

## PARECER JURÍDICO nº 17/2024

Referência: **Pregão nº 291/2024**

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. COMPRA COMUM. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI FEDERAL Nº 14.133/2021, DECRETO MUNICIPAL Nº 20.154/2023, DECRETO FEDERAL Nº 10.818/2021. DECRETO FEDERAL Nº 11.462/2023, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65/2021 ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

### **1 RELATÓRIO**

1. Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a compra de **medicamentos**, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, no sistema de registro de preços, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.
2. Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:
  - I) Requisição de compra;
  - II) Estudo Técnico Preliminar;
  - III) Termo de Referência;
  - IV) Justificativas de contratação;
  - V) Listas de verificação – **fls. 468/471 e 473/479**;
  - VI) Relatório de Pesquisa de Preços – **62/66**.
3. É a síntese do necessário.

### **2 APRECIÇÃO JURÍDICA**

#### **2.1 Finalidade e abrangência do parecer jurídico**

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o [artigo 53, I e II](#)<sup>1</sup>, da Lei Federal nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC) e o [artigo 29, § 1º e 5º](#) do Decreto Municipal nº 20.154, de 2023.

5. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

6. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

7. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

---

<sup>1</sup> Para minimizar a prolixidade da peça as citações padronizadas foram deslocadas para o fim do documento, no título “Referências”, bastando clicar em cima de cada uma das citações para ser automaticamente direcionado a ele.

## **2.2 Autorização para abertura do certame e adequação orçamentária**

8. O Ordenador de Despesas autorizou a contratação, bem como declarou a adequação orçamentária da despesa e sua compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual, por meio do REC - Requerimento Eletrônico de Compras anexo, o que atende o disposto no art. 25 do Decreto Municipal nº 20.154, de 2023, conforme conferido no **item 1** da Lista de Verificação do Gabinete do Diretor.

## **2.3 Avaliação de conformidade legal**

9. O [art. 19](#) da Lei Federal nº 14.133, de 2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços.

10. Nesse sentido, um instrumento importante para auxiliar a checagem desse alinhamento é a lista de verificação elaborada pela Diretoria de Compras.

11. No caso vertente foi realizada a avaliação de conformidade legal pelo Gabinete da Diretora e Núcleo de Formalização de Processos (fls. **473/479**), com base nos elementos acima descritos, onde foi conferida a adequação dos requisitos obrigatórios da legislação, bem como dos documentos que instruem o processo, com as ponderações a seguir destacadas.

## **2.4 Da modalidade de licitação**

12. Foi escolhida a modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, pelo Sistema de Registro de Preços conforme definição do art. 6º, incisos XLI e XLV, art. 28, inciso I, com rito definido no art. 29, que remete ao art. 17, bem como art. 82 e seguintes, todos da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

## **2.5 Planejamento da contratação**

13. A Lei Federal nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no *caput* do art. 18.

14. O [artigo 18](#) da Lei Federal nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento.

15. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei Federal nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo.

#### 2.5.1 Da análise de riscos

16. Com relação à análise de riscos, temos que atividade de gerenciamento de riscos incumbe prioritariamente aos responsáveis pelo planejamento da contratação, posto que se trata de uma atividade circunstancial, episódica, dirigida a cada contratação e estritamente vinculada às suas características. Por isso, não há meios de se estabelecer um gerenciamento de riscos geral e abstrato que se ocupe da totalidade das contratações. No caso concreto, não foi apresentado documento formal de análise de riscos, o que reputo se tratar de uma falha ao art. 18, inciso X da Lei Federal nº 14.133, de 2023, no entanto, também não há, ainda orientação formal dos órgãos de controle e desta assessoria jurídica com a elaboração de modelos para que os ordenadores de despesa se ancorem. Destaco, ainda, que o Decreto Municipal nº 20.154<sup>2</sup>, de 2023 estabelece responsabilidade da Controladoria-Geral do Município para a elaboração da regulamentação específica e auxílio aos órgãos da administração, sempre com o amparo das assessorias jurídicas.

17. Neste sentido, apesar de recomendar a juntada da análise de riscos, sou forçado a compreender eventual incapacidade exonerante dos órgãos demandantes e fazer recair parte da responsabilidade nos órgãos de controle e assessoria jurídica.

