



Procedência: Coordenação de Licitação da SES

Interessado: Subsecretaria de Vigilância em Saúde

Nota Jurídica: 301/2025

Data: 10/07/2025

Classificação Temática: Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público – Licitação – Minuta de Edital – Pregão Eletrônico.

Referências normativas: Lei Federal nº 14.133/2021; Decreto nº 48.779/2024 e Lei Complementar nº 123/2006; Lei Estadual nº 14.167/2002; Decretos Estaduais nº 47.437/2018, 48.587/2023 e 48.723/2023; Resoluções SEPLAG nº 115/2021 e nº 102/2022.

Ementa: ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL DE LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS - COMPRA ESTADUAL - AQUISIÇÃO DE FANTASIAS DO PERSONAGEM ZÉ GOTINHA - APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

I - RELATÓRIO

1. A Coordenação de Licitação, por meio do Memorando SES/SUBGF-SILC-DCC-CL nº. 216/2025 (117189096), solicitou análise da minuta do edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 1321603 000114/2025 (112044896), cujo objeto é o "*eventual Aquisição de fantasias do personagem Zé Gotinha*", conforme especificações e condições constantes nos anexos do referido instrumento convocatório.
2. O expediente nos foi encaminhado via Processo SEI nº 1320.01.0151672/2024-88, instruído com os documentos constantes dos autos.
3. A abertura do processo licitatório encontra-se justificada por meio do Documento de Formalização de Demanda (111430605), emitido pelo Subsecretário de Vigilância em Saúde/SES-MG.
4. O Decreto Estadual nº 48.723/2023 dispõe sobre a licitação pelos critérios de julgamento de menor preço e maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras. Destaca-se, nesse ponto, que nos termos do art.6º, as licitações pelos critérios e na forma de que trata este decreto serão realizadas à distância e em sessão pública, por meio do Portal de Compras MG, e conduzidas pelo agente de contratação ou pela comissão de contratação, quando o substituir.
5. Na presente hipótese de licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro, conforme Decreto Estadual nº 48.723/2023 (art.6º, §2º).
6. É o relatório, no essencial.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1) Do âmbito de atribuição do assessoramento jurídico:

7. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o art. 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos NLLC):

Lei nº 14.133/2021

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;

8. Nos termos do art. 8º, da Resolução AGE n. 93, de 25 de fevereiro de 2021, é defeso ao Procurador do Estado "adentrar na análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como nas questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, a cargo das autoridades competentes". Desta forma, 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
9. Presume-se, assim, que as especificações contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ato, suas características, requisitos e demais avaliações técnicas e administrativas, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, visando o atendimento do interesse público subjacente, que deve nortear todo e qualquer ato administrativo
10. A manifestação opinativa não tem o condão de substituir a decisão da autoridade, porquanto, apesar de obrigatória ao fim da fase de planejamento (artigo 53 da atual LLCA), não é vinculativa, sob pena de usurpar a competência decisória da autoridade^[1].
11. Deste modo, este assessoramento jurídico, nos termos do art. 169, inc. II, exercerá o controle preventivo do processo, atuando como segunda linha de defesa, a qual subordina-se a presente contratação, destacando-se que aspectos técnicos, financeiros e orçamentários extrapolam a competência deste assessoramento.

II.2) Do Estudo Técnico Preliminar:

12. O Estudo Técnico Preliminar - ETP, conforme doutrina administrativista^[2] "é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação (art. 6º, XX, da nova Lei de Licitações)". (Licitações e contratos administrativos: teoria e prática/Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 12. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2023. E-BOOK).
13. O Estado de Minas Gerais regulamentou o ETP por meio da Resolução SEPLAG nº. 115, de 29 de dezembro de 2021, prevendo em seu art. 6º os elementos essenciais à sua formação. Neste caso, a área técnica instrui os autos com o Estudo Técnico Preliminar (110907384).
14. Da legislação aplicável, observa-se que o ETP deve ser elaborado por uma Equipe de Planejamento de Contratação e ser aprovado pela autoridade competente pela contratação. Tal equipe deve ser designada no processo de compras e ser formada por integrantes da área solicitante, da área técnica e de contratação da unidade responsável, como previsto pelo inciso VII do art. 3º c/c art. 5º, ambos da Resolução SEPLAG nº 115/2021.

15. Verifica-se que o expediente foi instruído com o Estudo Técnico Preliminar (110907384), bem como o Ato de Designação da Equipe de Planejamento e Contratação (111104364). Ademais, quanto à aprovação do ETP pela autoridade competente, verifica-se que o documento anexado no evento SEI nº 110907384 está assinado pela equipe designada, bem como pela Superintendente.
16. Observa-se do ETP (110907384) que há indicação do atendimento aos incisos do caput do art. 6º da Resolução SEPLAG nº 115/2021: incisos I a IV no diagnóstico da situação atual (item II); os incisos V e VI na prospecção de soluções (item III); os incisos VII a XII no detalhamento da solução escolhida (item IV); e o inciso XIII no posicionamento conclusivo (item V).
17. Ademais, o inciso X do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021 exige que, na fase preparatória da licitação, seja feita “a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual”, no mesmo sentido da previsão da Resolução SEPLAG nº 115/2021, artigo 7º, II. No presente caso, foi juntada a análise de riscos (98743034).
18. Já em relação à disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados, consta o seguinte no item IV, subitem 6 do ETP:

6. Possíveis impactos ambientais (art. 6º, XII)

Não se aplica a presente compra, tendo em vista que serão adquiridas fantasias prontas de acordo com os requisitos pré-estabelecidos pelo Ministério da Saúde, não havendo gerência do Estado na escolha dos materiais.

19. Cabe indicar no ETP uma estimativa de volume contratual fundada em elementos fáticos comprovados (com base em vínculos anteriores e adequada pesquisa relativamente às novas atividades/bens a serem contratados), sem esquecer da análise dos riscos existentes e indicação das medidas aptas a contorná-los. Qualquer convicção deve estar assentada em análises específicas e em raciocínio técnico que demonstrem que o mercado é capaz de satisfazer a demanda da contratação, conforme planejamento realizado em sede de SRP, sem prejuízos orçamentários, nem de qualidade, mas, ao contrário, obtendo melhores resultados para o Estado, mantida a juridicidade.
20. Neste caso, consta expressamente no ETP (110907384), indicados no item II, os diagnósticos dos problemas, a saber:

II – DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL

Descrição do problema a ser resolvido ou da necessidade apresentada (PREENCHIMENTO OBRIGATÓRIO) (art. 6º, I e IV)

O Programa Nacional de Imunizações - PNI foi idealizado em 19 de setembro de 1973. O PNI tem como missão promover e organizar a Política Nacional de Imunizações, visando à proteção da população e contribuindo para a prevenção, o controle, a eliminação e/ou a erradicação de doenças imunopreveníveis, utilizando estratégias de vacinação distintas, desenvolvidas de forma articulada, hierarquizada e descentralizada (Ministério da Saúde, 2024a).

O principal objetivo das ações de imunização é de manter a população protegida contra doenças evitáveis por vacinação e alcançar e manter elevados índices de cobertura vacinal (ICV). Todavia, a partir de 2016, houve redução dos ICV, com patamares abaixo das metas de vacinação preconizadas para as vacinas constantes do calendário nacional (95% de cobertura para a maioria das vacinas para as crianças, com exceção das vacinas BCG e rotavírus que a meta é 90%) (Domingues CMAS, et al., 2020, Arroyo, L.H, 2020).

O PNI obteve grandes avanços e, paradoxalmente, grandes desafios são impostos em função da complexidade em que o programa vem assumindo no curso de toda a sua trajetória. Cabe destacar a necessidade de rápida capilaridade das informações e, de modo oportuno, para atender a extensa rede de vacinação no país (Domingues CMAS, et al., 2020).

A redução nacional da cobertura vacinal, nos últimos anos, sinaliza um problema para a imunidade coletiva e risco de ressurgimento de doenças até então controladas ou erradicadas. A análise de cobertura vacinal, no Estado de Minas Gerais, no período de 2017 a 2021, demonstrou que o estado não alcançou a meta preconizada pelo Ministério da Saúde, na maioria das vacinas, nos anos avaliados, para crianças menores de 1 ano de idade e para crianças com 1 ano de idade. No ano de 2022, no Estado de Minas Gerais, a análise da cobertura vacinal em crianças menores de 1 ano e em crianças de 1 ano de idade, identificou que houve o alcance de cobertura vacinal somente para a vacina BCG. No ano de 2023, atingiu meta somente na vacina Meningocócica C e no ano de 2024 atingiu meta de cobertura vacinal em crianças menores de 1 ano e em crianças de 1 ano de idade nas vacinas BCG, Hepatite B, Rotavírus, Tríplex Viral (1ª dose), Pneumo 10 (1º reforço) e Meningo C (1º reforço). Assim, estas análises sinalizam a importância de reforçar as ações para o aumento de cobertura vacinal no Estado, de modo a evitar o retorno de doenças imunopreveníveis. (Fonte de dados: (<https://www.saude.mg.gov.br/vacinacao>))

Para auxiliar os municípios com estratégias para o aumento de cobertura vacinal, o Ministério da Saúde divulgou os dez passos para a ampliação das coberturas vacinais na Atenção Primária à Saúde (APS) (98753941). Dentre as ações está o combate a qualquer informação falsa (fake news) sobre vacinação por meio do desenvolvimento de atividades de educação em saúde e de mobilização político-social.

No contexto da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais vem realizando ações e parcerias para aumento das coberturas vacinais no Estado, seguem algumas das ações realizadas:

- Inserção do tema “Vacinação” como prioritário, por meio do Planejamento Estratégico da SES MG para o quadriênio 2023 – 2026 que tem como objetivo alcançar o maior nível de cobertura vacinal para evitar mortes e internações;
- Em andamento o Projeto estratégico “Vacina Mais, Minas”, como forma de intensificar as ações para ampliar a cobertura vacinal no estado;
- Em andamento o Projeto de Descentralização dos Centros de Referência para Imunobiológicos Especiais - CRIE e da Vigilância dos Eventos Supostamente Atribuíveis a Vacinação ou Imunização – ESAVI;
- Financiamento do projeto Vacimóvel, que visa a realização de ações de vacinação extramuros, no âmbito do Estado de Minas Gerais, por meio da DELIBERAÇÃO CIB-SUS/MG Nº 4.302, DE 25 DE JULHO DE 2023 e Resolução 8914/2023 (108461510), alterada pela Resolução 9034/2023 (103652878).
- Elaborada e divulgada a Cartilha de Vacinação Extramuros (110924684), que subsidia todos os profissionais de saúde com orientações para realização da vacinação fora da unidade de saúde;
- Disponibilidade de incentivo financeiro aos municípios para as ações de imunização no âmbito do Estado de Minas Gerais por meio da DELIBERAÇÃO CIB-SUS/MG Nº 4.279, DE 25 DE JULHO DE 2023 e Resolução 9034/2023 (103652878).
- Elaboração e divulgação da Nota Informativa SES/SUBVS-SVE-DVDTI-CEPI 5287/2024 (110925530) com recomendações para fomentar às ações de promoção da saúde e prevenção de doenças imunopreveníveis nas escolas no Estado de Minas Gerais;
- Disponibilidade do Curso de Qualificação para trabalhadores de salas de vacinas e trabalhadores das unidades de saúde do Estado de Minas Gerais por meio de uma Parceria com a Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais – ESP MG;
- Projeto em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG “Estratégias para o aumento da cobertura vacinal em crianças menores de dois anos e adolescentes no estado de Minas Gerais: uma pesquisa-ação”;
- Instituição do Programa Mineiro de Imunizações - PMI por meio da DELIBERAÇÃO CIB-SUS/MG Nº 4.897, DE 18 DE SETEMBRO DE 2024. O PMI tem como objetivo implementar e monitorar ações de imunização e suas estratégias a fim de assegurar a proteção e promoção da saúde;
- Elaboração e divulgação do Guia de vacinação nas escolas.
- Financeiro do incentivo às ações de imunização no âmbito do Estado de Minas Gerais por meio da Resolução 8.888/2023 (108461543)

E identificou-se a necessidade da aquisição da fantasia do Zé Gotinha para fomentar as ações de mobilização para a vacinação visto que representa a defesa e a mobilização pela vida. É reconhecido como sinônimo de vacina, e como referência para a população, em termos de métodos de prevenção, principalmente os referentes às doenças imunopreveníveis. Este personagem foi criado em 1986 pelo artista plástico Darlan Rosa, para a campanha de vacinação contra o vírus da poliomielite, realizada pelo Ministério da Saúde. Seu principal objetivo era tornar as campanhas de vacinação mais atraentes para as crianças. O nome Zé Gotinha foi escolhido nacionalmente através de um concurso promovido pelo Ministério da Saúde com alunos de escolas de todo o Brasil. Assim, começou a divulgação da Campanha Nacional de Vacinação Contra a Poliomielite, nos jornais, TVs e rádio. Além de conscientizar sobre a importância da vacinação desta doença, o Zé Gotinha também é utilizado para alertar sobre a prevenção de outras, como, por exemplo, sarampo.

