



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

Parecer nº: 00769/2025 –SCP/PGM

Processo Administrativo nº 227/2025

SAJ nº 2025.02.001163

SEI nº 1.13.010747/2025-0

Edital de Licitação nº 121/2025

Pregão Eletrônico nº 073/2025

Assunto: Aquisição de aquecedor portátil de ambiente para Superintendência de Urgência e Gestão Hospitalar – SURGH da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Contagem/MG.

Órgão Interessado: Secretaria Municipal de Saúde (SMS).

EMENTA: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 073/2025. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PERMANENTES. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. PREVISIBILIDADE JURÍDICA – DESCONFORMIDADES JURÍDICAS – NECESSIDADE DE SANEAMENTO. 1. Pregão Eletrônico para aquisição de aquecedor portátil de ambiente para Superintendência de Urgência e Gestão Hospitalar – SURGH da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Contagem/MG; **2.** Necessidade de saneamento quanto as especificações dos itens; **3.** Lei Federal nº 14.133/2021, Decreto Municipal nº 1366/2024 (Plano Anual de Contratações), Decreto Municipal 973/2023 (Pregão Eletrônico), Decreto Municipal 832/2023 (ETP), Decreto Municipal 826/2023 (Pesquisa de Preços); **6.** Autoridade Administrativa ciente dos desdobramentos jurídicos.

RELATÓRIO

1. O Processo Administrativo nº 227/2025 tem como objetivo a realização do Pregão Eletrônico para aquisição de aquecedor portátil de ambiente para Superintendência de Urgência e Gestão Hospitalar – SURGH da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Contagem/MG conforme especificações do Termo de Referência, fl. 35.
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, vieram os presentes autos com 1 (um) volume e 127 (cento e vinte sete) laudas, conforme a seguir:



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

- Emails de encaminhamento subscrito pelas servidoras Fabiana Cavalcanti Reis e Rosimeira de Silva Costa, sem numeração;
- Termo de início de processo, PAC nº/2025, fl. 02;
- Portarias nºs 496, 497 e 498 de 07/03/2024 com a Designação de Agentes de Contratação, Equipe de Apoio e Comissão Permanente de Contratação da Secretaria Municipal de Saúde, fls. 03/04;
- MEMO/SMS/SURGH/DGAUE 040.2025, subscrito pelo Sr. Leonardo Andrade de Paula, Diretor de Gestão Administrativa da Urgência e Emergência, fls.05;
- MEMO/SMS/SURGH 0168.2025, subscrito pela Sr.ª Fabrícia Moreir Amorim Amaral,
- Estudo Técnico Preliminar n.º 008/2.025, fls. 07/32;
- Mapa de Riscos, fls. 33/34;
- Termo de Designação de Gestor e Fiscal do Contrato, fls. 35;
- Termo de Referência Completo n.º 520/2.025, fls. 36/53;
- Documentos pesquisa de preços, fls. 54/61v;
- Justificativa Pesquisa de Preços, fls. 62;
- Mapa Analítico de Preços, fls. 63;
- Mapa de Apuração de Pesquisa de Preços n.º 192 de 10/09/25, fls. 64/64v;
- Solicitação de Dotação Orçamentária FMS/NÚMERO 082/2.025, fls. 65;
- Impressão de Requisição de Compras n.º 645 de 10/09/2.025, fls. 66;
- Previsão de Recursos Orçamentários, **sem assinatura do ordenador de despesas**, fls. 67;
- Ofício n.º 1210/2025/SEPLAN/CCOAF, de 26/09/2.025, fls.68/68v;
- Autuação n.º 079/2.025, fls. 69;
- Minuta do Contrato Administrativo, fls. 70/75v;
- Minuta do Edital de Licitação n.º 121/2.025 e Anexos, fls. 76/110;
- Termo de Requisitos Mínimos, fls. 111/112v;
- **Despacho – SEI – SMS/SUBGESTÃO/SA/DCC/CEL, sem numeração;**
- **Informação n.º 697/2025 – SCP/PGM, sem numeração;**
- Histórico de encaminhamentos, sem numeração;
- Emails de encaminhamento subscrito pelas servidoras Fabiana Cavalcanti Reis e Rosimeira de Silva Costa, retorno dos autos, sem numeração;
- Despacho-SEI – SMS/SUBGESTÃO/SA/DCC/CEL, encaminhamento para cumprimento das ressalvas, sem numeração;
- Despacho-SEI – SMS/SUBGESTÃO/SA/DCC/CEL, encaminhamento ressalvas devidamente sanadas, sem numeração;
- MEMO/SMS/SURGH 0237.2025 – Saneamento pendências jurídicas, sem numeração;
- Documento de formalização de Demanda n.º 006/2025/SMS/DURGH/Superintendência de Urgência, Emergência e Gestão Hospitalar, sem numeração;
- MEMO/SMS/SURGH 0237.2025 – Saneamento pendências jurídicas, fls. 123/123v;
- Documento de formalização de Demanda n.º 006/2025/SMS/DURGH/Superintendência de Urgência, Emergência e Gestão Hospitalar, fls. 124/126v;
- Justificativa Pesquisa de Preço n.º 030/2.025, fls. 127;
- Despacho – SEI – SMS/SUBGESTÃO/SA/DCC/CEL, encaminhamento documentação complementar, sem numeração;