---

<sup>2</sup> Art. 33. Na prestação de auxílio, as unidades de controle interno observarão a supervisão técnica e as orientações normativas específicas da Controladoria Geral do Município, órgão central de controle interno, e se manifestarão acerca dos aspectos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos administrativos da gestão de contratações.

## 2.6 Estudo Técnico Preliminar - ETP

18. No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante ou a equipe de planejamento da contratação elaboraram o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, com as ponderações abaixo destacadas.

### 2.6.1 Requisitos de contratação

19. Foram apresentados os requisitos de contratação e indicada a legislação que os fundamenta, cumprindo o princípio da motivação contemplado no art. 5º da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

### 2.6.2 Escolha da solução

20. A escolha da solução deve abranger o leque de opções e descrever o processo intelectual de escolha da modelagem específica adotada.

21. Sobre o tema, [o art. 55](#) do Decreto Municipal nº 20.154/2023, bem como a [IN SEGES nº 58/2022](#).

22. Neste sentido, devem ser apresentadas as motivações de contratação e da escolha da solução no conjunto instrutório do feito por boa prática. No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante ou a equipe de planejamento da contratação elaboraram o estudo técnico preliminar, sendo apresentadas duas alternativas possíveis e a inviabilidade das soluções não selecionadas conforme **item 6** do Estudo Técnico Preliminar.

23. Assim, foi apresentado quadro resumido de soluções, sob responsabilidade do setor que o elaborou, o que entendo cumprir formalmente os requisitos legais.

### 2.6.3 Estimativa de valor e Publicidade do Orçamento

24. As estimativas de valores da contratação estão devidamente descritas no Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e nas planilhas anexas, devidamente certificados pelo Núcleo de Formalização de Processos em Lista de Verificação padronizada de fls. **473/479** em seus **itens 43 a 53**, que visa a atender aos requisitos da Instrução Normativa nº 65, de 07 de julho de 2021.

25. No mais, não havendo ressalvas destacadas ou questionamentos sobre o tópico pendentes de resolução jurídica, entendo superada a questão do orçamento, cumpridos os modelos formais elaborados por esta administração, inclusive pela inviabilidade de análise da juridicidade do conteúdo orçamentário pelo princípio da segregação de funções e da especialização.

## 2.7 Termo de Referência

26. O termo de referência foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, conforme aferido pela Lista de Verificação.

27. Observa-se que o instrumento segue o modelo elaborado pela Diretoria de Compras. As alterações efetuadas no modelo elaborado pela DC **não foram destacadas**, mas estão de acordo com o ordenamento jurídico, razão pela qual nada temos a ponderar, exceto os destaques aqui indicados.

### 2.7.1 Especificações dos Itens

28. Verificamos a partir do **item nº 1** a descrição pormenorizada dos itens, incluindo suas especificações.

29. Destaco que as especificações devem guardar sintonia com a legislação específica do objeto e não devem ser restritivas ou direcionarem a marcas específicas, a não ser devidamente justificadas.

30. Por fim, deve ser observado que somente podem ser incluídas exigências de selos, certificados e atestados caso devidamente autorizados ou demandados por legislação especial.

31. Não obstante, a descrição dos itens é um aspecto técnico e de responsabilidade exclusiva dos setores que o elaboraram, sem juízo jurídico desta assessoria.

### 2.7.2 Enquadramento como bens de natureza comum e bens de luxo

32. Verifica-se a devida declaração de que os itens de contratação são caracterizados como itens comuns, bem como não se enquadram no conceito de bem de luxo, conforme conferido pelo Gabinete da Diretora na Lista de Verificação, em seu **item 14.1**, bem como pelo Núcleo de Formalização de Processos em sua própria Lista de Verificação, em seu **item 30**, conforme **fls. 473/479**.

### 2.7.3 Do prazo, do contrato e reajuste

33. O Registro de Preços possui duração prevista de 01 (um) ano, com possibilidade de prorrogação por igual período conforme previsto no **subitem nº 1.6** do Termo de Referência, com análise de vantajosidade que deve ser feita pelo menos no momento da prorrogação, nos termos do art. 84 da Lei Federal nº 14.133, de 2021 e art. 82 do Decreto Municipal nº 20.154/2023.