Nesse sentido, a obtenção da fantasia do Zé Gotinha será essencial para apoiar as ações de mobilização para a vacinação realizadas pelos municípios e pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, para alertar a população sobre a importância da vacinação e o controle, eliminação e erradicação das doenças imunopreveníveis. Diante deste cenário a SES-MG publicou a Resolução SES/MG Nº 9.842, 13/11/24

(102929757), Deliberação CIB-SUS/MG Nº 4.961, 13/11/24 (102929756) que definiram regras de repasse de recursos para aquisição das referidas fantasias.
Conforme Deliberação CIB-SUS Nº 4.961, 13/11/24 (102929756), estimou-se o seguinte quantitativo como suficiente para atender a demanda:

Beneficiário	Quantidade
Nível Central	2 (duas) unidades
Unidades Regionais de Saúde (URS)	1 (uma) fantasia para cada Unidade Regional de Saúde - URS Total: 28 unidades.
190 Municípios com 20.000 Habitantes ou mais	1 (uma) fantasia para cada Município. Total: 190 (cento e noventa) unidades.
Consórcios Intermunicipais	1 (uma) fantasia para cada vacinável, conforme Resolução 8.914/2023, alterada pela Resolução 9034/2023 (103652878) Total: 179 (cento e setenta e nove) unidades.

Ressaltamos que, em processo iniciado para aquisição da família do Zé Gotinha, conduzido no processo SEI! 1320.01.0023575/2024-75, após elaboração de Mapa de Preços (99555270) pela Diretoria de Compras, devido a indisponibilidade orçamentária, ficou definido a aquisição somente do personagem Zé Gotinha.

O Ministério da Saúde elaborou o Manual de Uso do Zé Gotinha (98754371), símbolo do Ministério da Saúde que representa a defesa e a mobilização pela vida. O Zé Gotinha surgiu com o movimento de países latino americanos para a erradicação da poliomielite e se tornou o representante da imunização de crianças e adultos no Brasil. Por ser uma figura de credibilidade no imaginário das pessoas, o Zé Gotinha tem a missão de educar e disseminar a informação para ajudar o governo a ampliar a cobertura vacinal e garantir saúde à população (Ministério da Saúde, 2024b) .

O Ministério da Saúde incentiva a participação do Zé Gotinha, ícone histórico da imunização e defesa pela vida, em eventos por todo o Brasil. O personagem Zé Gotinha é considerado um aliado importante no processo de educação e combate às falsas notícias, pois conta com a confiança da população brasileira. O Ministério da Saúde lançou perfis oficiais do Zé Gotinha no Instagram, Threads e Tik Tok como reforço das ações de comunicação para a retomadas das altas coberturas vacinais no Brasil e para dar mais alcance às iniciativas e ações de Imunização (Ministério da Saúde, 2023).

Assim, o personagem Zé Gotinha considerado o ícone histórico da imunização e defesa pela vida, em eventos por todo o Brasil atende o objetivo das ações publicitárias das ações de Vacinação do âmbito do Estado de Minas Gerais.

2. Alinhamento entre a contratação e o planejamento da Administração (art. 6º, II)

2.1 - As ações de imunização (inclusive a potencial aquisição em questão) foram planejadas e estão previstas no Plano Plurianual de Ações Governamentais no Planejamento Anual de Compras da Secretaria de Estado de Saúde (Ação 4145 - Vigilância de Doenças Transmissíveis e Imunização), Relatório Planejamento de Compras (108603527), e acordo com a Lei Estadual nº 25.124/2024 (Lei Orçamentária Anual do Estado de Minas Gerais para o exercício financeiro de 2025).

2.3 - Também foi previsto no objetivo estratégico, dentro do planejamento estratégico (2023-2026), quando da meta de alcançar o maior nível de cobertura vacinal (disponível em: <https://www.saude.mg.gov.br/sobre/institucional/planejamento-estrategico>):

(...)

21. Denota-se do ETP (110907384) que, após indicadas alternativas (item III) e levantados custos estimados, a conclusão técnica foi no sentido de que:

V - POSICIONAMENTO CONCLUSIVO (art. 6º, XIII)

Por se tratar de material que vai cooperar para as ações de imunização do Estado, esta área, sinaliza ser favorável à contratação que será suficiente para atendimento da demanda por um longo período, enquanto o material estiver em condições de uso, sendo esta a melhor solução para o caso em tela. A solução priorizada alcançará, da melhor forma possível e mediante aspectos técnicos e econômicos, os interesses público e institucional, permitindo o incentivo à vacinação através de um personagem enraizado na cultura brasileira, tendendo a cooperar para o aumento dos índices de cobertura vacinal.

Com base nos elementos anteriores do presente documento de estudos preliminares, DECLARAMOS que:

(X) É VIÁVEL a presente contratação do ponto de vista técnico e econômico.

() NÃO É VIÁVEL a presente contratação.

22. Por fim, ao assessoramento jurídico compete a verificação de cumprimento dos requisitos normativos impostos pela Resolução nº 115, sem adentrar nos elementos técnicos de cognição dos órgãos signatários do instrumento.

II.3) Do Sistema de Registro de Preços:

23. No caso em apreço, a motivação para a adoção do sistema de registro de preços consta do item 1.4 do Termo de Referência (111418855), nos seguintes termos: "Adota-se o procedimento de Sistema de Registro de Preço na presente contratação, considerando o art. 3º, I e III do Decreto nº 48.779 de 2024."

24. O Sistema de Registro de Preços – SRP é um conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras [art. 6º, inc. XLV, NLLC]. As diretrizes para o Registro de Preços encontram-se traçadas nos artigos 82 a 86 da Lei Federal nº 14.133/2021 e nos Decretos Estaduais nº 48.779/2024 e nº 48.723/2023, com destaque para o que dispõe o §5º do art. 82 da NLLC:

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

- I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;
- II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;
- III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;
- IV - atualização periódica dos preços registrados;

V - definição do período de validade do registro de preços;

VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original. (destaque nosso)

25. O art. 78 da Lei Federal nº 14.133/2021 trata dos procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei. O parágrafo primeiro do mencionado art. 78 prevê a indicação de que os procedimentos auxiliares, incluindo o SRP, “obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento”. Ademais, é importante registrar que o art. 86 da NLLC especifica alguns elementos do procedimento de sistema de registro de preços que devem ser objeto de regulamentação.

26. O TCE/MG decidiu que “(...) 3. Compete ao Estado de Minas Gerais, em âmbito regional, e aos municípios mineiros, no âmbito local, regulamentar, com fundamento no art. 78, § 1º, da Lei n. 14.133/2021, os procedimentos auxiliares, entre os quais se insere o sistema de registro de preços, oportunidade em que poderá dispor acerca da possibilidade ou não de adesão a atas de registro de preços municipais, além das distritais, estaduais e federais, na medida em que a previsão do § 3º do art. 86 veicula norma específica aplicável apenas à Administração Pública federal”. (Processo 1102289 – Consulta. Relator conselheiro substituto Hamilton Coelho. Tribunal Pleno. Deliberado em 8/3/2023.)

27. No âmbito estadual o registro de preços está regulamentado no Decreto nº 48.779, de 2024. E nos termos do seu art. 4º, parágrafo único, “O órgão ou a entidade que tiver o interesse de promover uma licitação ou contratação direta para registro de preços e atuar como gerenciador da ARP que dela decorrer, deverá solicitar autorização à Seplag, que decidirá conforme avaliação de conveniência e oportunidade.” In casu, a solicitação da SES e autorização da SEPLAG constam, respectivamente, dos eventos SEI nºs 111290701 e 111290815, com vigência entre 08/04/2025 a 08/08/2025, o que deve ser observado. Aqui, **ALERTAMOS** que qualquer alteração no objeto da licitação, após a aprovação da SEPLAG, deverá ser submetida à nova análise e aprovação daquele órgão.

28. Sobre a adoção do Sistema de registro de preços, assim dispõe o art. 3º do Decreto Estadual nº 48.779/2024:

Art. 3º – O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

I – quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;

II – quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou a contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III – quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;

IV – para atender a execução descentralizada de programa ou projeto estadual, por meio de compra estadual; ou

V – quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

(...)

29. A princípio, a contratação integral do objeto registrado, ocasionando a extinção dos itens da ata de registro de preços na primeira contratação, afasta a necessidade de adoção do sistema de registro de preços, porque a ata se esaurirá na primeira contratação. Com efeito, o §1º do art. 20 do Decreto Estadual nº 48.779/2024 estabelece que “A ARP estará vigente **até que se tenha consumido todo o quantitativo ou valor registrado ou até o termo final do prazo de sua validade, prevalecendo o que ocorrer primeiro.**”

30. Nesse contexto, consta do manual de licitações e contratos do TCU (5ª edição):

A principal diferença do SRP com relação às contratações convencionais é que, no sistema convencional, a cada necessidade da Administração realiza-se procedimento licitatório para selecionar fornecedor e proposta para contratação específica, efetivada pela Administração ao final do procedimento. No registro de preços, a licitação direciona-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, que poderão ser realizadas, tantas vezes quantas forem necessárias, durante o período de validade da ata e respeitados os quantitativos máximos definidos em edital[6].

Assim, o SRP, quando utilizado adequadamente, proporciona agilidade nas contratações, reduz os esforços administrativos e possibilita ganhos de escala, especialmente quando um só certame puder ser utilizado para satisfazer as necessidades de diferentes organizações públicas.

31. Registra-se, ainda, que o TCU entendeu que: “a utilização do sistema de registro de preços deve estar adstrita às hipóteses autorizadoras, sendo a adesão medida excepcional. **Tanto a utilização como a adesão devem estar fundamentadas e não podem decorrer de mero costume ou liberalidade.**” (Acórdão 2842/2016-Plenário) (g.n)

32. **ALERTAMOS**, ainda, que o TCU tem entendimento de que “*afronta os princípios da razoabilidade e da finalidade a utilização, pelo órgão gerenciador, do sistema de registro de preços para realização de contratação única e integral do objeto registrado, ocasionando a extinção da ata na primeira contratação*” (Acórdão 1443/2015-TCU-Plenário). Tal entendimento foi reiterado recentemente no Acórdão de Relação 546/2024 - Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler que, pela relevância no tema ora tratado, transcrevemos:

Acórdão

Acórdão 546/2024-TCU-Plenário

VISTOS e relacionados esses autos que tratam de denúncia acerca de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 90.003/2024, promovido pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), campus de Guarulhos, para registro de preços para contratação de serviços continuados de restaurante universitário, preparo e fornecimento de refeições, com concessão onerosa de uso das dependências do restaurante universitário, no aludido campus,

Considerando a jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, editada durante a vigência do regime jurídico licitatório anterior, mas perfeitamente aplicável no contexto do novel estatuto jurídico, no sentido de que é admitida a utilização do sistema de registro de preços (SRP) para contratação de serviços contínuos, desde que configurada uma das hipóteses delineadas no dispositivo regulamentador (Acórdão 1737/2012-TCU-Plenário. Relatora Ministra Ana Arraes: Ministro; Acórdão 3092/2014-TCU-Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas; entre outros);

Considerando o disposto no art. 3º do Decreto 11.462/2023, segundo o qual o SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;

IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou

V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.”

