



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



**PARECER JURÍDICO PGM/CJLC N. 238, DE 15 DE OUTUBRO DE 2025**

**Procedência:** Processo administrativo Nº 15.817/2025 - SEI n. 25.18.000002469-5

**Interessado:** Secretaria Municipal de Saúde - SMSA

**Assunto:** Análise jurídica da abertura de licitação na modalidade pregão eletrônico por registro de preço e análise da minuta do edital e de seus anexos

**Estimativa Econômica:** R\$ 6.151.027,57 (seis milhões, cento e cinquenta e um mil, vinte e sete reais e cinquenta e sete centavos)

EMENTA: SMDS - DIREITO ADMINISTRATIVO LICITAÇÕES E CONTRATOS - PREGÃO ELETRÔNICO NA MODALIDADE DE REGISTRO DE PREÇO - PARECER INICIAL - LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 - AQUISIÇÃO DE FÓRMULAS ALIMENTARES ESPECIAIS DESTINADAS À COMPLEMENTAÇÃO E/OU SUBSTITUIÇÃO ALIMENTAR DE PACIENTES ASSISTIDOS PELO PROGRAMA NUTRICIONAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - **INVIABILIDADE JURÍDICA.**

**I. RELATÓRIO**

**II. FUNDAMENTAÇÃO**

II.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

II.2 INÍCIO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

II.3 LIMITES E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA

II.4 FORMALIDADES

II.5 AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE LEGAL

II.6. DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL: CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

II.7 ADOÇÃO GERAL E OBRIGATORIA DE REGULAMENTOS FEDERAIS

II.7.1 UTILIZAÇÃO DE MINUTAS PADRONIZADAS

II.8 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

II.8.1 ANÁLISE DE RISCOS

II.8.2 QUANTITATIVOS ESTIMADOS

II.8.3 ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS

II.9 TERMO DE REFERÊNCIA

II.10 MINUTA DO EDITAL

II.11 MINUTA DO CONTRATO

**III. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DE CONTRATO**



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



**IV. CONCLUSÃO**

**40**

**V. DESPACHO DE APROVAÇÃO**

**45**

**I. RELATÓRIO**

Trata-se de análise jurídica prévia do procedimento de licitação, por meio de prego eletrônico na modalidade de registro de preço, cujo objeto, conforme o item 1 do Termo de Referência (0234694) é *a contratação de empresa especializada no fornecimento eventual e futura de dietas de ordens judiciais ativas e do Programa Nutrição Alimentar por um período de 12 meses, visando atender as demandas da Secretaria de Saúde.*

Na oportunidade, o processo 25.18.000002469-5 veio instruído com os seguintes documentos principais.

Anexo I:

- Comunicação Interna 5179 (0213396);
- DFD - Documento de formalização da demanda - SMSA 51 DFD (0214397);
- Cotação de preços (0214399);
- Declaração de conformidade 65 (0214400);
- Comunicação Interna 5228 (0214405);
- Autorização (0222990);
- Documentação (0228271);
- Documentação (0228325);
- Documentação (0228327);
- Registro de Preço (0228336);
- Cotação (0228721);
- Metodologia de Cálculo (0228946);
- Protocolo (0228949);
- Portaria (0228951);
- Comunicação Interna 5432 (0228953);

Este documento foi assinado digitalmente por Paula Tassiana Marcal Pereira, Andrew Silva Les, Isabelle Maria Gomes Fagundes De Sa e Anna Carolina Maia Sayao. Para verificar as assinaturas vá ao site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br> e utilize o código 987D-7237-C5F7-A2DD.



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



- Estudo Técnico Preliminar ETP (0233976);
- Declaração de conformidade 95 (0233980);
- Termo de Referência 43 Termo de Referência (0234694);
- Declaração de conformidade 96 (0234706);
- Documentação Serie Histórica (0235382);

## Anexo II

- Termo de Designação de Pregoeiro 23 (0236843);
- Minuta de Edital nº XXX/2025 (0236847);
- Declaração de conformidade 10 (0236848);
- Lista de verificação AGU (0236855);
- Comunicação Interna 5684 (0236950).

