na nova Lei de Licitações o tema está previsto no art. 59, que trata da aceitabilidade das propostas, com previsão expressa determinando o dever de desclassificar propostas que apresentem preços superiores ao valor estimado para a contratação:

“Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

(...)

III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;” (Destacamos.)

Desse modo, com base no previsto no art. 59, inciso III da Lei nº 14.133/2021, concluímos que, **para efeito de aceitabilidade das propostas, na Lei nº 14.133/2021 o preço estimado deve ser entendido como máximo, haja vista o dever de desclassificar propostas que consignem preços superiores ao valor do orçamento estimado para a contratação.**

91. Portanto, pelo exposto, os valores apropriados para o critério do item 10, do Edital, seriam as médias unitárias e totais apontados no Orçamento Detalhado de quantitativos com valores unitários e totais, que deve ser considerado o valor estimado unitário e total. **Pendente de saneamento.**

92. **Ato contínuo, ressalva-se que o Orçamento detalhado de quantitativos e preços unitários e totais seja elaborado e datado, bem como anexo ao processo e ao Edital, para que os licitantes tenham critérios suficientes para adequada elaboração da proposta, sem dúvida ou obscuridade.**

93. Ainda sobre o valor atribuído ao Observa-se, então, que o preâmbulo dita que o valor estimado para a contratação é R\$4.274.583,95(quatro milhões, duzentos e setenta e quatro mil, quinhentos e oitenta e três reais e noventa e cinco centavos); todavia, o valor estimado não se encontra explícito no corpo do Edital.

94. Em contrapartida, o Termo de Referência anexo ao Edital atribuiu a contratação o valor de



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

R\$3.034.924,98 (três milhões, trinta e quatro mil e novecentos e vinte e quatro reais e noventa e oito centavos) - item 10 do TR, fl. 1562, consideravelmente discrepante do valor previsto em Edital.

95. Desta forma, considerando a necessidade de conexão e coerência entre os documentos que legitimam a despesa e que, inclusive, fazem parte essencial da licitação, **ressalva-se que a Autoridade Administrativa, considerando o saneamento da pesquisa de preços e cálculo da média apurada, elucide nos autos qual é o correto valor atribuído ao presente certame e, em seguida, saneie o processo.**

96. Assim, recomenda-se que os Agentes Públicos responsáveis reflitam sobre a suficiência das exigências feitas pelo Edital e Termo de Referência, se assegurando quanto ao respeito aos princípios da isonomia e da concorrência.

VIII.1. Da participação de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte.

97. A garantia de participação de ME's e EPP's em licitações é regulamentada pela Lei Complementar nº 123/2006, nos processos licitatórios com itens de contratação até o valor de R\$80.000,00. Entrementes, em destaque:

Art. 45. Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma: (Vide Lei nº 14.133, de 2021)

I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;

II - não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I do caput deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

§ 1º Na hipótese da não-contratação nos termos previstos no caput deste artigo, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.

§ 2º O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

§ 3º No caso de pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão. NEGRITAMOS e SUBLINHAMOS (...)

(...)



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Vide Lei nº 14.133, de 2021).

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Vide Lei nº 14.133, de 2021).

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando: (Vide Lei nº 14.133, de 2021).

(...)

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 (...)
NEGRITAMOS

98. Assim, apesar de um pequeno trecho no início da página 1540 dos autos – que compõe o Edital - mencionar que há algum tipo de “reserva” e “cota”, evidencia-se que não foi cumprida de forma apropriada a exigência legal; observa-se que nem o Termo de Referência nem o corpo do Edital abordam qualquer reserva de itens ou critérios sobre a exclusividade ou reserva de cotas ou participação das ME e EPP.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

99. Manifesta-se: é essencial que a aplicação dos benefícios concedidos a essas empresas seja compatível com os princípios da isonomia, eficiência e economicidade previstos no artigo 37 da Constituição Federal, garantindo que a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração não seja prejudicada, resguardando-se sempre o interesse coletivo e a adequada prestação dos serviços públicos.

100. Logo, ressalva-se que seja incluído no Termo de Referência qual será a decisão discricionária da Autoridade Administrativa sobre o tema, bem como a discriminação do critério utilizado.