Considerando que não consta dos estudos preliminares do Pregão Eletrônico 90.003/2024 qualquer justificativa da Unifesp para a adoção do sistema de registro de preços no caso concreto, indicando a ocorrência de umas das hipóteses delineadas na aludida norma ou algum outro motivo julgado pertinente;

Considerando que o objeto da contratação não se amolda a nenhuma hipótese entre as especificadas no art. 3º do Decreto 11.462/2023, em especial às dos incisos II e V, pois o objeto não trata da aquisição de bens com previsão de entregas parceladas, no contexto de várias contratações permanentes ou frequentes, tampouco de serviços com quantitativos impossíveis de serem estimados;

Considerando que é indevida a utilização do sistema de registro de preços quando as peculiaridades do objeto a ser executado e a sua localização indiquem que só será possível uma única contratação, conforme o Acórdão 1712/2015-TCU-Plenário, de minha relatoria;

Considerando que “afronta os princípios da razoabilidade e da finalidade a utilização, pelo órgão gerenciador, do sistema de registro de preços para realização de contratação única e integral do objeto registrado, ocasionando a extinção da ata na primeira contratação”, à luz do Acórdão 1443/2015-TCU-Plenário, relator: Ministro Vital do Rêgo;

Considerando que a quantidade prevista e efetivamente registrada na ata de registro de preços decorrente do aludido certame corresponde ao consumo de refeições estimado, no período de doze meses, conforme os estudos preliminares juntados em anexo ao Termo de Referência;

Considerando que “o prazo de vigência da contratação é de 12 (doze) meses contados da assinatura do contrato, prorrogável por até 10 anos, na

forma dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021", consoante o subitem 1.7 do Termo de Referência;

Considerando que, após a celebração do contrato com a empresa vencedora do certame, o quantitativo registrado será integralmente utilizado, havendo o exaurimento da ata, sem qualquer nova possibilidade de contratação;

Considerando que a fixação do prazo de dois dias para que a empresa contratada inicie a execução do objeto, no edital, afronta ao princípio da razoabilidade, insculpido no art. 5º da Lei 14.133/2021, mormente diante das obrigações acessórias previstas no instrumento, a saber, a realização de serviços de dedetização do local, formação de equipe, disponibilização de equipamentos e utensílios, reparos na estrutura física do restaurante, entre outros;

Considerando que as aludidas irregularidades não geraram nenhuma violação ao princípio da competitividade, haja vista a quantidade de participantes do pregão, doze, cuja disputa resultou no preço final de R\$ 12,60 por refeição, o qual representou um desconto de aproximadamente 25% sobre o valor estimado no certame (R\$ 16,75);

Considerando que, em pesquisa realizada por minha assessoria na internet, logrou-se encontrar o Termo de Referência do Pregão 1/2021, realizado pela Universidade de Brasília, com preço estimado de R\$ 16,49, referente à concessão do uso das edificações, equipamentos, móveis e utensílios dos restaurantes universitários com vistas à produção de refeições padrão;

Considerando que não foram acostados indícios de superfaturamento no preço registrado em face do Pregão Eletrônico 90.003/2024;

Considerando que as demais ocorrências trazidas pelo autor da denúncia não constituem irregularidade, nos termos da análise da unidade técnica; e Considerando a ausência dos pressupostos para a concessão de medida cautelar, em especial o fundado receio de grave lesão ao Erário ou ao interesse público,

ACORDAM, os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 169, inciso V, 234 e 235 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer do expediente como denúncia para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente; em indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo denunciante, haja vista a inexistência dos pressupostos necessários para a sua adoção; em levantar o sigilo que recaí sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do autor da denúncia; em dar ciência desta deliberação ao denunciante e à Universidade Federal de São Paulo; e em arquivar o processo, sem prejuízo da adoção das medidas especificadas a seguir, de acordo com os pareceres anteriores.

(...)

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

(...)

1.6.1. **dar ciência** à [omissis], com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, **sobre as seguintes impropriedades/falhas**, identificadas no Pregão Eletrônico para Registro de Preços [omissis], para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

(...)

1.6.1.3. **utilização do sistema de registro de preços quando as peculiaridades do objeto e a sua localização indicam que só será possível uma única contratação, exaurindo os quantitativos registrados, o que afronta a jurisprudência do TCU, em especial os Acórdão 1443/2015-TCU-Plenário e 1.712/2015-Plenário.** (grifo nosso)

33. **ALERTAMOS**, também, que o órgão gerenciador, além de responsabilizar-se pela juntada da justificativa dos demais participantes (art. 40, inciso III da Lei nº 14.133/2021) no SEI - Sistema Eletrônico de Informações e no SIRP – Sistema de Registro de Preços do Portal de Compras, deverá verificar ainda se estão justificadas as quantidades a serem adquiridas com o mínimo de razoabilidade, em função do consumo do órgão e provável utilização, devendo a distribuição da estimativa ser obtida a partir de fatos concretos. A esse respeito, **RESSALVAMOS** que não foram localizadas, na documentação acostada aos autos, as justificativas para aquisição e quantitativos de todos os órgãos e entidades participantes da compra estadual, indicados no item 4, subitem 4.2.1.2 do Anexo I - Termo de Referência.

34. Ademais, conforme Termo de Referência (111418855), verifica-se que o objeto da licitação consiste em "**compra Estadual para execução de projeto de caráter transitório de aquisição de fantasias do personagem Zé Gotinha, atendendo a Deliberação CIB-SUS 4961/2024 (102929756) e Resolução SES-MG 9842 (102929757), sob a forma de entrega integral, cuja execução será realizada de forma descentralizada pelos órgãos participantes, nos termos da tabela abaixo e conforme condições e exigências estabelecidas neste documento.**" (g.n.)

35. Dito isso, conforme informado no **item 1.1 do Termo de Referência** (111418855), estamos diante de "**compra Estadual para execução de projeto de caráter transitório de aquisição de fantasias do personagem Zé Gotinha, atendendo a Deliberação CIB-SUS 4961/2024 (102929756) e Resolução SES-MG 9842 (102929757)**". Aqui, **ALERTAMOS** para a importância de indicar corretamente no edital, bem como no Termo de Referência, a Resolução CIB/SUS-MG e/ou o programa/projeto de saúde em questão, cuja execução pretende-se ser realizada de forma descentralizada.

36. No que toca à compra estadual, importante colacionar abaixo o que estabelece o inciso III do art. 2º do Decreto Estadual nº 48.779/2024:

III – compra estadual: compra de bens ou contratação de serviços ou obras, em que o órgão ou a entidade gerenciadora conduz os procedimentos para registro de preços destinado à **execução descentralizada de programa ou projeto estadual** e consolida as demandas previamente indicadas pelos entes federados beneficiados, **sem a necessidade de manifestação de interesse durante o período de divulgação da Intenção de Registro de Preços – IRP**;

37. Nesse ponto, como a licitação é para o registro de preços de compra estadual para execução descentralizada de programa ou projeto estadual, **RECOMENDAMOS** a complementação na indicação do objeto e a seguinte redação para o **item 2.1** do Edital (112044896):

*A presente licitação tem por objeto o registro de preços de **compra estadual** para a **eventual Aquisição de fantasias do personagem Zé Gotinha, cuja execução será realizada de forma descentralizada pelos órgãos participantes de compra estadual** (inciso III do art. 2º e inciso IV do art. 3º, ambos do Decreto Estadual nº 48.779/2024) e conforme especificações e condições constantes neste Edital e seus anexos.*

38. Cabe registrar, ainda, que está previsto no art. 8º do Decreto Estadual nº 48.779/2024 a necessidade de se realizar procedimento público de Intenção de Registro de Preços - IRP para possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades da Administração Pública na ARP e determinar a estimativa total de quantidades da contratação. Contudo, **o §3º do art. 8º do Decreto Estadual nº 48.779/2024 possibilita a dispensa nos casos de compra estadual**. Destacamos:

Art. 8º – Para fins de registro de preços, o órgão ou a entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório ou da contratação direta, realizar procedimento público de IRP para possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 dias úteis, a participação de outros órgãos ou outras entidades da Administração Pública na ARP e determinar a estimativa total de quantidades da contratação, observado, em especial, o disposto nos incisos III e IV do caput do art. 5º e nos incisos I, III e IV do caput do art. 6º.

§ 1º – O prazo previsto no caput será contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação da IRP no SIRP.

§ 2º – Os representantes dos órgãos e das entidades interessadas deverão formalizar sua participação no registro de preços por meio de encaminhamento de termo de adesão e demais informações e documentos eventualmente solicitados ao órgão ou à entidade gerenciadora.

*§ 3º – A IRP poderá ser dispensada nas hipóteses de compra centralizada, **compra estadual** e quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante.*

39. No caso em apreço, como visto, optou-se pela licitação na modalidade pregão, com uso do Sistema de Registro de Preços.
40. De acordo com o art. 6º, incisos XIII c/c XLI da Lei nº 14.133/2021, considera-se pregão a modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.
41. No tocante à escolha da modalidade pregão, os fundamentos estão assentados em dois fatores: (1) à possibilidade jurídica de caracterização do objeto da licitação como um bem ou serviço comum, nos termos da Lei Federal nº 14.133 de 2021; e (2) à necessidade de se contratar com aquele que oferecer o menor preço ou o maior desconto, dentro dos parâmetros objetivamente fixados no edital.
42. O Decreto Estadual nº 48.723, de 2023, traz a exigência legal do uso da forma eletrônica para a aquisição de bens e contratação de serviços comuns, (art. 1º, § 1º) e ainda prevê que os critérios de julgamento de menor preço e maior desconto serão adotados obrigatoriamente na modalidade pregão (art. 3º, inciso I).
43. No que diz respeito à definição de bens e serviços comuns, art. 6º, XIII, da Lei Federal nº 14.133/2021 esclarece o seguinte:
- 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;
- (...)
44. O Decreto Estadual nº 48.586/23 regulamentou, no âmbito estadual, o enquadramento de bens nas categorias comum e de luxo, e estabeleceu, em seu artigo 2º, inciso III, o que se deve entender por bem comum, senão vejamos:
- Art. 2º – São categorias de bens, para fins deste decreto:
- (...)
- III – bem comum: aquele, de consumo ou permanente, cujas características e qualidades são estritamente as suficientes e necessárias para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública;
45. Ademais, a doutrina estabelece que são comuns os bens e os serviços que “não demandem significativas exigências técnicas, nem difíceis buscas no mercado, seja do objeto, seja do universo de fornecedores”^[3].
46. A caracterização do objeto como bem e/ou serviço comum cabe exclusivamente à área demandante, que é a conhecedora e entendedora do objeto a ser contratado. Nesse sentido, de acordo com o item 1.2.1 do Termo de Referência, *"O objeto desta contratação é caracterizado como comum, pois apresenta padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos por meio de especificações usuais de mercado."* (111418855)
47. A motivação quanto à utilização da modalidade pregão, na forma eletrônica, encontra-se descrita tanto no item IV, 1, do ETP (110907384), quanto no item 7.1 do Termo de Referência (111418855), justificando a caracterização do objeto como sendo, apenas de bem comum.
48. Vale dizer, ainda, que o Tribunal de Contas da União entende que compete ao Gestor avaliar, diante do caso concreto, se os bens e serviços a serem contratados são de natureza comum. Transcreve-se:

Acórdão 817/2005 - 1ª Câmara, Ministro Relator: Valmir Campelo Ainda como razões de decidir, recorro que a Lei nº 10.520, de 2002, condiciona o uso da modalidade Pregão somente aos serviços comuns, não excluindo previamente quaisquer espécies de serviços e contratações, e o rol de bens e serviços comuns previstos no decreto regulamentar é meramente exemplificativo. Assim, a existência de bens e serviços comuns deverá ser avaliada pelo administrador no caso concreto, mediante a existência de circunstâncias objetivas constantes da fase interna do procedimento licitatório.