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

- Despacho – SEI – SMS/GAB/ASJUR, sem numeração.

4. Destaca-se que muito dos itens constantes da **Informação n.º 697/2025 – SCP/PGM foram tratados no corpo do MEMO/SMS/SURGH 0237.2025 não observando-se nenhuma alteração no Estudo Técnico Preliminar**. Já no que tange à pesquisa de preços foi juntada **“Justificativa Pesquisa de Preço n.º 030/2.025”**, fls. 127.

5. 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.

6. Este é o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

7. 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.

8. 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.

9. 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.

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



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

10. 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).

11. 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*:

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. (...)

12. 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;

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/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=506595>.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

V - sinalizar intenções ao mercado fornecedor, de forma a aumentar o diálogo potencial, a propensão à inovação e incrementar a competitividade

13. 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.

14. 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.

15. Ante o exposto, observa-se, no item 12 do Estudo Técnico Preliminar, fls. 10, que o objeto desta contratação está em alinhamento com o Planejamento Anual de Contratação da Administração Municipal – PCS-2025-984371 – Prefeitura Municipal de Contagem.

16. Por fim, vale sempre 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).

II. Do Planejamento da Contratação.

17. 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.

18. 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).



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

19. 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;

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.

20. 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



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

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.

21. 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.

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

23. Analisando os presentes autos, percebe-se que fora elaborado e anexo o Estudo Técnico Preliminar (fl. 07/11. 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;

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.

24. Neste sentido, destaca-se respostas aos itens ressaltados na Informação n.º 697/2025 – SCP/PGM:



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

15. O ETP deve trazer a descrição dos requisitos necessários, do levantamento de mercado e da solução.

O ETP nº 008/2025 atende integralmente ao disposto: Solução/Necessidade: Detalhada no Item 2, justificando a aquisição para a ampliação do Serviço de Assistência Domiciliar (SAD) e a manutenção da termoneutralidade de recém-nascidos durante a fototerapia. Requisitos Necessários/Especificação: Apresentada na tabela do Item 1.2 (fl. 8), incluindo Potência (1.500 a 2.000 watts), dispositivos de segurança (contra tombamento e superaquecimento) e a obrigatoriedade de Registro Vigente na ANVISA e Certificação no INMETRO. Levantamento de Mercado: O ETP classifica o bem como comum, viabilizando o Pregão Eletrônico. O processo anexo já inclui a Pesquisa de Preços (fls. 54/61v), que compõe o levantamento de mercado.

26. Ausência da estimativa de custos no ETP (art. 18, § 1º, VII, da Lei 14.133/2021).

A estimativa de custos foi realizada e está consolidada no processo por meio do Mapa Analítico de Preços (fls. 63) e no Mapa de Apuração de Pesquisa de Preços n.º 192 de 10/09/25 (fls. 64/64v).