VIII.2. Da participação de Consórcios

101. No âmbito da Lei nº 8.666/93 a participação de empresas em consórcio estava sujeita à prévia autorização da Administração, conforme disposto no edital. No entanto, sob o regime da Lei nº 14.133/21, foi decidido **ampliar** essa participação.

102. A menos que haja uma proibição explícita, será permitida a participação pertinente dos consórcios. **Portanto, enquanto no regime anterior a omissão no edital resultava na proibição de participação de consórcios, no novo regime, essa omissão implica permissão.**

103. Então, destaca-se que persiste a necessidade de avaliar, em cada processo de contratação, a relevância, a adequação e os riscos associados à adoção da obrigação contratual por meio de consórcio. Em outras palavras, apesar da redação estabelecida no artigo 15 da Lei nº 14.133/2021, a decisão sobre autorizar ou não a participação de empresas reunidas em consórcios na licitação permanece sendo de natureza discricionária da Autoridade Administrativa. Sobre a perspectiva, o autor Joel de Menezes Niebuhr pontua que:

o caput do art. 15 da Lei n. 14.133/2021 deixa claro que admitir ou não a participação de empresas em consórcio é ato discricionário da Administração: 'Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: (...)'. Portanto, a regra é que as empresas possam participar de licitação reunidas em consórcio. A exceção é a proibição à participação de empresas reunidas em consórcio, o que demanda motivação. (Grifamos) (NIEBUHR, 2022, p. 720).

104. Neste viés é a jurisprudência pacificada do TCU, que soma à tese o dever de analisar a situação concreta:



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

“deve **demonstrar com fundamentos sólidos a escolha a ser feita pelo gestor** durante o processo de licitação no que toca à vedação da participação de consórcios” (TCU, Acórdão 1.165/2012, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro).

“Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, tal alternativa também não é obrigatória. **Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se o objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes.** Somente nessa hipótese, fica o administrador obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípua de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa.” (TCU, Acórdão 2.831, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes). **NEGRITAMOS**

105. Corroborando, o Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, entende que é dever da Autoridade Administrativa competente colacionar aos autos a motivação da vedação ou permissão da participação dos consórcios nos certames licitatórios, exatamente por se tratar de ato discricionário; por seu lado, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais entende que a participação ou vedação de consórcios dependerá do caso concreto e do objeto licitado, vejamos:

Em resumo, o **Parquet alegou que, mesmo a Administração Pública possuindo a prerrogativa de permitir ou não a participação de empresas reunidas em consórcio nos certames, é indispensável a fundamentação do ato, independentemente da complexidade do objeto licitado, uma vez que se trata de ato discricionário.**

Asseverou que o procedimento licitatório é um ato formal e logo sua eficácia está condicionada ao atendimento do princípio da legalidade e à observância dos dispositivos legais previstos.

Sustentou que **a falta de justificativa para a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio compromete a competitividade e a legalidade do certame**, prejudicando tanto os licitantes quanto a própria Administração Pública, que deixa de ter uma proposta mais vantajosa **diante de uma restrição imposta de forma arbitrária pelo gestor responsável.**

Aduziu, por fim, o **Ministério Público** junto ao Tribunal de Contas que os atos administrativos que negam, limitam ou afetem direitos ou interesses devem ser motivados, e que, independentemente da modalidade de licitação escolhida, **a justificativa para a proibição de empresas reunidas em consórcio participarem do certame deve ser devidamente fundamentada no instrumento convocatório com a motivação da administração pública para a sua escolha.**

Requeru o ilustre Procurador, no mérito, a reforma da decisão, para reconhecer a irregularidade, imputando sanção pecuniária, pessoal e individualmente ao Prefeito e a Pregoeira do Município de Mar de Espanha, pela prática de infração grave à norma legal, no valor de R\$ 1.000,00.

(...)