49. O art. 78 da Lei Federal nº 14.133/2021 trata dos procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por essa Lei. O Sistema de Registro de Preços – SRP é um conjunto de procedimentos para registro formal de preços para contratações futuras, precedido ou não de licitação, com prazo de validade determinado, permitindo maior celeridade e eficiência nas aquisições públicas.
50. O parágrafo primeiro do art. 78 da Lei Federal nº 14.133/2021 prevê a indicação de que os procedimentos auxiliares, incluindo o SRP, “obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento”. No âmbito estadual, o registro de preços está regulamentado no Decreto nº 48.779, de 2024, competência regulamentar que encontra respaldo, também, em precedente do TCE/MG^[4].
51. Sobre o tema, o TCE/SP^[5], em comentário ao art. 78 da NLLC, registrou, em síntese, que *“Estes procedimentos, tratados no art. 78, visam atender, dentre outros, aos princípios da eficiência e celeridade, desburocratizando os trâmites licitatórios. Por fim, é importante citar que os procedimentos auxiliares não são considerados modalidades licitatórias”*.
52. O TCU, no Acórdão nº 2842/2016, entendeu que: *“a utilização do sistema de registro de preços deve estar adstrita às hipóteses autorizadoras, sendo a adesão medida excepcional. Tanto a utilização como a adesão devem estar fundamentadas e não podem decorrer de mero costume ou liberalidade”*.
53. Verificou-se, no subitem 1.4 do Termo de Referência (111418855), o enquadramento pela área técnica no inciso IV do art. 3º do Decreto 48.779/2024, com respaldo no ETP (110907384), devidamente realizado sob o aspecto exclusivamente técnico, no exercício da análise de conveniência e oportunidade e afeto ao campo da discricionariedade administrativa.

II.3.2) Desenvolvimento Sustentável: critérios de sustentabilidade:

54. A Lei nº 14.133/2021 prevê, em seus arts. 5º e 11, inciso V, a necessidade de observância de vários princípios e finalidades, inserindo nas contratações públicas o dever de estabelecer critérios objetivos que promovam o incentivo ao desenvolvimento nacional sustentável.
55. Observa-se que, no subitem 3.4 do Termo de Referência (111418855), constam disposições sobre a sustentabilidade da contratação, no sentido de que:

3.3. Da Sustentabilidade

3.4.1. Não há viabilidade de adoção de critérios ou práticas de sustentabilidade na presente contratação.

56. Sobre esse ponto, convém a esta ASSJUR **ORIENTAR** que à espécie se aplica Decreto Estadual nº 48.938, de 2024, que dispõe sobre os critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento sustentável nas licitações e contratações no âmbito da administração pública estadual, bem como a Lei nº 12.305, de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Além dos referidos normativos, **ORIENTA-SE**, ainda, que sejam observadas, na minuta correspondente, as disposições do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis^[6] aplicáveis à contratação em tese, na qualidade de “boa prática administrativa” admitida pelo TCU desde o Estatuto licitatório anterior, conforme Acórdão 1056/2017-Plenário.

II.3.3) Da motivação da necessidade de contratação: do quantitativo e da metodologia do seu cálculo

57. O princípio da motivação integra o regime jurídico administrativo, impondo a necessidade de se explicitar o motivo (situação fática) e o fundamento jurídico dos atos administrativos a serem praticados. Sua obrigatoriedade decorre do art.5º da Lei Federal nº14.133/2021^[7].

58. **A motivação do ato administrativo deve observar os requisitos da congruência, exatidão, coerência, suficiência e clareza. Não deve apenas indicar a situação fática genérica que o viabiliza e que se prestariam a justificar qualquer outra decisão.**

59. No presente caso, além de constar no item II – “Diagnóstico da Situação Atual” do Estudo Técnico Preliminar (110907384), a fundamentação para a contratação consta igualmente no item 2 do Termo de Referência (111418855). Cabe a essa Assessoria Jurídica, diante da justificativa de contratação consignada no Termo de Referência, registrar a presença da motivação que veicula razões a partir da realidade administrativa já analisadas no ETP, reconhecendo em favor de todos os documentos a presunção de legitimidade dos atos administrativos^[8], no estrito controle jurídico da veracidade do motivo (pressuposto fático) que enseja as manifestações realizadas.

60. O Estudo Técnico Preliminar (110907384) traz, em seu item III, subitem 3, a “escolha da solução”, elaborado pela área técnica/demandante. E ainda, no item IV, Detalhamento da Solução Escolhida, informa que:

IV – DETALHAMENTO DA SOLUÇÃO ESCOLHIDA

1. Descrição da solução como um todo (PREENCHIMENTO OBRIGATÓRIO) (art. 6º, VII)

Constatada a necessidade de se incrementar e potencializar os ganhos nas ações de imunização, através da participação do personagem Zé Gotinha, como promovedor das campanhas, deve-se proceder com a aquisição do material com entrega parcelada, sem a necessidade de ações adicionais por parte do potencial vencedor do processo licitatório.

A solução escolhida foi a realização de Pregão Eletrônico por Sistema de Registro de Preços e, a execução ficará a cargo de cada órgão participante ou via carona.

Os materiais a serem adquiridos deverão respeitar as disposições do tópico II, item 3, do presente ETP, atendendo às finalidades descritas no tópico II, item 1. Esclarece que esta contratação correrá para atender o Programa Nacional de Imunizações (PNI). Deste modo, os órgãos participantes da Ata de Registro de Preços deverão executar a mesma, formalizando a demanda junto ao fornecedor vendedor do certame.

Destaca-se que a garantia deve cobrir qualquer defeito de fabricação dos materiais aqui em questão, tais como, em rol exemplificativo:

(i) má qualidade das costuras, caracterizada por desfazimento destas pelo uso regular e/ou defeito de fábrica;

(ii) quaisquer tipos de defeitos nos olhos e/ou outros materiais diferentes dos tecidos;

(iii) quaisquer tipo de defeitos nos tecidos, tais como rasgos, manchas, desbotamento com a lavagem regular e seguindo as instruções que deverão estar presentes na etiqueta;

(iv) dentre outros defeitos que sejam detectados no produto

61. **RECOMENDAMOS**, nesse ponto, que o planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar a determinação de 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 (artigo, 40, III, da Lei nº 14.133/2021). Deve constar do expediente os cálculos realizados, trazendo aos autos digitais as informações coletadas e ponderadas na mensuração dos insumos necessários, com efetiva análise crítica apta a demonstrar os fundamentos da decisão administrativa em sua complexidade. Além da instrução com os documentos pertinentes, indica-se como necessária a motivação específica e suficiente dos juízos técnicos.^[9]

62. Também **ALERTAMOS** que é essencial a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, mediante recurso a adequadas e demonstradas técnicas de estimação (Acórdão 2.917/2010 e Acórdão 391/2011 – ambos do Plenário do TCU). Esta Assessoria Jurídica reiteradamente vem orientando que tais quantitativos sejam acompanhados na instrução processual de dados objetivos, relatórios e documentos que demonstrem a adequação da contratação planejada.

63. No Sistema de Registro de Preços, a responsabilidade com o registro da metodologia adotada para a estimativa do quantitativo ganha contorno especial, tendo em vista que o planejamento processual deve evitar a prática denominada como “barriga de aluguel” (v.g. Acórdão TCU 2129, Plenário), hipótese em que se inflam (ou superestimam) artificialmente os quantitativos a fim de aumentar a margem de adesões (carona) para favorecer a empresa detentora da ata a “negociar” sua ata pelo País.

64. Na etapa do planejamento, a Administração deve estimar as quantidades ou unidades de medida a serem contratadas em função do consumo do órgão e provável utilização, devendo a estimativa ser obtida, a partir de fatos concretos (ex: consumo do exercício anterior, necessidade de substituição dos bens atualmente disponíveis, implantação de setor, acréscimo de atividades etc).

65. Observa-se que a justificativa do quantitativo, bem como a metodologia de seu cálculo, foram apresentadas pela área demandante no item II, 1, do Estudo Técnico Preliminar (110907384), bem como no Termo de Referência (111418855).

II.3.4) Da estimativa de despesa e justificativa do preço:

66. Para o levantamento de custos de uma licitação, dois fatores se tornam imprescindíveis para a qualidade da estimativa de custos, quais sejam: (i) a análise da adequação dos valores considerados em vista da realidade de mercado e (ii) a ampliação e diversificação das fontes das informações coletadas com o objetivo de definir o valor estimado da contratação.

67. De acordo com o TCE/MG^[10], a pesquisa de preço realizada na fase interna de procedimento licitatório não deve se restringir a pedido de orçamento a empresas que atuem no ramo do objeto licitado, para se evitar que o valor da contratação seja superestimado pela Administração Pública. Deve-se buscar, sempre que viável e pertinente, a maior variação de parâmetros de pesquisa possível.

68. O TCU também entende que “O parâmetro para a avaliação da conformidade dos preços ofertados são os valores de mercado, e não as propostas apresentadas por outros licitantes” (Acórdão 1093/2021, Plenário).

69. O art. 23, caput, §§ 2º e 3º da Lei nº 14.133/2021, ao tratar do valor estimado da contratação, aduz que “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”. Para tanto, no âmbito estadual, a Resolução Seplag nº 102/2022 regulamenta o procedimento de pesquisa de preços para a aquisição de bens e a contratação de serviços em geral.

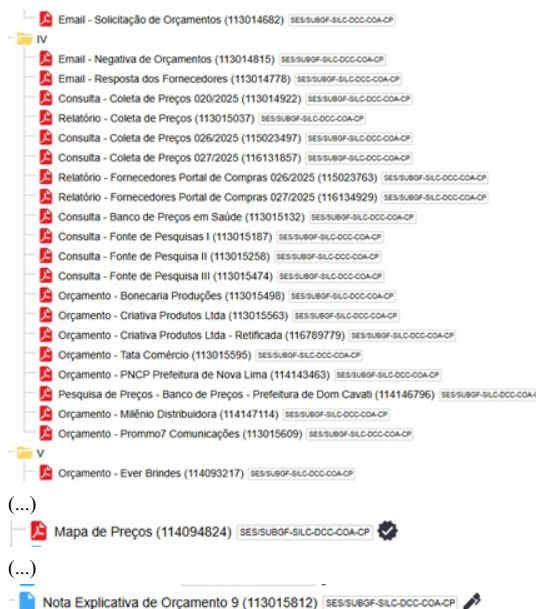
70. Por outro lado, há de se observar que a Corte de Contas de União^[11] aponta como irregularidade:

“(…) 9.3.4. ausência de previsão, no edital (...), de obrigatoriedade de realização de pesquisas a, no mínimo, três fornecedores, com o objetivo de verificar a adequabilidade dos preços propostos pela contratada em relação aos valores de mercado, quando os custos de materiais e serviços, (...), não estiverem relacionados na tabela Sinapi, (...) afronta à jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 1.238/2016 – Plenário. Relatora Ministra Ana Arraes)”. (g.n)

71. **ALERTA-SE** que a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados, por exemplo, aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência^[12].

72. No presente caso, em relação à pesquisa de preços foram juntados os seguintes documentos:

(...)



73. No caso, a área técnica informa, na Nota Explicativa de Orçamento (113015812), que *"Todo o processo foi realizado com embasamento nos diplomas legais que regem a temática das compras e contratações públicas, em especial, a realização de pesquisa de preços baseou-se nos termos da [Lei Federal 14133/2021](#) que regulamente as Licitações e Contratos Administrativos, e na [Resolução Seplag 102/2022](#)"* e que *"(...) todos os itens foram realizadas pesquisas de mercado conforme os parâmetros indicados no arcabouço legal supracitado, também consideradas no que couber; se for o caso as instruções: Instrução Normativa SEGES /ME Nº 65, DE 7 de Julho de 2021 [L](#), Manual de orientação da Pesquisa de Preços do STJ [2](#) e Orientações e Jurisprudência do TCU sobre Licitações e Contratos [3](#)."*

74. Observa-se que o valor de referência da licitação foi apurado por meio da pesquisa de mercado retratada no "Mapa de Preços" (114094824), complementado pela Nota Explicativa de Orçamento (113015812).