Em seguida, por força do disposto no art. 53, §4º da Lei Federal n. 14.133/2021 vieram os autos a esta Procuradoria, para exame e parecer.

É um breve relatório, sobre o qual passo a opinar.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir à autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei Federal n. 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;



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



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; **[grifou-se]**

Como se pode observar do dispositivo legal acima, 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. Em relação a estes eventuais apontamentos decorrem da interconexão com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC n. 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

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

A presente análise jurídica prévia, conforme estabelecido pelo art. 53, caput, da Lei nº



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



14.133/2021, visa a aferir a legalidade, a legitimidade e a economicidade do procedimento licitatório antes de sua formalização final, servindo como um controle preventivo que resguarda a Administração Pública de possíveis vícios e irregularidades.

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

## **II.2 INÍCIO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO**

Conforme o art. 6º, I, do Decreto Municipal n. 3.021/2015, o procedimento de licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado e protocolado, contendo a autorização respectiva, a descrição sucinta de seu objeto e do recurso próprio.

Alerte-se que o processo deverá ter suas páginas numeradas sequencialmente, todas elas rubricadas e todos os atos processuais devem ser produzidos por escrito, com data e local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

O procedimento licitatório teve seu pontapé inicial com a *Comunicação Interna Nº 5179/2025-08*, datada de 06 de agosto de 2025 (p. 1), pela qual a Coordenadoria do NASF da Secretaria Municipal de Saúde de Santa Luzia solicitou a abertura do processo para a aquisição de Fórmulas Alimentares. Esta solicitação foi motivada pela "previsão de esgotamento dos estoques atuais e da continuidade do fornecimento regular aos usuários, conforme protocolos estabelecidos e demandas judiciais em andamento", destacando a urgência e a essencialidade da contratação.



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



Em atendimento a essa demanda, foi elaborado o *Documento de Formalização de Demanda (DFD) Nº 51/25*, assinado eletronicamente por Priscila Yone Harada, Nutricionista, em 06 de agosto de 2025 (p. 2-9). O DFD é o documento fundamental que embasa o plano de contratações, detalhando a necessidade da aquisição conforme o inciso IV do art. 2º do Decreto Municipal nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, e o art. 8º do mesmo Decreto, bem como o § 1º do art. 10 da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022 (p. 2).

O DFD foi aprovado pelo Secretário Municipal de Saúde, Rodrigo Inácio Alves Gazeto, em 07 de agosto de 2025 (p. 9), e encaminhado à Gerência de Licitações e Contratos para o prosseguimento dos trâmites legais. Posteriormente, a *Autorização Nº 0222990 - SMPO/GAB*, emitida pela Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento em 26 de agosto de 2025 (p. 37), autorizou o início do Processo Licitatório, ressaltando a essencialidade do serviço e a execução orçamentária da aquisição. A *Comunicação Interna Nº 5228/2025-08*, datada de 08 de agosto de 2025 (p. 36), reiterou a necessidade e o objetivo da aquisição.

O processo administrativo foi formalmente cadastrado sob o número 25.18.000002469-5, com data de abertura em 06 de agosto de 2025, e sua situação atual consta como "EM ANDAMENTO", conforme o *Protocolo (0228949)* (p. 160). Todo este encadeamento demonstra um início formal e justificado do procedimento licitatório.

No presente processo administrativo, **os requisitos mínimos jurídicos formais restaram cumpridos.**

### **II.3 LIMITES E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA**

No caso em questão, **o valor estimado das aquisições é de aproximadamente R\$ 6.151.027,57** (seis milhões, cento e cinquenta e um mil, vinte e sete reais e cinquenta e sete centavos) e, por se tratar de Pregão Eletrônico, por força da Portaria nº 23.926, de 11 de setembro de 2023, que "*estabelece instâncias de governança, normas e os*



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



*procedimentos a serem adotados por todos os órgãos da administração nos contratos firmados pela administração direta e indireta do município de Santa Luzia – MG", temos a declaração assinada pelo Secretário o Sr. **Leandro Luiz Santos (0222990)**.*