Dessarte, a sistemática que ora se propõe como fator condicionante da limitação ao poder discricionário da Administração Pública pode ser assim sistematizada: (1) naquelas licitações em que o objeto for comum, simples e de pequena monta, a vedação impõe-se como regra, posto que os consórcios, em tese, restringem a competitividade e lado outro, (2) nos certames de grande vulto e complexidade, o raciocínio se inverte e a regra geral passa a ser a permissão dos consórcios.

Nessa situação, a título exemplificativo, sinaliza-se (apenas) como um indicativo, sua ocorrência especialmente em licitações na modalidade Concorrência, cuja lógica, até pelos valores dos objetos licitados, aponta para um maior vulto, dimensão e grau de



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

complexidade do objeto lícitado.

Portanto, a melhor conduta a ser adotada pelo gestor público é a de avaliar as condições objetivas da contratação, os requisitos técnicos e econômicos envolvidos e, bem sopesados, optar por permitir, ou não, a participação de empresas reunidas em consórcio.

Em síntese, fica por último um alerta. O que deve ser observado por esta Corte é que a participação de empresas em consórcio na licitação deve ter como parâmetro a conjugação de elementos como vulto, dimensão e complexidade, não querendo significar, por exemplo, que somente o valor de uma licitação é suficiente para caracterizar a exigência de participação/vedação em consórcio. **Repita-se então que tal aferição deve levar em conta também a natureza do objeto.**

(...)

Conclui-se, dessa forma, que a motivação devidamente fundamentada e expressa se faz necessária quando a permissão ou vedação se mostrarem, em um cotejamento com a regra geral, restritivas à competitividade do certame. (TCEMG - RECURSO ORDINÁRIO N. 952058, 23ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 03/08/2016.)
NEGRITAMOS

106. Destarte que o item 3.17 do Termo de Referência, fl. 1551, afirma que não será permitida a participação de consórcios devido ao baixo nível de complexidade do objeto, justificando o Ordenador de Despesas a opção que entende apropriada.

VIII. 3. Das Exigências de Habilitação

107. Além dos documentos de registro, inscrição e atos constitutivos, a Lei nº 14.133/21 determina, em suma, que a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira.

108. Além disso, exige o edital a prova da regularidade trabalhista, o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º. da Constituição Federal, bem assim da ausência de registros impeditivos de contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU.

109. Além disso, exige o edital a prova da regularidade trabalhista, o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º. da Constituição Federal, bem assim da ausência de registros impeditivos de contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU.

110. Então, a habilitação fora regulamentada pelo item 11 do Edital, fl. 1524 e seguintes. Assim, ressalva-se que o Edital absorva todos os critérios de habilitação constantes do



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

Termo de Referência (item 3, fl. 1549/1550) e, inclusive, tornar mais claro aqueles mencionados apenas nas descrições dos itens.

111. Sobre o Tema, cita-se que o art. 9º da Lei nº 14.133/21, determina que é vedado a inclusão de condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório. Neste íterim, a Súmula nº 263/2011, do Tribunal de Contas da União, esclarece que:

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”.

112. Então, ressalta-se o que esclarece o TCU sobre a habilitação técnica indevida em processos de aquisição de medicamentos:

A jurisprudência deste Tribunal é assente quanto à ilegalidade em se exigir, como critério de habilitação das empresas distribuidoras, a Declaração de Credenciamento Junto às Empresas Detentoras do Registro dos Produtos (Acórdão 1.350/2010-TCU-Primeira Câmara, de Relatoria do Ministro Weder de Oliveira; Acórdão 140/2012-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro Walton Alencar; e Acórdão 718/2014-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro José Jorge). Esse requisito estava disposto no art. 5º, § 3º, da Portaria GM/MS 2.814/1998, que foi revogado pela Portaria GM/MS 1.167/2012, após recomendação deste Tribunal ao Ministério da Saúde (Acórdão 140/2012-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar)

113. Destarte, ainda, que quando houver a execução de recursos federais, ainda há a necessidade do órgão ou entidade consultar ao CADIN – antes da celebração de contratos, convênios, acordos e afins, conforme 6.º da Lei 10.522/02, alterada pela Lei 14.973/24. In verbis:

Art. 6. É obrigatória a consulta prévia ao Cadin, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para: (Vide Medida Provisória nº 958, de 2020) (Vide Lei nº 13.999, de 2020) (Vide Medida Provisória nº 975, de 2020) (Vide Medida Provisória nº 1.028, de 2021) (Vide Lei nº 14.179, de 2021) (Vide Medida Provisória nº 1.176, de 2023) (Vide Lei nº 14.690, de 2023) (Vide Medida Provisória nº 1.259, de 2024)

I - realização de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos;

II - concessão de incentivos fiscais e financeiros;

III - celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica:

I - à concessão de auxílios a Municípios atingidos por calamidade pública reconhecida pelo Governo Federal;

II - às operações destinadas à composição e regularização dos créditos e obrigações objeto de registro no Cadin, sem desembolso de recursos por parte do órgão ou entidade credora;



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

III - às operações relativas ao crédito educativo e ao penhor civil de bens de uso pessoal ou doméstico.

Art. 6º-A. A existência de registro no Cadin, quando da consulta prévia de que trata o art. 6º, constitui fator impeditivo para a realização de qualquer dos atos previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 6º. (Incluído pela Lei nº 14.973, de 2024)

114. Portanto, **ressalva-se que seja incluído no item 11 do Edital o determinado pelo 6.º da Lei 10.522/02, alterada pela Lei 14.973/24.** Na oportunidade, sugere-se a seguinte redação: *a Administração Pública Municipal consultará ao CADIN antes da celebração dos respectivos Contratos Administrativos, quando houver a destinação e utilização de recursos federais para a sua respectiva execução, conforme artigo 6.º da Lei 10.522/02, alterada pela Lei 14.973/24.*

115. Então, diante da jurisprudência colacionada, recomenda-se que a Administração reflita se os parâmetros de qualificação fixados no edital são necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se que as exigências formuladas não implicam em restrição ao caráter competitivo do certame.

116. Ademais, orientamos que a Autoridade Administrativa reflita quanto à necessária verificação de vínculo entre o pretenso contratado e a Administração Pública Municipal, pela exigência de Declaração do licitante vencedor, em deferência à vedação expressa no artigo 9º, §1º e 2º c/c artigo 14, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, vejamos:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

(...)

§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.

§ 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou

funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.

(...)

Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

(...)

IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

IX. Do Contrato Administrativo

117. Sobre o Contrato Administrativo, destaca-se que o artigo 92 da Lei nº 14.133/21 disciplina os elementos essenciais ao contrato, a saber:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as 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;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

118. De pronto, observa-se que a Minuta de Contrato foi anexa ao Edital conforme fls. 1573 e seguintes.

119. Observa-se que a Autoridade optou por não exigir garantia de execução, conforme Edital – clausula 25.1, fl. 320 e Minuta, Cláusula 8, fl. 1580. Pela leitura do art. 96 da Lei nº 14.133/21, verifica-se que é uma faculdade da autoridade competente, conforme exegese do §1º, incisos I a



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

IV do mesmo dispositivo, vejamos:

Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.

IV - título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total.

120. Destarte, considerando o valor de grande vulto atribuído a esta licitação; considerando a possibilidade de formalização de vários contratos; considerando o dever de prezar pela prestação do serviço de saúde pública de forma adequada e excelente, um dever constitucional da Administração Pública para com a dignidade humana de seu povo; considerando as práticas de gestão de riscos nos contratos administrativos, bem como o deve para a proteção do erário - mesmo que discricionária, recomendamos que a Autoridade Competente reflita quanto a necessidade de os contratos que advierem deste Pregão regulamentarem a prestação de garantia contratual, conforme art. 96 da Lei Federal nº14.133/2021.

121. Reitera-se, na oportunidade, que o Contrato deve absorver a base legal do objeto da contratação discriminado no Termo de Referência.

122. Seguindo com a análise jurídica, considerando a identificação do Gestor e do Fiscal do Contrato é importante salientar que os designados **não** devem consistir na mesma pessoa (a bem do princípio da segregação de funções) e, a fim de se evitar qualquer ingerência nas atividades de fiscalização, não é recomendável que o fiscal do contrato seja subordinado ao gestor do contrato.