27. O ETP não trouxe a justificativa da contratação atrelada ao DFD

A justificativa técnica para a contratação é robusta, conforme detalhado no Item 2 do ETP: evitar hipotermia em recém-nascidos pré-termo, garantindo maior sobrevida e melhor prognóstico. Os Memorandos (fls. 05 e 06) formalizam a demanda da área requisitante. Conforme solicitado no item 11., tal documento será anexado.

29. O ETP (item 8.3) não trouxe a motivação para a quantidade a ser adquirida (20 unidades), conforme o art. 18, § 1º, VI, da Lei 14.133/2021.

A necessidade das 20 unidades decorre da ampliação do Serviço de Assistência Domiciliar (SAD) e da necessidade de equipar os 9 equipamentos de fototerapia (bilitrons) existentes no SAD para uso simultâneo, garantindo a termoneutralidade dos recém-nascidos, além da cobertura de eventuais quebras/manutenções e reservas técnicas, alinhada à reestruturação e renovação da Rede de Urgência.

38. O ETP (item 8.11) não traz a análise e a justificativa sobre o parcelamento ou não do objeto.

A aquisição não será parcelada, pois: Trata-se de um único item (Aquecedor Portátil de Ambiente), embora em 20 unidades. A aquisição conjunta visa a padronização do equipamento para a Rede, facilitando a manutenção e o treinamento da equipe. A aquisição em lote único promove a economia de escala e simplifica a gestão do contrato e do recebimento, sendo a melhor opção para atender a demanda específica de ampliação do SAD.

25. Por ser um documento de natureza técnica, a avaliação final cabe, em última instância, ao próprio órgão solicitante.

26. 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

27. 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.

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

29. 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.

30. 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. 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.

31. 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



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

- 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;

32. 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).

33. No presente caso, verifica-se juntada de Mapa de Riscos às fls. 33/34.

IV. Da Modalidade Escolhida

34. 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.

35. 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.

36. Em deferência ao disposto na Constituinte, o legislador infraconstitucional, para dar plena aplicabilidade ao computo, 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.

37. 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



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

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;

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

39. Ante o exposto, constatou-se que no documento de Autuação, folha nº 69259, a Autoridade Administrativa competente autoriza a instauração do respectivo processo administrativo e afirma que se trata de bem comum.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE	
AUTUAÇÃO NÚMERO 079/2025	
No dia 30 de setembro de 2025, autuamos o presente PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CONTRATAÇÃO, recebendo o número 227/2025, cujo objeto de natureza comum é a Aquisição de Aquecedor portátil de Ambiente. O objeto deverá ser processado por meio de PREGÃO ELETRÔNICO, RECEBENDO O NÚMERO 073/2025, com fulcro no artigo 28, I da Lei Federal número 14.133/2021.	
Documento assinado digitalmente MATHEUS SANTOS SILVEIRA Data: 01/10/2025 07:37:07-0300 verifique em https://validar.jt.gov.br MATHEUS SANTOS SILVEIRA Diretor de Compras e Contratos	
AUTORIZAÇÃO DE INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CONTRATAÇÃO (PAC) Autorizo a instauração do PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CONTRATAÇÃO, na modalidade supracitada cujo objeto de natureza comum é a Aquisição de Aquecedor portátil de Ambiente., nos termos do artigo 28, I, da Lei Federal número 14.133/2021.	
Contagem, 01 de outubro de 2025.	
FABRICIO HENRIQUE DOS SANTOS SIMÕES Assinado de forma digital por FABRICIO HENRIQUE DOS SANTOS SIMÕES. Data: 2025.10.01 10:43:47 -03'00' Fabício Henrique dos Santos Simões Secretaria Municipal de Saúde Fundo Municipal de Saúde	

V. Do Termo de Referência.

40. 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;



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

- 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;

41. 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, eventualmente, pela justiça comum e criminal.

42. 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.

43. 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”.