A indicação de recursos orçamentários nesse momento é indispensável, conforme dispõe o art. 17 do Decreto Federal n. 11.462/23:

Art. 17. A indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

No documento de autorização temos os seguintes dizeres do Secretário:

Por meio deste instrumento, em atendimento à solicitação remetida pela Secretaria Municipal de Saúde, autorizo o início de Processo Licitatório, em conformidade com o Documento de Formalização de Demanda - DFD, que tem por objeto *"aquisição de fórmulas alimentares especiais destinadas à complementação e/ou substituição alimentar de pacientes assistidos pelo Programa Nutricional da Secretaria Municipal de Saúde e pelo cumprimento de ordens judiciais, visando à manutenção da saúde e nutrição adequada de crianças, adolescentes, adultos e idosos com necessidades alimentares específicas"*.

Como demonstrado, a manifestação do Secretário aprova os valores fornecidos no Documento de Formalização de Demanda, sendo ele R\$ 3.449.507,10 (três milhões, quatrocentos e quarenta e nove mil, quinhentos e sete reais e dez centavos), no entanto, após o mencionado documento, foram apresentados pela gerência da licitação outras cotações, finalizando o valor estimado em R\$ 6.151.027,57 (seis milhões, cento e cinquenta e um mil, vinte e sete reais e cinquenta e sete centavos).

Diante de tamanha variação nos valores iniciais e finais do processo licitatório, entende-se que o requisito da manifestação do Secretário Municipal de Planejamento e Orçamento - SMPO, não resta atendido, visto que, sua manifestação foi referente à metade do valor determinado posteriormente.

Este documento foi assinado digitalmente por Paulo Jessayana Marcal Pereira, Andrew Silva Les, Isabelle Maria Gomes Fagundes De Sa e Anna Carolina Maia Sayao. Para verificar as assinaturas vá ao site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br> e utilize o código 987D-7237-C5F7-A2DD.



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



**Deste modo, recomenda-se a reanálise e manifestação do Secretário Municipal de Planejamento e Orçamento, o Sr. Leandro Luiz Santos.**

## **II.4 FORMALIDADES**

Conforme se observa, o presente processo foi encaminhado de forma 100% digital atendendo ao disposto no Decreto Municipal n. 4.084/2022<sup>1</sup> e a preferência indicada no art. 12<sup>2</sup> da NLLC.

## **II.5 AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE LEGAL**

O art. 19 da Lei nº 14.133, de 2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços, conforme abaixo transcrito:

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

- I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;
- II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;
- III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;
- IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;
- V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

Desse modo, é preciso que a fase de planejamento da contratação esteja alinhada à

<sup>1</sup> A utilização do SEI é obrigatória para todos os órgãos da Administração Pública Municipal, tanto da Administração Direta quanto da Administração Indireta, nos termos da Lei Complementar nº 4.570, de 30 de março de 2023.

<sup>2</sup> Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



iniciativas mais atualizadas dos órgãos que detêm competências regulamentares, nesse sentido, um instrumento importante para auxiliar a checagem desse alinhamento é a lista de verificação elaborada pela Advocacia-Geral da União.

Referidos documentos estão disponíveis no endereço

<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/listas-de-verificacao> (acesso em 25/09/2025).

No caso em tela, **foi juntada a lista de verificação**, conforme se depreende do **doc 0236855**.

A necessidade da contratação é justificada e possui respaldo constitucional no art. 6º e art. 196 da Constituição Federal, que garantem o direito à saúde (p. 213, ETP). A natureza dos itens a serem adquiridos — fórmulas alimentares especiais — é de caráter essencial, cuja interrupção ou ausência pode acarretar "consequências graves e irreversíveis, como desnutrição, regressão do quadro clínico, internações hospitalares frequentes, judicializações adicionais e, em casos extremos, risco de óbito" (p. 3, DFD).