34. Prazo de vigência do contrato também foi devidamente informado no **subitem nº 1.7** do Termo de Referência, sem previsão de prorrogação e com previsão de substituição por instrumento equivalente conforme art. 95, inciso II da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

35. **Recomendo, no entanto, diante da narrativa apresentada no Estudo Técnico Preliminar, que a Secretaria Demandante passe a aplicar a faculdade prevista no art. 106 da Lei Federal nº 14.133, de 2021 para as compras de demanda continuada, uma vez que atende melhor ao princípio da eficiência administrativa pela diminuição de abertura de novos processos licitatórios anualmente e do princípio da vantajosidade econômica em razão do ganho de economia de escala.**

36. O art. 25, §7º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

37. Deixo aqui consignado que as cláusulas apresentadas seguem modelo consolidado por este núcleo e definido pela resposta à [Consulta do Ofício nº 3.656/2023/PGM](#) que ao final conclui, em posição institucional, pela adoção da preclusão lógica do direito ao reajustamento em sentido estrito por prorrogação de contrato sem ressalva, bem como de uma preclusão temporal referente ao advento da nova data base.

38. Esclareço, aqui, no entanto, a existência de posicionamento diferente ao qual me filio, a exemplo do Parecer nº 41/2020/DECOR/CGU/AGU, Parecer nº 02/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU e Parecer nº 79/2019/DECOR/CGU/AGU, aprovado nos termos do Despacho nº 480/2020/DECOR/CGU/AGU, pelo Despacho n. 00496/2020/DECOR/CGU/AGU e Despacho n. 00643/2020/GAB/CGU/AGU (NUP 08008.000351/2017-17), bem como nos Acórdãos nº 7.184/2018 - Segunda Câmara e no Acórdão nº 2.205/2016-TCU - Plenário, que entendem que o reajuste deve ser procedido de ofício pela administração, inviabilizando a preclusão lógica e temporal.

39. Todavia, este órgão jurídico está submetido à consolidação do entendimento exarado no Ofício nº 3.656/2023/PGM, motivo pelo qual entendo regulares as cláusulas apresentadas e prossigo.

40. No caso concreto, verifica-se a previsão do índice de reajustamento no Termo de Referência, com a previsão da **data de consolidação do orçamento estimado**.

#### 2.7.4 Da sustentabilidade

41. As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei Federal nº 12.305, de 2010).

42. Neste sentido, poderá ser utilizado referencialmente, o [Parecer nº 01/2021/CNS/CGU/AGU](#), aprovado pela Consultoria-Geral da União. (DESPACHO n. 00525/2021/GAB/CGU/AGU)

43. No caso concreto, observa-se que a análise de sustentabilidade foi devidamente verificada pelo Núcleo de Formalização de Processos na Lista de Verificação de fls. **473/479** dos autos em seu **item 14**, sem ressalvas, cumprindo formalmente o requisito legal.

#### 2.7.5 Da participação de ME, EPP, consórcio e cooperativas

44. Quanto às determinações legais estabelecidas pela Lei Complementar Federal n.º 123, de 10 de novembro de 2006, observamos no **subitem nº 4.3** do Termo de Referência a justificativa de desenquadramento nos incisos do art. 48 com sustentáculo no inciso III do art. 49 do mesmo diploma legal, demonstrando que a restrição às ME e EPP's se dá em razão de tentativas já fracassadas de licitações, não sendo considerado pela demandante vantajoso reiterar nova tentativa de contratação nos mesmos moldes, o que entendo cumprir formalmente o princípio da motivação.

45. No que tange às proibições da participação de empresas consorciadas e agrupadas, estas também foram conferidas pelo Núcleo de Formalização de Processos na Lista de Verificação de fls. **473/479** dos autos em seu **item 17**, sem ressalvas, sendo a vedação devidamente justificada, explicitando a ausência de complexidade do objeto, não havendo violação à ampla competitividade.