44. Adiante, cumpre salientar que de acordo com o Tribunal de Contas de Minas Gerais², o

² 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

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)*

45. Ante o exposto, verifica-se que o Termo de Referência Consolidado foi anexo ao Edital, na fl. 36/56 e 92/99.

46. 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.*

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

48. Adiante, o Ordenador de Despesas justificou a necessidade da aquisição do objeto e a metodologia de cálculo do quantitativo demandado, conforme item 2. do TR, fl. 331/333; bem como, atribuiu o valor de R\$ 5.168,26 (cinco mil, cento e sessenta e oito reais e vinte e seis centavos) - item 10 do TR, fl. 52.

49. Observa-se, ainda, que o prazo de vigência do contrato será “até a entrega definitiva do



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

objeto e o cumprimento de todas as obrigações contratuais” o que atribui **ao contrato a natureza de contrato por escopo.**

50. Entretanto, a Minuta Contratual prevê a vigência de 12(doze) meses, sem especificar a natureza do contrato e fundamentação legal para eventual prorrogação.

51. Considerando que a correta e motivada caracterização da natureza da contratação e o respectivo enquadramento da base legal são requisitos essenciais de qualquer contratação pública, assim como a vigência da contratação e hipótese legal de prorrogação - uma vez que impacta diretamente em todo o regulamento de execução e prorrogação contratual - **ressalva-se que o Termo de Referência seja adequado e complementado no sentido de que explicita qual a correta caracterização da natureza da contratação, vigência e hipótese de prorrogação, bem como a respectiva base legal em conjunto com sua devida motivação, ato administrativo exclusivo do Ordenador da Despesa.**

52. Destarte que consta do Termo de Referência, item 8. Execução do Objeto, que os equipamentos deverão ser entregues DE FORMA ÚNICA, no prazo máximo de 10 (dez) dias corridos. 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 consequente prejuízo ao interesse público.**

53. Nota-se que houve a indicação dos respectivos **Gestor e Fiscal do Contrato** (Termo de Designação de Gestor e Fiscal do Contrato, fl. 35). Destarte ressalvata-se que as funções dos servidores designados sejam intrinsecamente ligadas ao acompanhamento de execução e eventuais alterações do contrato.

54. Prosseguindo, no âmbito municipal, 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.

55. 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).



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

56. 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.

57. 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 conterà, 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**

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

VII. Da Pesquisa de Preços.

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



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

- Documentos pesquisa de preços, fls. 54/61v;
- Justificativa Pesquisa de Preços, fls. 62;
- Mapa Analítico de Preços, fls. 63;
- Mapa de Apuração de Pesquisa de Preços n.º 192 de 10/09/25, fls. 64/64v;
- Solicitação de Dotação Orçamentária FMS/NÚMERO 082/2.025, fls. 65;
- Impressão de Requisição de Compras n.º 645 de 10/09/2.025, fls. 66;
- Previsão de Recursos Orçamentários, **sem assinatura do ordenador de despesas**, fls. 67;
Ofício n.º 1210/2025/SEPLAN/CCOAF, de 26/09/2.025, fls.68/68v;

60. 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.”

61. 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



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

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.

62. 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.

63. 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



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

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 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.**

64. Compulsando os autos, e em atendimento às ressalvas apresentadas na Informação n.º 697/2.025 – SCP/PGM, foi apresentado, às fls. 127, Justificativa Pesquisa de Prelo n.º 030/2025, tendo sido sustentato pela Diretoria de Compras e Contratos da Secretaria Municipal de Saúde que:

*“Diante do exposto, justifica-se a **ausência de cotações** de fornecedores diretos, para o referido item, mas ressalta-se, contudo, que **foi realizada ampla pesquisa de preços** por meio de **consultas de internet** (em sites de fornecedores e revendedores do produtos) e também **verificação de valores registrados no Painel Nacional de Preços – PNCP**, com o objetivo de assegurar a razoabilidade e compatibilidade dos valores de mercado.”*

65. Importante ressaltar que 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.

66. 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



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

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 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 demandados³.

67. 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.

VIII. Do Edital

68. 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.