A Lei nº 14.133/2021 é a diretriz mestre do procedimento, buscando garantir a legalidade e a regularidade do processo licitatório, conforme o ETP (p. 215). O documento enfatiza a observância aos princípios da legalidade, eficiência, economicidade e continuidade do serviço público (p. 213). Requisitos legais específicos são impostos aos fornecedores, como regularidade jurídica, fiscal, previdenciária e trabalhista, além de tratamento diferenciado e favorecido às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), alinhado ao art. 4º da Lei nº 14.133/2021 e à Lei Complementar nº 123/2006 (p. 215-216). Também são exigidas conformidades com normas sanitárias, como as Resoluções RDC da ANVISA (p. 216), assegurando a qualidade e segurança dos produtos.

A escolha da modalidade Pregão Eletrônico, com sistema de registro de preços para



aquisição eventual ou futura, é justificada pela natureza imprevisível e variável das demandas judiciais e do Programa Nutrição Alimentar (p. 227-228), o que demonstra uma aplicação eficiente e prática da Lei, evitando desperdício e garantindo a flexibilidade necessária.

## **II.6. DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL: CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE**

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

No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67 IV, da Lei Federal n. 14.133/2021).

São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade, devendo órgão demandante:

- a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto;
- b) indicar as dimensões dessa incidência; e
- c) definir condições para sua aplicação. É de fundamental importância consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU, no qual podem ser extraídos subsídios orientadores das ações de sustentabilidade.



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei Federal n. 12.305/2010, deve-se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser recicláveis; ser mais duráveis; que possuam menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que consumam menos recursos naturais na sua produção.

Na especificação técnica do objeto a ser adquirido, **recomenda-se**, como subsídio, a utilização do Catálogo de Materiais Sustentáveis do Ministério da Economia. O CATMAT Sustentável permite identificar itens de materiais sustentáveis que poderão ser adquiridos em substituição a itens similares.

Acresça-se que **é obrigação do gestor público, antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer jurídico, a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais constantes no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**, o qual já foi citado como exemplo de boa prática administrativa pelo Tribunal de Contas da União, conforme acórdão 1056/2017-Plenário.

Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos legalmente previstos, desde que observados os demais princípios licitatórios.

Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições:

- definir os critérios sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial
- verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame; e,
- verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

**Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de**



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



**sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados.**

**Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.**

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

- I. **Os órgãos e entidades que compõem a administração pública são obrigados a adotar critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas**, nas fases de planejamento, seleção de fornecedor, execução contratual, fiscalização e na gestão dos resíduos sólidos;
- II. A **impossibilidade de adoção de tais critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações públicas deverá ser justificada** pelo gestor competente nos autos do processo administrativo, **com a indicação das pertinentes razões de fato e/ou direito**;
- III. Recomenda-se aos agentes da administração pública federal encarregados de realizar contratações públicas, que, no exercício de suas atribuições funcionais, consultem o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União. [grifou-se]

No presente caso, quanto ao tema da sustentabilidade, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar (documento nº 0233976) aborda de maneira da seguinte maneira o assunto, vejamos:

Atendimento a critérios de sustentabilidade, abrangendo: Utilização de materiais reciclados ou recicláveis e processos de produção de baixo impacto energético; Adoção de práticas que minimizem impactos ambientais, tanto na etapa produtiva quanto na logística de transporte e entrega; Fornecimento de itens que possibilitem manutenção ou reparo, de modo a prolongar sua vida útil e reduzir a necessidade de substituições frequentes. (pág.6)