75. Nesse ponto, é importante **ALERTAR** sobre o disposto no Acórdão nº 94, de 2018, do Plenário do TCU, cujo conteúdo indica que outras fontes devem ser utilizadas como parâmetro, a exemplo de contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referência de custos dentre outros; bem como para o entendimento do citado Tribunal, segundo o qual *"O parâmetro para a avaliação da conformidade dos preços ofertados são os valores de mercado, e não as propostas apresentadas por outros licitantes"* (Acórdão 1093/2021, Plenário).

76. **ALERTA-SE**, ainda, que no Acórdão nº 403/2013-TCU, a Corte de Contas reafirmou entendimento segundo o qual incumbe ao agente público realizar juízo crítico quanto aos valores obtidos na pesquisa de preços de mercado. Daí se sublinhar a importância das avaliações críticas explicitadas neste caso, em cumprimento à proporcionalidade como instrumento de ponderação, no âmbito da exclusiva competência administrativa. A referida decisão alerta os agentes públicos sobre os riscos advindos da inconsistência da pesquisa de preços da qual pode resultar responsabilização do agente, ainda quando ausente dano ao erário, exatamente como verificado na contratação analisada pelo TCU a qual, ao final, foi celebrada em valor bem inferior ao preço constante do orçamento estimativo.

77. Situações como essas indicam a importância dos levantamentos feitos na etapa de planejamento para fins de definição do preço de referência, que tem como finalidade determinar parâmetro a ser observado pela Administração quanto aos valores das suas futuras contratações.

78. O administrativista Rafael Carvalho Rezende Oliveira também indica que o preço de referência serve de parâmetro para a desclassificação das propostas que serão apresentadas pelos licitantes^[13]. Esse contexto requer da área técnica sempre o juízo crítico dos elementos objeto de levantamento, evitando-se discrepâncias ou equívocos que comprometam a eficácia do procedimento.

79. Os órgãos de controle são extremamente rigorosos quanto à composição do preço de referência, por isso, renova-se a **RECOMENDAÇÃO** para o constante aperfeiçoamento pela área técnica quanto à compatibilidade do preço com o mercado, fazendo constar do expediente juízo proporcional, ponderado e crítico dos dados objeto de levantamento para fins de elaboração do preço referência, observadas as orientações e jurisprudência do TCU e do TCE/MG referenciadas, considerando as responsabilidades fixadas pelos órgãos de controle quanto ao seu conteúdo.

80. Concluímos que, para efeito de aceitabilidade das propostas, o preço estimado deve ser entendido como máximo, haja vista o dever de desclassificar propostas que consigam preços superiores ao valor do orçamento estimado para a contratação (inciso III, art. 59, da Lei nº 14.133/2021), como bem ressalta a doutrina e a jurisprudência. E, no caso dos preços unitários, o entendimento não é diverso, vez que o objetivo do processo licitatório é assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, evitando as contratações com sobrepreços e jogo de planilha. Desta forma, como frisou o TCE-RJ (Acórdão nº 3456/2024-Plenário), **"O julgamento por grupos de itens (lotes) deve ser combinado com o critério de aceitabilidade de preços unitários"**, ou seja, é necessário que o preço unitário dos itens respeite os valores de referência, *"devendo o edital prever a desclassificação do licitante nos itens em que seu preço seja superior ao valor máximo orçado pela administração."*

II.3.5) Da licitação com participação mista: lotes destinados a exclusiva participação de MEs e EPPs

81. O art. 170, da CF/88, prevê que *"A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:"* (...) **"IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País"**.

82. A Lei Complementar Federal nº 123/2006 dispõe que a Administração Pública deverá conceder tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte ou justificar a não aplicação, nos termos dos arts. 47 a 49, da referida lei.

83. O artigo 4º da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que os artigos 42 a 49 da LC nº 123/2006 incidem nas licitações e contratos disciplinados pelo novo Estatuto, devendo-se observar as exclusões dos incisos I e II do § 1º do referido artigo 4º^[14], cabendo ampliar a motivação nos instrumentos adotados nas licitações estaduais para incluir menção expressa às regras do atual Estatuto Geral de Licitações e Contratações Administrativas.

84. A área técnica apresentou justificativa informando que a presente contratação é aberta a todos, ou seja, sem exclusividade ou reserva de lotes para microempresas, empresas de pequeno porte e equiparados, conforme subitens 1.3.1 e 1.3.2 do Termo de Referência (111418855):

1.3. **Lotes Exclusivos para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte:**

1.3.1. Conforme Artigo 14, inciso II e § 1º, do Decreto Estadual nº 47.437/2018, não haverá reserva de lotes a ME/EPP:

Art. 14 – Não se aplica o disposto nos arts. 8º a 11 às seguintes hipóteses:

[...] II – o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte que não for vantajoso para a administração;

[...] § 1º – Para efeito do disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajoso para a administração, entre outros casos:

I – quando a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

1.3.2. A participação na presente contratação é aberta a todos (sem exclusividade ou reserva de lotes para microempresas, empresas de pequeno porte ou empresas de pequeno porte e microempresas), considerando que, se fornecidos por fornecedores distintos, poderiam provocar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto (casos de fantasias iguais), conforme detalhado na fundamentação da contratação, não será feito o parcelamento do objeto para destinação de 25% nº 47.437, de 26 de junho de 2018, e Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

1.3.3. A aplicação dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006, às licitações e contratos regidos pela Lei Federal nº 14

85. Repita-se que a Lei Complementar Federal nº 123/2006 dispõe que a Administração Pública deverá conceder tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte ou justificar a não aplicação, nos termos de seus arts. 47 a 49.

II.4) Minuta do Edital (112044896):

86. As minutas editais devem ser elaboradas conforme sugestão prévia de documentos divulgados no sítio eletrônico da SEPLAG e, em caso de eventuais alterações ao modelo disponibilizado, estas deverão ser indicadas em declaração assinada pelo(a) servidor(a) responsável e acostada aos autos^[15]. Assim, o expediente fora instruído com o atestado de utilização da minuta padronizada, no qual consta que **para maior detalhamento do edital de licitação, foram feitas modificações no edital, para suprimir cláusulas, especificando tais alterações** (117176742).

87. **ALERTA-SE** que o edital deverá cumprir os elementos obrigatórios do art. 25, da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como obedecer ao disposto no Decreto Estadual nº 48.723, de 2023, que dispõe sobre a licitação pelos critérios de julgamento de menor preço, na forma eletrônica, para a contratação de bens e serviços, no âmbito da Administração Pública direta do Poder Executivo, cujo art.3º, inciso I prevê que o critério de julgamento de menor preço será obrigatoriamente adotado na modalidade pregão. Ademais, **ALERTA-SE** que o art. 82 da Lei 14.133/2021 estabelece os elementos do edital de licitação para registro de preços.^[16]

88. Mantem-se a **RECOMENDAÇÃO** de que o edital deve ser “claro, preciso e fácil”, “de modo a evitar obscuridades, inconsistências ou contradições” (TCU, Acórdão 1075/2008-Plenário), bem como não pode ser excessivamente rigoroso ou conter exigências procedimentais inúteis. “Não é demais afirmar que o sucesso da licitação depende do ato convocatório e anexos bem elaborados”^[17], de modo que o “edital não constitui um fim em si mesmo, mas um instrumento que objetiva assegurar a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração e a igualdade de participação dos interessados”^[18], ao que se acrescem justa competição, incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável evitar contratações com sobre preço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos, nos termos do artigo 11 da atual LLCA^[19].

89. Esta Assessoria Jurídica atém-se às questões relativas à legalidade da minuta de edital, ressaltando que todo o procedimento deverá observar a legislação supracitada, principalmente quanto aos prazos e atos essenciais, devendo, quanto ao mérito da presente contratação, respeitar a discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros da pretendida licitação.

90. Quanto ao fato de - ao contrário do artigo 40 da Lei nº 8.666/1993 que dividia o edital em partes (preâmbulo, corpo com suas cláusulas e anexos) -, a atual Lei nº 14.133/2021 não fixar a estrutura a ser observada pelos editais de licitação, entende-se que manter a construção conforme a didática estrutura prévia consiste em uma boa prática administrativa^[20], o que foi observada nesta hipótese.

91. Na **folha de rosto** do Edital, constam informações resumidas sobre o número do pregão eletrônico para RP, órgão gerenciador, objeto, valor estimado (sigiloso), critério de julgamento, modo de disputa, reserva de lote para participação exclusiva de ME e EPP (sem reserva, com participação ampla), etc.

92. No **preâmbulo (item 1)** consta que o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Saúde, realizará licitação para registro de preços, na modalidade pregão eletrônico com critério de julgamento de menor preço e modo de disputa aberto e fechado por preço unitário, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021; do Decreto Estadual nº 48.723, de 24 de novembro de 2023; do Decreto Estadual nº 48.779, de 23 de fevereiro de 2024; e das demais legislações aplicáveis.

93. O **item 2** descreve o objeto a ser licitado, qual seja, “registro de preços para a eventual Aquisição de fantasias do personagem Zé Gotinha, conforme especificações e condições constantes neste Edital e seus anexos”. Em relação ao texto desse item, **ALERTAMOS** sobre a recomendação feita no parágrafo 37 desta Nota Jurídica.

94. O **item 3** trata do registro de preços.

95. O **item 4** refere-se ao pedido de esclarecimentos e da impugnação do ato convocatório.

96. O **item 5** trata das condições de participação na licitação. O **subitem 5.4.5** refere-se à sociedade cooperativa. O **subitem 5.7** informa que “Não poderão participar desta Licitação as empresas que: (...) 5.7.4.8. Empresas reunidas em consórcio; 5.7.4.9. Sociedades cooperativas”. Contudo, no Anexo I - Termo de Referência (111418855), consta nos subitens 3.1.1. e 3.2.1. que “Será permitida a participação de empresas reunidas em consórcio.” e “Será permitida a participação de sociedades cooperativas, nos termos do art. 16 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.”. Sendo assim, diante da **contradição** entre os documentos, **RESSALVAMOS** a necessidade de adequação dos documentos, de modo a alinhar a permissão ou não de participação de empresas reunidas em consórcio e sociedades cooperativas.

97. Nesse ponto, **ALERTAMOS** que, pela Lei nº 14.133/2021, a vedação de participação de pessoas jurídicas reunidas em consórcio é exceção à regra, devendo ser devidamente justificada pela Administração (art. 15, *caput*, da Lei Federal nº 14.133/2021 e art. 35 do Decreto Estadual 48.723, de 2023). Do mesmo modo, conforme art. 16, da referida lei, é permitida a participação de cooperativas em contratações. Destarte, **ALERTAMOS**, que a não permissão de participação de empresas reunidas em consórcio e sociedades cooperativas deve ser devidamente justificada nos autos do processo.

98. Ademais, caso a área técnica entenda pela não permissão de participação de cooperativas, devidamente justificada, **RESSALVA-SE** que deve ser excluído o subitem 5.4.5, conforme orientação da Nota Explicativa da minuta Padronizada (<https://www.mg.gov.br/planejamento/pagina/logistica/minutas>).

99. O **item 6** cuida da apresentação da proposta. Os **subitens 6.8.6 e 6.8.6.1** referem-se à cooperativa. Sendo assim, caso a área técnica entenda, de forma justificada, pela não permissão de participação de cooperativa no certame (tal como previsto no subitem 5.7.4.9 do Edital), **RESSALVAMOS** a necessidade de que sejam excluídos tais subitens 6.8.6 e 6.8.6.1, conforme orientação da Nota Explicativa da minuta Padronizada (<https://www.mg.gov.br/planejamento/pagina/logistica/minutas>).