46. Quanto à participação de cooperativas, consta o regulamento em caso de participação, conforme também conferido pelo Núcleo de Formalização de Processos na Lista de Verificação de fls. **473/479**, em seus **itens 15/16** sem questionamentos, em cumprimento ao art. 9º, inciso I, alínea "a", bem como art. 16 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

#### 2.7.6 Da subcontratação

47. Vedada a subcontratação, conforme **subitem nº 4.7** do Termo de Referência, exceto para os serviços de instalação e montagem dos mesmos, sem indicar percentual, não sendo questionado por esta assessoria jurídica por se tratar de uma opção livre do demandante.

48. Saliento, no entanto, que é recomendável o estabelecimento de limite, uma vez que a Lei Federal nº 14.133, de 2021 define que é vedada a subcontratação integral do objeto.

### 2.7.7 Margens de preferência

49. De acordo com a Lei Federal nº 14.133, de 2021, a Administração poderá estabelecer margens de preferência, conforme premissas indicadas em seu [art. 26](#).

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

51. No caso concreto, não há previsão de margens de preferência, no entanto, tal aplicação também não foi regulamentada por esta administração.

### 2.7.8 Modelo de gestão do contrato, critérios de medição e de pagamento

52. As cláusulas seguem os modelos oferecidos por este núcleo aos órgãos da administração, sem destaques que levantem questões jurídicas a serem analisadas.

53. Neste sentido, ausente provocação de questão jurídica a esta assessoria, reputo aderentes à legalidade.

### 2.7.9 Justificativas para o parcelamento ou não da contratação

54. Esta Assessoria Jurídica por maioria entende desnecessária a apresentação de maiores justificativas para o parcelamento de itens por se tratar de compra de bens divisíveis, em atendimento ao art. 40, §2º e incisos da Lei Federal nº 14.133, de 2021 e de acordo com a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, conforme **item nº 10** do Estudo Técnico Preliminar.

55. Peço vênia, no entanto, para esposar entendimento divergente encampado por este procurador, no sentido de que a Lei Federal nº 14.133, de 2021 estabeleceu regra diferente da Lei Federal nº 8.666, de 1993 no que se refere à justificativa do critério de julgamento, uma vez que em análise sistemática da norma, tendo em vista o disposto no art. 40, §2º, bem como no art. 18, §1º, inciso VIII, todos da Lei Federal nº 14.133, de 2021, a nova legislação não dá preferência automática para uma forma de julgamento em detrimento de outra, ao contrário da disposição da Súmula nº 247 do TCU, que foi elaborada à luz da legislação antiga.

56. Assim, deixo registrado o entendimento divergente que exigiria a apresentação de justificativa devidamente fundamentada nos incisos do art. 40, §2º da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

#### 2.7.10 Critérios de aceitação de proposta

57. Devidamente especificado o modo de disputa aberto, conforme **subitem nº 8.10** do Edital.

58. Critério de julgamento também devidamente especificado como de **menor preço**, conforme ementa do Edital, de acordo com a dicção do art. 6º, inciso XLI<sup>3</sup> e art. 33, inciso I e art. 34<sup>4</sup>, todos da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

59. Sustenta a Demandante a necessidade de se restringir as propostas a marca e modelo específicos, invocando no **subitem nº 4.2** do Estudo Técnico Preliminar a justificativa fundamentada no art. 41, inciso I, alínea “c” da Lei Federal nº 14.133, de 2021, que assim estabelece:

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:

- a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
- b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;
- c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;
- d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência;

60. Sustenta que a restrição decorre de decisões judiciais, **o que deve ficar devidamente comprovado através da juntada da respectiva decisão a cada empenho, sob pena de ilegalidade.**

61. Assim, reputo devidamente justificada a restrição de marca, sob responsabilidade do Ordenador de Despesas, conforme a justificativa de sua lavra.

---

<sup>3</sup> 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;

<sup>4</sup> Art. 34. **O julgamento por menor preço** ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará **o menor dispêndio para a Administração**, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.

62. Verifica-se **justificativa para a apresentação de estimativa de preços unitários com 04 (quatro) casas decimais**, no **subitem nº 4.4** do Termo de Referência. Entendo pertinente a exigência, uma vez que, diante das quantidades adquiridas a diferença do preço unitário entre centavos causa grandes diferenças do valor global do item. Assim, apesar de permitir a cotação de itens em até 04 (quatro) casas, mantém-se a cotação do preço final do item com apenas (2) duas casas decimais após a vírgula.