Visando à efetiva aplicação dos critérios e ações ambientais e socioambientais



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



bem como à inserção de requisitos de sustentabilidade ambiental nos editais de Licitação promovidos pela Administração Pública, em conformidade com a Lei nº14.133/2021, determina-se que as licitantes devem apresentar Declaração de Sustentabilidade Ambiental, conforme modelo constante no edital, que deve estar anexa à proposta de preços. Tal exigência visa atender ao Decreto Municipal 4149/2023, Art. 3º, inciso IV, legislação mencionada orienta que a licitante deve implementar ações ambientais. Seguem abaixo algumas ações a serem adotadas pela licitante vencedora como boas práticas na prestação dos serviços a serem desempenhados por seus profissionais, tanto nas atividades diárias quanto nas atividades empresariais: • Otimização dos recursos materiais; • Redução de desperdícios de materiais, energia e água por parte de seus profissionais no desempenho das atividades diárias; • Receber informações da CONTRATANTE sobre programas de uso racional dos recursos que impactem o meio ambiente; • Racionalização/economia no consumo de energia (especialmente elétrica) e água; • Instruir os profissionais quanto à coleta seletiva e ao Programa de Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos, em especial em relação aos recipientes adequados para coleta seletiva disponibilizados nas dependências dos órgãos. (pág. 15 e 16)

O trecho do ETP - doc Estudo Técnico Preliminar para aquisição de medicamentos (0233976 - pág. 15 e 16) - apresentado demonstra uma intenção de adesão às diretrizes de sustentabilidade, todavia, não há qualquer manifestação quanto ao plano ou diretrizes para alcançar uma sustentabilidade mínima, conforme previsto em lei.

Percebe-se também, que há após o edital a Declaração de Sustentabilidade Ambiental (Anexo II), mesmo que essa abordagem seja genérica e de cunho declaratório, não sendo suficiente para, por si só, garantir a conformidade com os princípios e diretrizes do desenvolvimento nacional sustentável previstos na Lei nº 14.133/2021, no Decreto Municipal nº 4.149/2023 e nas orientações do TCU e da AGU, tal documento é essencial, até mesmo, para corroborar com uma futura análise de responsabilização.

Os critérios mencionados no ETP foram abordados de maneira genérica, faltando elementos fundamentais tais como: definição de **critérios técnicos objetivos e mensuráveis de sustentabilidade aplicados aos produtos/serviços contratados, exigência de certificações ambientais, análise do ciclo de vida**



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



**dos materiais (produção, uso e descarte), incentivo à logística reversa e comprovação de práticas sustentáveis do fornecedor ao longo da cadeia de fornecimento.**

Tendo em vista, o teor da presente demanda, cabe à Secretaria responsável verificar com maior cautela os critérios de sustentabilidade, considerando que em sua maioria os itens licitados pela Secretaria de Saúde são sabidamente mais complexos no que se referem à produção, transporte e descarte.

Portanto, embora o texto do ETP represente um avanço em termos de diretrizes, seu conteúdo **ainda é insuficiente** do ponto de vista técnico e normativo para garantir a plena integração da sustentabilidade como critério de julgamento e execução contratual.

A prioridade ou "preferência" por materiais que minimizem impactos ambientais, como produtos reciclados ou recicláveis e processos de produção de baixo impacto energético como mencionado no ETP, não se tornou um **critério de exigência ou pontuação no Termo de Referência, ou no Edital** para o produto em si.

A confiança em uma "declaração de sustentabilidade" sem o correspondente detalhamento técnico no objeto da contratação e sem critérios de avaliação específicos torna a aplicação dos princípios de sustentabilidade mais uma formalidade do que uma efetiva prática na escolha do fornecedor e do produto.

Sem essas especificações e critérios técnicos, a contratação arrisca adquirir um produto que, embora atenda às necessidades funcionais, não contribua ativamente para os objetivos de desenvolvimento nacional sustentável, conforme a exigência legal.

**Diante do exposto, conclui-se que o referido requisito não foi devidamente atendido, deste modo, recomenda-se a revisão dos requisitos pertinentes à sustentabilidade. Sugere-se utilizar o Manual de Práticas Sustentáveis da AGU como parâmetro.**



## II.7 ADOÇÃO GERAL E OBRIGATÓRIA DE REGULAMENTOS FEDERAIS

É oportuno lembrar que, consoante o art. 187 da Lei Federal n. 14.133/2021, o Município de Santa Luzia adota os regulamentos federais como sendo os seus. Além disso, **os modelos e as instruções federais devem ser aplicadas obrigatoriamente<sup>3</sup> pela Administração Pública**, sem necessidade de incorporação ou legislação específica, conforme o Decreto Municipal n. 4.200/2023<sup>4</sup>.