100. O **item 7** trata da abertura da sessão e da etapa de lances, com intervalo mínimo entre eles (subitens 7.4.1 e 7.4.2).

101. O **item 8** dispõe sobre o julgamento das propostas.

102. O **item 9** dispõe sobre a verificação da habilitação. Nesse ponto, **ALERTAMOS** que exigências demasiadas podem prejudicar a competitividade da licitação e ofender o disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal, o qual preceitua que “o processo de licitação pública... somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. É necessário que a Administração examine, diante do caso concreto, se o objeto da contratação demanda a exigência de todos os requisitos de habilitação que serão apresentados neste modelo, levando-se em consideração o vulto e/ou a complexidade do objeto, excluindo-se o que entender excessivo.

103. Cabe pontuar que requisitos de habilitação, assim como a especificação técnica e exigências pertinentes ao objeto, são elementos que ensejam “escolha” quanto ao que pode ser exigido pela Administração. Quando o gestor público se depara com decisões dessa natureza, devem ser privilegiadas as soluções que mais se circunscrevem aos princípios gerais do direito (como isonomia), aos princípios de direito administrativo (como proporcionalidade) e àqueles que regem a disciplina especificamente tratada (como a seleção da proposta “mais vantajosa”). Definições das exigências fixadas pela Administração Pública no edital e no Termo de Referência

não devem, pois, ser aleatórias, mas deverão atender a proporcionalidade, sem excessos nas exigências habilitatórias e seguindo as expectativas razoáveis ao delinear as características do objeto, sempre com a motivação necessária.

104. O **item 10** versa sobre os recursos; enquanto o **item 11** aduz acerca da revogação e da anulação do certame.
105. O **item 12** prevê a reabertura da sessão pública em caso de anulação de atos anteriores à sessão ou de anulação da própria sessão pública.
106. Já o **item 13** refere-se à adjudicação e da homologação.
107. O **item 14** trata da Ata de Registro de Preços; ao passo que o **item 15** dispõe sobre a formação do cadastro de reserva.
108. O **item 16** estabelece que "*As regras referentes à vigência e às alterações da ata de registro de preços e ao cancelamento do registro do fornecedor e dos preços registrados estão dispostas no Anexo III - Minuta da ata de registro de preços*".
109. O **item 17** trata da contratação. Já o **item 18** veda a subcontratação total ou parcial.
110. O **item 19** estabelece que "*19.1. As condições de apresentação da garantia de execução estão descritas no Anexo I - Termo de Referência e no Anexo IV - Minuta de Contrato*". Contudo, **não** consta no Termo de Referência descrição sobre garantia de execução, nem tampouco consta nos autos do processo minuta de contrato. Destarte, **RESSALVAMOS** que cabe a área técnica confirmar/atestar se haverá ou não garantia financeira da execução.
111. O **item 20** dispõe que "*As condições de pagamento estão estabelecidas no Anexo I - Termo de referência*".^[21]
112. O **item 21** estabelece que "*As sanções administrativas incidentes estão estabelecidas no Anexo I - Termo de referência*".^[22]
113. Por fim, o **item 22** trata das disposições gerais.
114. Ressalta-se que o gestor é o responsável pela modelagem da contratação e validação das especificações técnicas dos serviços à Administração Pública, sendo atribuição do órgão de assessoramento jurídico indicar a presença ou ausência de motivação suficiente a amparar a decisão administrativa.
115. Quanto à referida minuta de edital, por se tratar de um modelo previamente aprovado pela Advocacia Geral do Estado (<https://compras.mg.gov.br/nova-lei-de-licitacoes/minutas-de-documentos/>), conforme atestado por meio do documento SEI nº 117176742, não temos óbice jurídico às cláusulas propostas. Todavia, **RESSALVAMOS** que se sobrevier alterações no objeto a ser licitado ou no processo de planejamento, deverá ser avaliado se repercutirá no edital de licitação, fazendo as devidas adequações, se for o caso.

II.5) Anexo I - Termo de Referência (111418855):

116. O Termo de Referência é documento necessário para a contratação de bens e serviços, devendo conter os parâmetros e elementos descritivos, conforme prevê o art. 6º, XXIII e alíneas, da Lei 14.133, de 2021. Daí a necessidade de o órgão ou entidade solicitante se atentar na sua regular elaboração, de forma a prevenir deficiências e omissões, que podem conduzir à insatisfação ou, até mesmo, ao fracasso do certame, com consequente repetição, anulação ou revogação, em prejuízo ao interesse coletivo.
117. O art. 3º, inciso X do Decreto Estadual nº 48.012/2020 define o Termo de Referência relacionando os elementos que o documento deve conter, como a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame.
118. Aqui, mantem-se a recomendação de que o Termo de Referência deve ser elaborado a partir da minuta padrão aprovada pela SEPLAG e AGE, adotando-se sempre a versão mais recente do documento.
119. No caso em apreço, o **item 1** do TR trata do objeto e condições gerais de contratação. Os subitens trazem a caracterização do objeto, justifica a não reserva de lote para participação exclusiva de ME e EPP, sobre procedimento de contratação e descrição da solução.
120. Frisa-se o cuidado nas especificações técnicas, no intuito de evitar restrição de competitividade pelo direcionamento, ainda que indireto, do objeto para determinados fornecedores. Além disso, as definições, bem como as especificações técnicas, devem ser consentâneas às naturais condições do mercado, sendo, em regra, vedada indicação de marca.
121. Prosseguindo, verifica-se que o objeto da licitação é composto por **um único item/lote, na quantidade de 399 fantasias** do personagem Zé Gotinha, sendo estabelecido na Cláusula Primeira do edital que o critério de julgamento da licitação será o de **menor preço**.
122. Ressaltamos que tanto na aquisição de bens, quanto na contratação de serviços, é indispensável que haja, nos autos, a justificativa sobre os quantitativos a serem contratados (artigo, 40, III, da Lei nº 14.133/2021 c/c Acórdãos 2.917/2010 e 391/2011 – ambos do Plenário do TCU), sendo também entendimento do Tribunal de Contas da União que "*(...) pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a elaboração de documentos que fundamentem a contratação de serviços sem justificativas para os quantitativos a serem adquiridos*" (Acórdão 2459/2021-Plenário, Relator: Augusto Nardes).
123. Dando continuidade à análise do Termo de Referência, o **item 2** traz a fundamentação da contratação. O item 1 do ETP (II – Diagnóstico da Situação Atual - 110907384) também apresentou justificativa quanto aos itens a serem contratados, especificando a necessidade "*da aquisição da fantasia do Zé Gotinha para fomentar as ações de mobilização para a vacinação visto que representa a defesa e a mobilização pela vida*".
124. O **item 3** prevê os requisitos para contratação. Os **subitens 3.1 e 3.2** permitem a participação de consórcios e sociedade cooperativa. Nesse ponto, **REITERAMOS os ALERTAS e RESSALVAS** apontadas nos parágrafos 96 a 98 desta Nota Jurídica, tendo em vista a **contradição** entre o Edital e Termo de Referência quanto à permissão ou não de participação de empresas reunidas em consórcio e sociedades cooperativas.
125. Não obstante a opção da área técnica, a motivação é sempre relevante, sobretudo nas decisões discricionárias. Ressalte-se que, nos termos do *caput* do artigo 15 da Lei Federal nº 14.133/2021, a vedação ou permissão de participação de empresas reunidas em consórcio em procedimento licitatório constitui ato discricionário do administrador público que, no entanto, não pode se eximir de apresentar as razões da sua decisão na fase interna da licitação.
126. O **subitem 3.3** não permite a subcontratação. A esse propósito, incumbe sublinhar que uma das características do contrato administrativo é a sua realização *intuitu personae*. Dessa forma, a regra para os contratos administrativos é a impossibilidade de transferência a terceiros.
127. Em relação ao **subitem 3.4**, que trata da sustentabilidade, **REITERAMOS** as orientações apontadas no parágrafo 56 desta Nota Jurídica. Já em relação ao **subitem 3.8**, que trata da garantia da execução, **REITERAMOS** as orientações apontadas no parágrafo 110 desta Nota Jurídica.
128. O **item 4** refere-se ao modelo de execução do objeto, de acordo com a alínea 'e', do art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021. Quanto ao prazo de entrega estipulado no item 4.1.1, **ORIENTAMOS** apenas para observar a razoabilidade na sua fixação, levando-se em consideração o quantitativo a ser fornecido.
129. O **item 5** refere-se aos critérios de medição e pagamento, elencando informações sobre liquidação, pagamento e avaliação da execução do objeto, que tem por objetivo viabilizar que a Administração Pública avalie objetivamente a performance/resultados do contratado.
130. De acordo com Ronny Charles (2022, p.753) e nos termos do art. 140 da atual LLCA, deve-se atentar para a diferença entre o recebimento provisório e o recebimento definitivo. Enquanto o primeiro é feito pelo fiscal do contrato, o segundo é feito por servidor ou comissão designada pela autoridade competente. A diferença se justifica, pois, o recebimento definitivo pressupõe a análise e a avaliação detalhada da prestação contratual, para sua consequente aceitação. Nem o recebimento provisório nem o definitivo têm o condão de excluir a responsabilidade civil pela perfeita execução do contrato. Mesmo recebida definitivamente a prestação contratual, eventuais falhas poderão ensejar a adoção das pertinentes medidas judiciais ou administrativas.
131. O **item 6** trata do modelo de gestão da contratação. A Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 104, inciso III, que: "*O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de: (...) III - fiscalizar sua execução*". O art. 117 da norma ainda determina que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.
132. O §3º do art.8º da referida lei estabelece que:

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o

133. Sobre essa matéria, foi publicado o Decreto Estadual nº 48.587/2023, que dispõe sobre a atuação dos gestores e fiscais de contratos e estabelece que:

Art. 14 – A autoridade competente deverá designar o gestor e o fiscal para o contrato, bem como seus substitutos.

§ 1º – A autoridade competente poderá designar, em ato motivado, mais de um gestor ou fiscal de contrato para o contrato e deverá dispor sobre a forma de coordenação e de distribuição dos trabalhos entre eles.

§ 2º – Excepcionalmente, as funções de gestor e fiscal poderão recair sobre a mesma pessoa, desde que devidamente justificado pela autoridade competente e que não haja prejuízo ao acompanhamento da execução contratual.

§ 3º – Para a designação de que trata o caput, devem ser considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos fiscalizados ou geridos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades.

§ 4º – Será facultada a contratação de terceiros para assistir ou subsidiar o representante da Administração nas atividades de fiscalização, observando-se as seguintes regras:

I – a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmando termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato;

II – a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade do fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.

§ 5º – Excepcional e motivadamente, a gestão do contrato poderá ser exercida por setor do órgão ou da entidade designado pela autoridade de que trata o caput.

§ 6º – Na hipótese prevista no § 5º, o titular do setor responderá pelas decisões e pelas ações tomadas no seu âmbito de atuação.

§ 7º – Nos casos de atraso ou de falta de designação, de desligamento e de afastamento extemporâneo e definitivo do gestor ou dos fiscais do contrato e dos respectivos substitutos, até que seja providenciada a designação, as atribuições de gestor ou de fiscal caberão ao responsável pela designação, ressalvada previsão em contrário em norma interna do órgão ou da entidade. (g.n.)

134. Destaca-se que somente “Excepcionalmente, as funções de gestor e fiscal poderão recair sobre a mesma pessoa, desde que devidamente justificado pela autoridade competente e que não haja prejuízo ao acompanhamento da execução contratual”, conforme aduz o § 2º do art. 14 do Decreto nº 48.587/2023. Logo, a autoridade competente deve motivar, demonstrando que não há prejuízo para o acompanhamento da execução contratual, em respeito ao princípio da segregação de funções^[23].