123. Sobre as atribuições do fiscal do contrato e do gestor, Antônio França da Costa¹, no artigo *Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos*, publicado na Revista do TCU 127, p.58, elucida que:

O fiscal de contrato é a pessoa pertencente aos quadros da Administração, formalmente designada para acompanhar a execução do contrato, anotando em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato e determinando o que for necessário para regular as faltas ou defeitos observados.

O gestor de contrato, por sua vez, também deve pertencer aos quadros da



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

Administração, tem as atribuições de tratar com o contratado, exigir o cumprimento do pactuado, sugerir eventuais modificações contratuais, comunicar a falta de materiais, recusar o serviço (nesse caso, geralmente subsidiado pelas anotações do fiscal).

A gestão é o serviço geral de gerenciamento de todos os contratos; a fiscalização é pontual. Na gestão, cuida-se, por exemplo, do reequilíbrio econômico-financeiro, de incidentes relativos a pagamentos, de questões ligadas à documentação, ao controle dos prazos de vencimento, de prorrogação, etc. É um serviço administrativo propriamente dito, que pode ser exercido por uma pessoa ou um setor. Já a fiscalização é exercida necessariamente por um representante da administração, especialmente designado, como preceitua a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato.

124. Por fim, cumpre ressaltar que a escolha do fiscal deve recair sobre pessoa que tenha um conhecimento técnico suficiente do objeto que está sendo fiscalizado, vejamos o posicionamento do Tribunal de Contas da União, quanto a atribuição de responsabilidade:

O defendente era o superior hierárquico responsável pela equipe técnica que atestava os serviços. Assim sendo, não poderia se furtar da responsabilidade de vigiar, controlar e apoiar seus subordinados, buscando os meios necessários para a efetividade das ações afetas à Superintendência. Ao se abster dessa responsabilidade, agiu com culpa nas modalidades in omittendo e in vigilando. Se considerarmos, ainda, que os componentes de sua equipe não tinham competência e formação adequadas para as atividades que lhes eram afetas, pode-se suscitar que o defendente teria agido com culpa in eligendo. [Acórdão 277/2010 – TCU – Plenário]

Acerca da alegada inexperiência, arguida pelo querelante, aduzo às considerações da Serur o entendimento jurisprudencial deste Tribunal de Contas acerca da culpa in vigilando atribuível aos responsáveis na aplicação dos recursos públicos, consubstanciado no Voto condutor do Acórdão 1.190/2009-TCU-Plenário: "(...) Ainda que o ex-edil venha a posteriori invocar como eximente de culpabilidade o fato de não ter acompanhado diretamente a formalização e a execução do contrato, o então gestor municipal concorreu para o dano que lhe foi imputado por culpa in eligendo e culpa in vigilando. Como se depreende dos fatos, o ex-prefeito atrai para si a responsabilidade civil e administrativa também por não ter bem selecionado agentes probos a quem delegou tais tarefas operacionais, bem como por não ter devidamente supervisionado e exigido dos seus subordinados o escorreito cumprimento da lei. [Acórdão 5.842/2010 – TCU – 1ª Câmara]

125. Pelo exposto, para resguardar os Agentes Públicos envolvidos, **recomenda-se** que quando das efetivas contratações, a Autoridade Administrativa competente se certifique quanto a competência técnica do fiscal do contrato, bem como, que atribuam à diferentes pessoas a função de fiscal e de gestor do contrato, em deferência ao princípio da segregação de funções, o que lhes possibilitam melhor administração dos erros e riscos na execução de cada contrato (sendo necessário a ciência destes por meio de assinatura do Termo de Designação de Gestor e Fiscal do Contrato).



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

IX. Considerações finais

126. Por final, impende destacar a necessária equivalência entre a Minuta Contratual, o Edital Licitatório, a Ata de Registro de Preços, e o Termo de Referência. Neste diapasão, eventuais alterações realizadas nos documentos devem ser integralmente recepcionadas pelos demais.