63. Noto a exigência de apresentação de registro dos medicamentos no Ministério da Saúde como requisito da proposta no **subitem nº 9.4** do Termo de Referência, que encontra guarida na RDC nº 185/2001, art. 1º que assim estabelece:

Art. 1º Aprovar o Regulamento Técnico que consta no anexo desta Resolução, que trata do registro, alteração, revalidação e cancelamento do registro de produtos médicos na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.

Parágrafo único. Outros produtos para saúde, definidos como "correlatos" pela Lei nº. 6.360/76 e Decreto nº 79.094/77, equiparam-se aos produtos médicos para fins de aplicação desta Resolução, excetuando-se os reagentes para diagnóstico de uso in-vitro.

(...)

Anexo

(...)

**1. É obrigatório o registro de todos produtos médicos indicados neste documento**, exceto aqueles produtos referidos nos itens 2, 3 e 12 seguintes. (grifei)

64. Ademais, a Lei Federal nº 6.360/1976 estabelece a necessidade de os medicamentos serem registrados para sua comercialização, conforme seu art. 12:

Art. 12 - Nenhum dos produtos de que trata esta Lei, inclusive os importados, poderá ser industrializado, exposto à venda ou entregue ao consumo antes de registrado no Ministério da Saúde.

65. Destaco, outrossim, que a exigência dos registros em fase posterior, como para assinatura do contrato ou no momento da entrega poderia ampliar a competitividade, permitindo a participação de licitantes cujos produtos ainda não foram registrados na ANVISA, dando o prazo para sua regularização.

66. No entanto, tal prática poucos benefícios trariam à busca pelo menor preço, uma vez que não há indícios de fornecedores de produtos sem registro participando de processos licitatórios ou questionando tal exigência nos últimos anos neste órgão.

67. Ademais, a participação e homologação de produtos sem o registro na ANVISA pode resultar em inabilitações diferidas, após a homologação do processo, o que traria considerável turbação à eficiência administrativa e consecução do objeto licitado.

68. Neste sentido, este órgão jurídico entende juridicamente mais viável a apresentação dos registros na fase de apresentação das propostas/documentos do que em momento posterior.

69. **Por fim, saliento que somente podem ser exigidos os cadastros dos produtos no Ministério da Saúde que são obrigados por Lei a tanto, sendo dispensados os cujo cadastro não seja obrigatório na legislação técnica específica.**

#### 2.7.11 Do desconto de coeficiente de adequação de preço – CAP

70. Solicita o Termo de Referência a execução prática do objeto através de desconto sobre o preço de fábrica, indicando fundamento legal que o respalda, passando ao largo da expertise da análise jurídica, pelo que confirmo o cumprimento formal do princípio da motivação para a exigência.

#### 2.7.12 Critérios especiais de habilitação

71. Foram previstos no Termo de Referência critérios especiais de habilitação que devem ser devidamente ponderados pela análise jurídica, conforme a seguir:

72. Primeiramente, foi exigida qualificação econômico-financeira no **subitem nº 9.8.1** do Termo de Referência, **devidamente justificado no dispositivo anterior**, argumentando o grande vulto da contratação e indicando o fundamento no art. 69, inciso II da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

73. Quanto à exigência de Autorização de Funcionamento (AFE) prevista no **subitem nº 9.10** do Termo de Referência, entendo que também não é restritiva.