135. A forma prevista no Decreto nº 48.587/2023 para a designação do Fiscal e do Gestor deve ser observada, a saber:

Art. 4º – Para o exercício da função, os agentes de contratação, a equipe de apoio, a comissão de contratação, os gestores e fiscais do contrato e seus substitutos deverão ser formalmente cientificados da sua designação.

Parágrafo único – A ciência prevista no caput, na hipótese do gestor e dos fiscais de contratos, deverá mencionar a indicação e as respectivas atribuições e ocorrerá antes da formalização do ato de designação. (g.n.)

136. Ademais, **ALERTA-SE** que todas as disposições referentes aos requisitos e atribuições relativas às funções de Fiscal e Gestor do contrato constantes no Decreto nº 48.587/2023 deverão ser observadas.

137. O **item 7** trata da forma e critérios de seleção do fornecedor (conforme alínea ‘h’, do art. 6º, inciso XXIII, da NLLC).

138. O **item 8** dispõe sobre a verificação da habilitação. Conforme art. 37, XXI da Constituição Federal, “o processo de licitação pública... somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. No caso, de acordo com o Subitem 8.4.1 do TR, “Não será exigida a apresentação de documentos relativos à qualificação técnico-operacional e técnico-profissional”.

139. Cabe **ALERTAR** que requisitos de habilitação, assim como a especificação técnica e exigências pertinentes ao objeto, são elementos que ensejam “escolha” quanto ao que pode ser exigido pela Administração. Quando o gestor público se depara com decisões dessa natureza, devem ser privilegiadas as soluções que mais se circunscrevem aos princípios gerais do direito (como isonomia), aos princípios de direito administrativo (como proporcionalidade) e àqueles que regem a disciplina especificamente tratada (como a seleção da proposta “mais vantajosa”). Definições das exigências fixadas pela Administração Pública no edital e no TR não devem, pois, ser aleatórias, mas deverão atender a proporcionalidade, sem excessos nas exigências habilitatórias e seguindo as expectativas razoáveis ao delinear as características do objeto, sempre com a motivação necessária.

140. É necessário que a Administração examine, diante do caso concreto, se o objeto da contratação demanda a exigência de todos os requisitos de habilitação que serão apresentados neste modelo, levando-se em consideração o vulto e/ou a complexidade do objeto, excluindo-se o que entender excessivo.

141. O **subitem 8.1.3** prevê a qualificação econômico-financeira, “Certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do fornecedor, emitida nos últimos 06 (seis) meses.”. Já o **subitem 8.1.4** trata da qualificação técnico-operacional e profissional, prevendo que “Não será exigida a apresentação de documentos relativos à qualificação técnico-operacional e técnico-profissional”. **ALERTAMOS** que toda e qualquer exigência de qualificação técnica deve ser concebida de modo a não impor custos prévios à celebração do contrato, a teor da Súmula do TCU nº. 272/2012^[24].

142. Somente são aceitáveis as exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações e que não impliquem restrição de competitividade injustificada. A necessidade de justificativa plausível para uma exigência técnica que implique restrição do caráter competitivo decorre da proibição de direcionamento indevido do certame licitatório, ainda que indiretamente, o que decorre da própria exigência constitucional de moralidade e impessoalidade administrativas^[25].

143. Destarte, **ALERTAMOS** que exigências de habilitação técnica não podem extrapolar os limites da lei e só se sustentam se fundamentadas em parecer técnico que evidencie a sua imprescindibilidade individualmente, de modo a não ensejar restrição injustificada à competitividade do certame.

144. O **subitem 8.5** trata da habilitação de consórcios; e o **subitem 8.6** trata da habilitação de cooperativas.

145. O **item 9** prevê obrigações específicas das partes.

146. O **item 10** trata das infrações e sanções administrativas.

147. Considerando que há como prever infrações possíveis aos contratados (condutas enumeradas na Lei nº 14.133/2021), tem-se clara a observância do cumprimento da tipicidade. Todavia, **ALERTAMOS** que, na aplicação das sanções, de acordo com Ronny Charles (2022, p. 809), a proporcionalidade deve ser obrigatoriamente obedecida pelo administrador, conforme estatui o inciso VI do art. 2º da Lei nº 9.784/1999, que exige, nos processos administrativos, adequação entre meios e fins, sendo vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

148. O **item 11** estabelece que “O custo estimado da contratação possui caráter sigiloso e será tornado público após o julgamento das propostas.”. Neste ponto, impõe **ORIENTAR** que o fundamento legal para o caráter sigiloso do orçamento estimado da contratação é o caput do art. 24 da Lei Federal nº 14.133/2021:

Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

II - (VETADO).

Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.

149. Por fim, o **item 12** indica que a disponibilidade orçamentária será apresentada na formalização do contrato ou outro instrumento hábil, o que mostra-se em

consenso com o disposto no art. 15 do Decreto nº 48.779/2024, que estabelece:

Art. 15 – A indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

150. Ressaltamos que o Termo de Referência deve ser subscrito pelas autoridades competentes das respectivas áreas técnicas envolvidas, aprovando, portanto, os aspectos técnicos pertinentes. Inclusive, **RESSALVAMOS** que a última versão do TR (111418855) juntada aos autos ainda não foi aprovado pela autoridade competente, o que deve ser providenciado.

151. A respeito da participação dos servidores na fase de planejamento do Registro de Preços e também na condução do procedimento licitatório, **ALERTA-SE** para que se atenda ao princípio da segregação das funções, consagrado no artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2021; evitando-se ofensa ao § 1º do artigo 7º da referida NLLC que veda, expressamente, “a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos”, aspecto observado na normatização infra legal mineira.

152. O **Anexo II do edital** refere-se ao modelo de proposta comercial.

II.6) ANEXO III - Minuta da Ata de Registro de Preços:

153. O **Anexo III** refere-se à minuta da Ata de Registro de Preços (ARP), em relação à qual passamos a dispor.

154. A **Cláusula Primeira** estabelece que o objeto da ARP é “estabelecer as condições que disciplinarão o Registro de Preços para futura e eventual contratação de aquisição de fantasias do personagem Zé Gotinha, conforme especificações e condições previstas no edital de licitação e em seus anexos, que é parte integrante desta Ata, assim como as propostas cujos preços tenham sido registrados, independentemente de transcrição.”. **ALERTAMOS** que a redação dessa cláusula da ARP deverá estar em consonância com a respectiva disposição prevista no Edital, conforme recomendação feita nos parágrafos 37 e 93 desta Nota Jurídica.

155. A **Cláusula Segunda** trata dos preços registrados.

156. A **Cláusula Terceira** estabelece que figura como órgão gerenciador da ARP a Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, por meio da Superintendência de Vigilância Epidemiológica, e que não há participantes no registro de preços.

157. A **Cláusula Quarta** trata da utilização da Ata por órgãos e entidades participantes e não participantes.

158. A **Cláusula Quinta** trata da vigência da ARP, sendo estabelecido, no **subitem 5.1**, que “A ata de registro de preços terá vigência de 12 meses, contados a partir do primeiro dia útil subsequente à assinatura ou data de divulgação no PNCP, podendo este prazo ser prorrogado por igual período.”. Já no **subitem 5.2** consta que “A ARP estará vigente até que se tenha consumido todo o quantitativo ou valor registrado ou até o termo final do prazo de sua validade, prevalecendo o que ocorrer primeiro.”

159. A **Cláusula Sexta** trata das alterações na Ata de Registro de Preços, incluindo a possibilidade de reajuste.

160. A **Cláusula Sétima** trata da negociação dos preços registrados.

161. A **Cláusula Oitava** trata do remanejamento, ficando estabelecido no **subitem 8.1** que “As quantidades e os valores previstos para os itens com preços registrados nas atas de registro de preços poderão ser remanejados pelo órgão ou pela entidade gerenciadora entre os órgãos ou as entidades participantes e não participantes do registro de preços.”

162. A **Cláusula Nona** trata do cancelamento do registro do fornecedor da ARP e dos preços registrados.

163. A **Cláusula Décima** trata da contratação com fornecedores registrados.

164. A **Cláusula Décima Primeira** trata das penalidades, sendo que, no **subitem 11.2.1.**, consta que “Na hipótese de compras estaduais ou centralizadas, o gerenciador poderá centralizar a aplicação de penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ARP para todos os participantes.”, conforme previsão do § 3º, art. 5º do Decreto nº 48.779/2024. **RECOMENDAMOS** que o texto desse subitem também conste no Termo de Referência na cláusula de Infrações e Sanções Administrativa.

165. A **Cláusula Décima Segunda** trata das disposições gerais, enquanto a **Cláusula Décima Terceira** trata da eleição do foro.

166. O **Anexo IV** traz a minuta do termo de adesão à Ata de Registro de Preços, para órgãos e entidades não participantes.

167. O **Anexo V** traz sugestões de modelos de declarações.

II.7) Do Instrumento Contratual:

168. De acordo com o subitem 1.5.2 do Anexo I - Termo de Referência (111418855), “O contrato (ou outro instrumento que o substitua) oferece maior detalhamento das regras que serão aplicadas em relação à vigência da contratação.”.

169. O Decreto nº 48.779/2024 permite que a contratação com os fornecedores com preços registrados seja formalizada “por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, conforme o disposto no art. 95 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.” (art. 32). Vejamos o art. 95 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

*II - compras com **entrega imediata e integral** dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.*

§ 1º As hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no [art. 92 desta Lei](#).

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). ([Vide Decreto nº 11.871, de 2023](#))

170. Como visto, são duas as hipóteses de substituição do instrumento de contrato previstas no art. 95 da NLLC.

171. O presente caso não se enquadra como dispensa de licitação em razão do valor. Já o inciso II do art. 95 da Lei Federal nº 14.133/2021 refere-se à “**entrega imediata e integral**”. Contudo, o **subitem 4.1.1** do Termo de Referência (111418855) informa que “O prazo de entrega do objeto é de até 120 (cento e vinte) dias úteis, contados do dia seguinte ao recebimento da Nota de Empenho, Autorização de Fornecimento ou documento equivalente.”.

172. O TCU firmou entendimento, por meio do Acórdão nº 1.234/2018 - Plenário, de que é possível a dispensa de contrato para aquisições com entrega imediata. Assim, de acordo com o Tribunal, “há possibilidade jurídica de formalização de contratação de fornecimento de bens para entrega imediata e integral, da qual não resulte obrigações futuras, por meio de nota de empenho, independentemente do valor ou da modalidade licitatória adotada, nos termos do § 4º do art. 62 da Lei nº 8.666/1993”.

173. **ALERTAMOS** que a **entrega imediata** referida na Lei deve ocorrer em até 30 dias a partir do pedido formal de fornecimento feito pela Administração Pública, por meio da emissão da nota de empenho. O relator da matéria, ministro José Múcio Monteiro, destacou que a emissão da nota de empenho deve ser considerada, para fins de contagem de prazo, o pedido formal do fornecimento.

174. Quanto à substituição do contrato para aquisição fantasias do personagem Zé Gotinha, cabe à área técnica competente indicar expressamente a hipótese

autorizadora e atestar o seu enquadramento às condicionantes legais. A esse respeito:

- Caso não preenchidos os requisitos impostos pelo inciso I ou pelo inciso II do art. 95 da NLLC, **ORIENTA-SE** que conste como anexo do edital a [minuta de contrato](https://www.mg.gov.br/system/files/media/documento_detalhado/2025-01/5.1.%20Minuta%20Termo%20de%20Contrato%20RP%20-%20Compra%20de%20Bens%20%28Lei%2014.133-v.1-2025%29.docx), adotando-se o modelo previamente aprovado pela Advocacia Geral do Estado, disponível em https://www.mg.gov.br/system/files/media/documento_detalhado/2025-01/5.1.%20Minuta%20Termo%20de%20Contrato%20RP%20-%20Compra%20de%20Bens%20%28Lei%2014.133-v.1-2025%29.docx. Para preenchimento da referida minuta de contrato, **ORIENTA-SE** que o setor competente considere o disposto no art. 92 da Lei Federal nº 14.133/2021 e observe as notas explicativas da AGE no modelo aprovado, além das ressalvas e orientações desta Assessoria Jurídica na presente Nota Jurídica, de modo que seja observada a legislação aplicável ao caso, em especial a Lei Federal 14.133/2021; Lei Complementar nº 123/2006; Lei Estadual nº 14.167/2002; Decretos Estaduais nº 47.437/2018; 48.723/2023 e 48.779/2024; Resoluções SEPLAG nº 115/2021, e nº 102/2022. Se for este o caso, deverão ser feitas adequações no Termo de Referência.
- Caso demonstrada a hipótese legal e mantida a opção de substituição do contrato, **RECOMENDA-SE** incluir um anexo com o instrumento substitutivo, contemplando obrigações gerais, prazos e sanções para a hipótese de mora e inadimplemento, em conformidade com o art. 95,§2º, da Lei 14.133/2021.