69. Atente-se, portanto, que as regras estabelecidas no Edital devem ser rigorosamente

³ TCU: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-1-4-estimativas-das-quantidades/>



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

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

70. Depreende-se dos autos que o Edital de Licitação nº 121/2025, Pregão Eletrônico nº 073/2025, encontra-se anexo aos autos nas fls. 76 e seguintes.

71. O Item 2.3 do Edital prevê que o critério de julgamento adotado é o de Menor Preço por Item; já o item 10.16, estipulou que deve ser considerado como valor estimado o constante no Orçamento da Requisição de Compras. **Destaca-se que este não corresponde ao documento de Orçamento Detalhado de Preços de Quantitativos Unitários e Totais..**

72. 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.

73. 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.

74. 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*⁴, destaca:

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

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

⁴ 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

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.

75. 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.

76. 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”.

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



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

78. Sobre o tema, cita-se o entendimento publicado pelo Zênite Facial⁵:

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 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”.

⁵ 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

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.**

79. 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.**

80. 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.

81. Ainda sobre o valor atribuído ao contrato, observa-se, então, que o preâmbulo dita que o valor estimado para a contratação é R\$ 4.912,60 (quatro mil, novecentos e doze reais e sessenta centavos).sessenta e oito mil, seiscentos e um reais e trinta e três centavos). O mesmo valor fora apontado na solicitação de dotação orçamentária e impressão de requisição de compras.

82. Entretanto, o Termo de Referência anexo ao Edital, item 10, não apresenta nenhum valor



atribuído à contratação (em branco).

83. 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, faça constar do campo próprio do TR o valor atribuído a contratação. Pendente saneamento.**

84. 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.

85. 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 (...)

(...)

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



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

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

86. Assim, em obediência aos dispositivos legais acima, tem-se que o presente certame é direcionado de forma exclusiva às ME, EPP e a elas equiparadas. Entretanto, observa-se que Termo de Referência não aborda nem ao menos justificam tal escolha por parte do Administrado **o que deve ser saneado.**

87. 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.

88. 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

89. 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.

90. 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.**

91. 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).

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

“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,



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

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**

93. 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 afetam 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 complexidade do objeto licitado.



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

94. Destarte tem-se que nem do TR e nem do Edital consta qualquer restrição à participação de empresas reunidas em consórcio. Desta forma, por prudência e melhor forma de gestão pública, recomenda-se que o Ordenador de Despesas se certifique da opção que entende apropriada e a exare nos respectivos documentos, conjuntamente com a motivação.

VIII. 3. Das Exigências de Habilitação

95. 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.

96. 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.

97. 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.

98. Então, a habilitação fora regulamentada pelo item 11 do Edital, fl. 83 e seguintes.



Assim, ressalva-se que o Edital absorva todos os critérios de habilitação constantes do Termo de Referência e, inclusive, tornar mais claro aqueles mencionados apenas nas descrições dos itens.

99. 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 ínterim, 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”.

100. 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)

101. 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;



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

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;

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)

102. 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.*

103. 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.

104. 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



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

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;

IX. Do Contrato Administrativo

105. 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.

106. De pronto, observa-se que a Minuta de Contrato foi anexa ao Edital conforme fls. 70/75v.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

107. Observa-se que a Autoridade optou por não exigir garantia de execução. 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 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.

108. Destarte, considerando o valor atribuído a esta licitação; 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.

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

110. 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.

111. 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



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Superintendência de Contratações Públicas - Saúde

que for necessário para regular as faltas ou defeitos observados.

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

112. 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]

113. 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).



IX. Considerações finais

114. 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.

115. 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.

116. 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

117. 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 produtos licitado por meio de Pregão Eletrônico é juridicamente viável.

118. 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 51,79,80,83,98 e 102.

119. 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).

131. Este é o parecer referente ao Processo Administrativo nº 227/2025, SAJ 2025.02.001163, salvo melhor juízo.

Em Contagem, 17 de novembro de 2.025.

Paulo César da Silva
OAB/MG 73.021
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde
Procuradoria-Geral do Município

Bárbara Rezende Malard Leite
OAB/MG 193.447
Superintendência de Contratações Públicas - Saúde
Procuradoria-Geral do Município