74. Encontra-se respaldo na RDC nº 16, de 2014 da ANVISA, que assim reza:

Art. 1º Esta Resolução tem o objetivo de estabelecer os critérios relativos à concessão, renovação, alteração, retificação de publicação, cancelamento, bem como para a interposição de recurso administrativo contra o indeferimento de pedidos relativos aos peticionamentos de Autorização de Funcionamento (AFE) e Autorização Especial (AE) de empresas e estabelecimentos que realizam as atividades elencadas na Seção III do Capítulo I com **medicamentos** e insumos farmacêuticos destinados a uso humano, substâncias sujeitas a controle especial, produtos para saúde, cosméticos, produtos de higiene pessoal, perfumes, saneantes e cultivo de plantas que possam originar substâncias sujeitas a controle especial. (grifei)

75. Em acréscimo, estabelece em seu art. 3º e § único:

Art. 3º A AFE é exigida de cada empresa que realiza as atividades de armazenamento, distribuição, embalagem, expedição, exportação, extração, fabricação, fracionamento, importação, produção, purificação, reembalagem, síntese, transformação e transporte de **medicamentos** e insumos farmacêuticos destinados a uso humano, cosméticos, produtos de higiene pessoal, perfumes saneantes e envase ou enchimento de gases medicinais. Parágrafo único. A AFE é exigida de cada estabelecimento que realiza as atividades descritas no caput com produtos para saúde. (grifei)

76. Já quanto ao outro documento previsto no subitem seguinte, entendo que existe autorização do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais para a exigência de alvará sanitário da empresa fornecedora nos casos de aquisição de medicamentos, conforme Denúncia nº 986.999 de 2018 e Denúncia 932.820 de 2019, com respaldo ainda no art. 30, inciso IV da Lei Federal nº 8.666, de 1993, que foi agora substituído pelo art. 67, inciso IV da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e na Portaria GM/MS nº 2.814, de 1998, que assim estabelece:

Art. 5º Nas compras e licitações públicas de medicamentos, realizadas pelos serviços próprios, e conveniados pelo SUS, devem ser observadas as seguintes exigências:

I - Apresentação da Licença Sanitária Estadual ou Municipal;

II - Comprovação da Autorização de Funcionamento da empresa participante da licitação;

III - Certificado de Boas Práticas de Fabricação e Controle por linha de produção/produtos, emitido pela Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde;

IV - Certificado de Registro de Produtos emitido pela Secretaria de Vigilância Sanitária, ou cópia da publicação no D.O.U.

77. Ademais, encontra-se fundamento também no art. 216 da Lei Municipal nº 10.715, de 2011, que regula a apresentação de alvará sanitário para todas as unidades, estabelecimentos, atividades e serviços de interesse da saúde.

78. Acrescento ainda enquadramento legal no art. 2º e 50 da Lei Federal nº 6.360, de 1976.

79. Verifica-se, portanto, que a exigência de apresentação de alvará de funcionamento emitida pela ANVISA e do Alvará Sanitário da empresa licitante encontra respaldo no art. 66 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, que assim leciona:

Art. 66. A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da **pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.**  
(grifei)

80. Acrescento, ainda, conforme interpretação analógica dos julgados manifestados à luz da Lei de Licitações anterior, a possibilidade de enquadramento no art. 67, inciso IV da Lei Federal nº 14.133, de 2021, conforme a seguir: “IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;”

81. **Destaco, no entanto, que só pode ser exigida a qualificação técnica das empresas vencedoras dos itens que são legalmente obrigados a apresentar a Autorização de Funcionamento e Alvará Sanitário, o que não pode ser avaliado por este setor jurídico por ausência de qualificação técnica para avaliar a pertinência do enquadramento legal ao caso concreto.**

## 2.8 Minuta de termo de contrato

82. A minuta de termo de contrato foi dispensada com fundamento no art. 95, inciso II da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

## 2.9 Publicidade da contratação

83. Destacamos ainda que são obrigatórias a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 55 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

84. Ressaltamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

### **3 CONCLUSÃO**

85. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.

86. Com o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei Municipal nº 8.814, de 2004), bem como do Acórdão nº 2.503/20245 do TCU, considerar-se-á cumprido o requisito legal de análise jurídica do procedimento, sendo possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, nos termos do art. 29, § 3º do Decreto Municipal nº 20.154, de 2023.

À consideração superior.

Uberlândia-MG, 19 de junho de 2024.