III - CONCLUSÃO

175. Considerando todo o exposto, nos limites da análise jurídica, ressalvados os aspectos técnicos e econômicos e os juízos de oportunidade e conveniência, manifesta-se esta Assessoria Jurídica no sentido de que a aprovação da minuta do Edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 114/2025 (112044896), cujo objeto é "*o registro de preços para a eventual Aquisição de fantasias do personagem Zé Gotinha, conforme especificações e condições constantes neste Edital e seus anexos*", **está condicionada à observância das ressalvas e recomendações mencionadas no corpo desta Nota Jurídica, bem como à ponderação da adoção dos alertas.**

176. Lembramos que a presente manifestação jurídica tem natureza meramente opinativa, não vinculando a decisão a ser tomada pelo agente competente^[26].

177. Eventual impossibilidade fática de cumprimento das ressalvas e recomendações feitas deve ser devidamente justificada/motivada, cumprindo realçar, ainda, que, caso a área técnica competente discorde das orientações ou posicionamentos emanados deste pronunciamento, deverá carrear aos autos as justificativas necessárias, sem a necessidade de retorno do feito a esta Assessoria Jurídica, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União^[27] e Resolução AGE nº 93/2021.

É a Nota Jurídica.

Belo Horizonte, data da assinatura eletrônica.

Maria Cecília de Almeida Castro

Procuradora do Estado

Masp 1.120.527-5 - OAB/MG 79.743

[1] Consoante a melhor doutrina, em todas as hipóteses, a atuação "não significará a supressão da competência do agente público tomador de decisão, este sim competente e responsável pela decisão que poderá, inclusive, repercutir juridicamente diante de eventuais questionamentos em detrimento do ato administrativo praticado." (CHARLES, Ronny Lopes de Torres. Leis de Licitações Públicas comentadas. 12ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2021, p. 293-294).

[2] Atendeu-se o que explica o professor Jacoby a propósito da atual Lei de Licitações e Contratações Públicas: "É por meio desse documento que a Administração demonstra a necessidade do objeto da contratação, analisa a viabilidade técnica e constrói o arcabouço básico para a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico. Nesse momento, é comum que o gestor tenha diante de si várias possibilidades para atender o interesse público e analise todas, ao alcance do seu conhecimento, direcionando-se para uma determinada solução. Por vezes é difícil inserir no texto da motivação essas circunstâncias e todas as possibilidades, mas se possível, deve o gestor ter este trabalho de modo a que 'o processo fale por si mesmo'." (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby et al. Tratado de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021. Arts. 1º ao 52. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 215).

[3] Jair Eduardo Santana, Pregão Presencial e Eletrônico - Sistema de Registro de Preços. 4ª ed. Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2014 - p.75

[4] Processo 1102289 - Consulta, Relator conselheiro substituto Hamilton Coelho. Tribunal Pleno. Deliberado em 8/3/2023.

[5] <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-10-abril-2021/78> - Acesso em 08/07/2025.

[6] Link: <https://www.gov.br/agu/pf-br/composicao/cgu/cgu/guias-de-contratacoes-sustentaveis-set-2023.pdf> - Acesso em 05-07-2024, 15:34.

[7] Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da imparcialidade, da publicidade, da moralidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

[8] Mesmo os atos enunciativos, que sequer representam manifestação volitiva, pois apenas constituem documentos que expõem uma situação existente, têm a si reconhecidos os atributos dos atos administrativos, incluindo-se a presunção de juridicidade. Nesse sentido, têm-se decisões já clássicas do STJ (REsp 1.095.153-DF e REsp 1.059.007-SC, rel. Min. Francisco Falcão, 1ª Turma do STJ, DJe de 19.12.2008 e DJe de 20.10.2008). Confira-se, ainda a lição de Carlos Ari Sundfeld e Jacinto Arruda Câmara: "A presunção de legitimidade ou validade dos atos administrativos é fundamental para garantir a operacionalidade do exercício da função administrativa, assegurando, deste modo, que as políticas estatais, necessariamente vinculadas à persecução do interesse público, sejam alcançadas com o grau de efetividade necessário". (Revista de Interesse Público, v. 16, p. 27 e seguintes).

[9] Segundo Tatiana Camarão em obra coletiva, ao pontuar a necessidade de análise crítica do quantitativo, "resta claro que o levantamento prévio dos quantitativos merece atenção ciosa dos gestores para que compatibilizem pedid os, real demanda e objetivos organizacionais", valendo-se de decisões das Cortes de Contas no sentido de que os órgãos públicos devem consignar "nos autos dos procedimentos licitatórios, os motivos e fundamentos da necessidade de realização do objeto das licitações" (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. v.1. 1ª reimpressão, coordenada por Cristiana Fortini, Rafael Sérgio Lima de Oliveira e Tatiana Camarão. Belo Horizonte, Fórum, 2022, p. 261).

[10] TCE/MG, Denúncia nº 876376. (e Nota Jurídica NAI/AGE nº 119/2017).

[11] Acórdão nº 2573/2019-Plenário-TCU.

[12] Acórdão 2943/2013-Plenário, TC 023.919/2012-4, relator Ministro Benjamin Zylmer, 30.10.2013. Acórdão 403/2013-Primeira Câmara, TC 013.319/2011-6, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 5.2.2013.

[13] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

[14] Art. 4º. (...) § 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

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

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

[15] Registre-se a mudança no tratamento normativo sobre a estrutura do edital que sobreveio com a atual LLCA, consoante lição clara de autores como Edgar Guimarães: "Diferentemente da Lei nº 8.666/1993, que no seu artigo 40 define claramente a estrutura a ser observada para a elaboração do edital de licitação, a Lei nº 14.133/2021 não traz previsão similar, o que nos remete à análise sobre a melhor forma para se estruturar esse documento no novo regime licitatório.

Não obstante o silêncio da Lei nº 14.133/2021 acerca da estrutura que o edital deve apresentar, julgamos possível continuar sustentando que ele deve ser formado por **unpreâmbulo**, com indicação do número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a menção de que será regida por aquela lei, o local, dia e hora para recebimento das propostas, bem como para início da abertura; um **corpo**, com as regras e conteúdo previsto no caput do artigo 25 em exame; e eventuais **anexos**." (GUIMARÃES, Edgar et al. Manual de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. Coordenação Maria Sylvia Zanella di Pietro. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 95, negrito no original.)

[16] A viabilidade de integrar os elementos do artigo 25 da LLCA de 2021, a regra do artigo 82 do Estatuto atual com as determinações veiculadas no Decreto mineiro resulta não só do poder regulamentar estadual, mas da própria necessidade normativa que estabeleça parâmetros à elaboração editalícia. Ao comentar o dispositivo federal, Lucas Hayne Dantas Barreto, "O caput do ora comentado art. 25 da nova lei cumpre a mesma função do art. 40 da lei anterior. Entretanto, em comparação, reduz bastante a quantidade de elementos obrigatórios a constar no edital" e: "Deve-se destacar que o elenco de elementos a constar do edital constitui-se num rol mínimo, devendo ser inseridas outras disposições reputadas como necessárias para a perfeita condução do certame. Por exemplo, a nova redação não traz a obrigatoriedade da disciplina de prazos, embora seja difícil conceber um edital que não traga disposições a respeito.

(...) Quanto ao objeto da licitação, a lei anterior falava que deveria ser *em descrição sucinta e clara*. Sucinta, para que não haja nenhuma especificação ou referência que não integre o mínimo necessário para definição do objeto; e clara, para que não haja dúvidas ou obscuridades a sua perfeita compreensão pelos potenciais licitantes.

Em que pese a falta de menção a tais características, devem as autoridades competentes para a elaboração do edital tê-las sempre em mente ao definir o objeto da licitação. É a partir da definição do objeto e suas características que os licitantes avaliarão seu interesse em participar da licitação e formularão as suas propostas.

Descrições ambíguas ou equivocadas do objeto da licitação podem afastar da licitação competidor que teria condições de participar, por exemplo, por considerar que não tem disponibilidade para atender alguma característica que ele interpretou que seria exigida, mas que, na verdade, não é ora (competidor esse que poderia ter a melhor proposta, caso compreendesse o objeto corretamente). Ademais podem levar à formulação de propostas distorcidas, com base em interpretações equivocadas do objeto pretendido pela Administração."

(in) Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14133/21. Comentada por Advogados Públicos. Organizado por Leandro Sarai. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, p. 514-515).

[17] Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU, 4ª Ed. 2010.

[18] TCU/Plenário, Acórdão 366/2007, Rel. Min. Augusto Nardes.

[19] Por isso não é demais insistir: "Note que o edital é juridicamente a peça mais importante da licitação, reconhecida como lei interna, revelando o sentido do quanto vinculará as partes licitantes. (...) O edital indica as condições de convocação, os requisitos de habilitação, o detalhamento exigido na oferta de proposta, os critérios de julgamento, adjudicação e homologação." (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby et al. Tratado de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021. Arts. 1º ao 52. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 478-479;481)

[20] Na mesma linha de raciocínio é a posição de Marcelo Palavéri segundo quem "Apesar da Lei 14.133/21 não proceder da mesma forma – criando um verdadeiro roteiro – não vislumbramos prejuízo em seguir essa estrutura, a uma porque já enraizada na prática das administrações públicas em geral; e duas, porque contempla efetivamente sistemática didática de dispor o conteúdo do edital." (PALAVÉRI, Marcelo. Nova lei de licitações e contratações públicas para municípios, v. 1. Leme/SP: Mizuno, 2021, p. 219-220)

[21] Quanto ao pagamento, o inc. III do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que: 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:

(...) III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento.

[22] Considerando que há como infrações possíveis aos contratados (condutas enumeradas na Lei 14.133, de 2021), tem-se clara a observância do cumprimento da tipicidade. Todavia, frisamos que na aplicação das sanções, de acordo com a doutrina contemporânea, a proporcionalidade deve ser obrigatoriamente obedecida pelo administrador, conforme estatui o inciso VI do art. 2º da Lei nº 9.784/99, que exige, nos processos administrativos, adequação entre meios e fins, sendo vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público. Ademais, o §8º do art. 156 da Lei 14.133, de 2021 prevê que se a multa aplicada e as indenizações cabíveis forem superiores ao valor de pagamento eventualmente devido pela Administração ao contratado, além da perda desse valor, a diferença será descontada da garantia prestada ou será cobrada judicialmente.

[23] Art. 6º - O princípio da segregação das funções veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação.

Parágrafo único - A aplicação do princípio da segregação de funções de que trata o caput será avaliada na situação fática processual e poderá ser ajustada em razão de características do caso concreto, tais como o valor e a complexidade do objeto da contratação.

[24] **Súmula nº 272/2012**: No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de questões de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

[25] TCU, Acórdão 2924/2019 - Plenário, Rel. Benjamin Zylmer

[26] TCE/MG, Denúncia nº 887.859, Rel. Cláudio Terrão, pub. 07/03/2017

[27] Alínea "e", item 1.5, TC-022.942/2007-3, Acórdão nº 4.127/2008-1ª Câmara, DOU de 18.11.2008, S. L. p. 73.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Cecília de Almeida Castro**, Procurador(a) do Estado, em 10/07/2025, às 20:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do **Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017**.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **117555699** e o código CRC **92A3F5BD**.