127. Aferidos os dispositivos legais aplicáveis (Princípio da Legalidade), em específico, as diretrizes traçadas pela Nova Lei de Licitações, devem ser respeitados os demais princípios inerentes à Administração diante de qualquer que seja a decisão da Autoridade a demanda posta, devendo o buscar sempre o melhor amparo ao interesse público envolvido e, consequentemente, o uso eficiente do erário.

128. Assim sendo, conforme o Decreto Municipal 730, de 07 de novembro de 2018, a Autoridade Administrativa, antes de dar seguimento ao feito, deve indicar que sanou as ressalvas identificadas ou, mediante ato formal, juntado ao processo, formalizar o ato de discordância do parecer jurídico. Vejamos:

“Art. 3º Nos casos em que forem exarados os pareceres jurídicos de que tratam os incisos II e III do art. 2º deste Decreto, deverá o ordenador de despesas sanar os aspectos ressalvados e/ou, mediante ato formal, juntado no processo, justificar a preservação desses aspectos ou sua exclusão.

§1º O prosseguimento do processo administrativo, sem a correção dos apontamentos feitos pela Procuradoria-Geral do Município é de responsabilidade exclusiva do ordenador de despesas.

§2º Nos casos em que o ordenador de despesas adotar o posicionamento do parecer com ressalvas deverá, de forma expressa, atestar que as providências foram tomadas, conforme modelo do Anexo I deste Decreto.

§3º Nos casos em que o ordenador de despesas refutar os impedimentos legais levantados pela Procuradoria-Geral do Município deverá, antes do prosseguimento do processo, justificar as razões que o levam a não acatar o posicionamento do parecer jurídico, conforme o modelo do Anexo II deste Decreto.

§4º As discordâncias da autoridade assessorada com o parecer jurídico emanado no processo administrativo devem ser manifestadas de forma expressa e fundamentada, com a indicação dos motivos de sua posição contrária, a fim de apurar eventual responsabilidade em caso de irregularidade e/ou ilegalidade”.

CONCLUSÃO

129. Diante do exposto, considerando os fundamentos legais disciplinados pela Lei Federal nº 14.133/2021 e demais normas aplicáveis ao caso, abstendo-se de apreciar os aspectos inerentes à conveniência e à oportunidade da Administração Pública, bem como outras questões técnicas



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

específicas alheias ao Jurídico, conclui-se que a aquisição de medicamentos, não padronizados na Rede SUS de Contagem, por meio de Pregão Eletrônico - SRP é juridicamente viável.

130. Todavia, cabe reflexão do Ordenador de Despesas face as decisões e apontamentos dos Tribunais Superiores, das ressalvas e recomendações exaradas neste parecer, da necessidade de preenchimento dos requisitos normativos para que o efetivo prosseguimentos do feito; evitando a ocorrência de desdobramentos jurídicos. Então, decidindo pela formalização do ato administrativo (decisão própria e exclusiva da Autoridade Administrativa), necessário atentar para todas as ressalvas exaradas neste parecer e recomendações constantes, em especial as constantes nos parágrafos: 53, 54, 56, 61, 78, 79, 91, 92, 95, 100, 110, 114 e 120.

131. Destacamos ser necessário que as Autoridades Administrativas (juntamente à Equipe de Planejamento) proceda(m) à leitura integral (considerando a existência de outras recomendações) do parecer para então decidir de forma acertada sobre os apontamentos e correções realizadas, conforme sua conveniência e oportunidade (resguardada a segurança jurídica).

132. Este é o parecer referente ao Processo Administrativo nº231/2025, SAJ 2025.02.001210, salvo melhor juízo.

Em Contagem, 05 de novembro de 2025.

PAULO CESAR DA
SILVA:905778336
34

Assinado de forma
digital por PAULO CESAR
DA SILVA:90577833634
Dados: 2025.11.06
09:06:06 -03'00'

Paulo César da Silva
OAB/MG 73.021

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde
Procuradoria-Geral do Município

BARBARA REZENDE
MALARD
LEITE10102006660:10102
006660

Assinado de forma digital por
BARBARA REZENDE MALARD
LEITE10102006660:10102006660
Dados: 2025.11.06 08:46:59 -03'00'

Bárbara Rezende Malard Leite
OAB/MG 193.447

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde
Procuradoria-Geral do Município