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** WILSON CARLOS ESTEVES LEITE FILHO  
Data: 19/06/2024 10:52:55-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Procurador Municipal OAB/MG nº 119.168  
Matrícula nº 27.176-4

---

<sup>5</sup> Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Parecer jurídico. Desconsideração. Princípio da motivação. Para fins de responsabilização perante o TCU, a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, as recomendações constantes do parecer da consultoria jurídica acerca do processo licitatório configura erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb). Acórdão 2503/2024 Segunda Câmara TCU (Pedido de Reexame, Relator Ministro Aroldo Cedraz)

## **4 REFERÊNCIAS**

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

UBERLÂNDIA. Decreto nº 20.154, de 1º de fevereiro de 2023. Regulamenta a aplicação da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da administração pública municipal, direta, autárquica e fundacional do município de Uberlândia. Uberlândia-MG.

Art. 29. Ao final da fase preparatória do processo, o órgão jurídico realizará o controle prévio de legalidade dos editais, contratações diretas, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 1º As manifestações jurídicas exaradas deverão ser orientadas pela simplicidade, clareza e objetividade, a fim de permitir à autoridade pública consulente sua fácil compreensão e atendimento, com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração.

§ 5º A análise levada a efeito pelo órgão jurídico terá natureza jurídica e não comportará avaliação técnica, administrativa ou operacional ou juízo de valor acerca dos critérios de discricionariedade que justificaram a deflagração do processo licitatório ou decisões administrativas nele proferidas, aí incluídos o conteúdo técnico das especificações, de qualificação técnica, econômico-financeira e de formação de preços, devendo o parecer se limitar a verificar o cumprimento do princípio da motivação e a existência de justificativas.

Art. 55. [...]

§ 1º Identificadas as opções de contratação, a exemplo de compra, locação ou comodato de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.

SECRETARIA DE GESTÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO, GESTÃO E GOVERNO DIGITAL DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Instrução Normativa nº 58, de 8 de agosto de 2022. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022.

Art. 9º Com base no Plano de Contratações Anual, deverão ser registrados no Sistema ETP Digital os seguintes elementos: [...]

III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;

b) ser realizada audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;

c) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou do acesso a bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular; e

d) ser consideradas outras opções logísticas menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos de doação e permutas."

#### Pareceres AGU

PARECER 01/2021/CNS/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria-Geral da União (DESPACHO n. 00525/2021/GAB/CGU/AGU).

I. Os órgãos e entidades que compõem a administração pública são obrigados a adotar critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas, nas fases de planejamento, seleção de fornecedor, execução contratual, fiscalização e na gestão dos resíduos sólidos;

II. A impossibilidade de adoção de tais critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações públicas deverá ser justificada pelo gestor competente nos autos do processo administrativo, com a indicação das pertinentes razões de fato e/ou direito;

III. Recomenda-se aos agentes da administração pública federal encarregados de realizar contratações públicas, que, no exercício de suas atribuições funcionais, consultem o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União.

#### Consulta do Ofício nº 3.656/2023/PGM

Ante o exposto, – sem olvidar o fato de que se resente a ausência de manifestação

jurisprudencial acerca da Lei Federal nº 14.133/2021, o que pode conduzir, adiante, à necessidade de revisitação dos temas abordados – conclui-se que:

(a) entende-se por reajustamento em sentido estrito a forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais;

(b) nos contratos firmados com a Administração Pública municipal, a partir do regramento disposto no Decreto nº 20.154/2023, não é lícito afirmar que o reajuste em sentido estrito será concedido de ofício pelo órgão contratante, sendo necessário que a parte contratada manifeste seu interesse na materialização do direito subjetivo de ordem patrimonial – e, portanto, disponível – que lhe socorre;

(c) faz-se mister que as minutas de editais, termos de referência, instrumentos contratuais e afins, condicionem expressamente a análise da aplicação do reajuste em sentido estrito ao pedido da contratada, com vistas à compatibilização com o art. 117 do Decreto nº 20.154/2023.

(d) imperiosa se faz a inclusão de cláusula de modo a estabelecer prazo para o requerimento do reajuste, determinando que a contratada deve formular pedido antes do advento da data base referente ao reajuste subsequente, sob pena de o silêncio ser interpretado como renúncia presumida.

(e) se o contrato prevê a incidência de reajuste por índices e condiciona sua concessão ao pedido expresso do particular, entende-se cabível a preclusão do direito em face da prorrogação da vigência sem qualquer ressalva (preclusão lógica).