### II.7.1 UTILIZAÇÃO DE MINUTAS PADRONIZADAS

A padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei Federal n. 14.133/2021:

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

[...]

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

Tal postulado foi registrado na quarta edição do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, conforme Enunciado BPC n. 06:

A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados.

<sup>3</sup> Art. 2º **Fica expressa e obrigatoriamente adotada a modelagem do Poder Executivo Federal para a Lei Federal nº 14.133, de 2021, no âmbito da administração pública municipal direta**, autárquica e fundacional, exceto no caso em que for absolutamente incompatível com a esfera municipal conforme instrução da Comissão de Implantação da Nova Lei de Licitações e Contratos da Prefeitura Municipal de Santa Luzia.

<sup>4</sup> Institui a modelagem oficial e geral das contratações, para a aplicação eficiente e integrada da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional e autoriza a definição das hipóteses de dispensa de análise jurídica prévia.



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU [grifou-se]

Neste município, existem vários tipos de minutas que podem ser padronizadas, por exemplo: Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Edital, Contrato, etc.

Para que **os objetivos de celeridade, eficiência e segurança sejam alcançados**, **é preciso que a Administração aponte claramente:**

- I) Se houve utilização de modelos padronizados, ou a justificativa concreta para excepcionar o dever legal de padronização;
- II) Qual modelo foi adotado; e
- III) Quais foram as modificações ou adaptações eventualmente efetuadas no modelo.

Tudo isso é regulamentado pelo Decreto Municipal n. 4.200/2023, que ainda exige a juntada da **Declaração de Conformidade com Modelo Oficial para cada documento repetitivo/padronizado:**

Art. 2º [...] § 2º Para o cumprimento do disposto no caput, o servidor, a equipe ou autoridade responsável pela utilização de documentos padronizados deverá preencher a Declaração de Conformidade com o Modelo Oficial, constante no Anexo Único deste Decreto, e juntá-la ao respectivo processo administrativo de contratação.

Art. 3º A não utilização da modelagem oficial de que trata o art. 2º deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório, em obediência ao § 2º do art. 19 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

No caso em tela, verifica-se o seguinte:

Conforme o documento 0214400, a servidora **Karolayne Tiengos da Costa Melo**, ocupante do cargo/função Supervisora de Compras e Licitação, portadora da Matrícula Funcional nº 40.191, declarou que utilizou o modelo padronizado do Documento de Formalização de Demanda (DFD), disponível no site da Prefeitura de Santa Luzia.



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



Afirmou, também, que não o modificou, exceto para adequação de nomenclaturas, e, por esse motivo, indicou a possibilidade de dispensa de análise/aprovação pelo setor de assessoramento jurídico, em que pese o fato da mesma não ter preenchido o número do Processo Administrativo, deixando como: **Processo Administrativo xxxx**. Recomenda-se o preenchimento com o referido número do processo administrativo.

Conforme o documento 0233980, a servidora **Karolayne Tiengos da Costa Melo**, ocupante do cargo/função Supervisora de Compras e Licitação, portador da Matrícula Funcional nº 40.191, declarou que utilizou o modelo padronizado do Documento Estudo Técnico Preliminar (ETP), disponível no site da Prefeitura Municipal de Santa Luzia. Afirmou, também, que não o modificou, exceto para adequação de nomenclaturas, e, por esse motivo, indicou a possibilidade de dispensa de análise/aprovação pelo setor de assessoramento jurídico.

Conforme documento n. 0234706, a servidora **Karolayne Tiengos da Costa Melo**, ocupante do cargo/função Supervisora de Compras e Licitação, portador da Matrícula Funcional nº 40.191, declarou que utilizou o modelo padronizado do Documento Termo de Referência (TR), disponível no site da Prefeitura Municipal de Santa Luzia. Afirmou, também, que não o modificou, exceto para adequação de nomenclaturas, e, por esse motivo, indicou a possibilidade de dispensa de análise/aprovação pelo setor de assessoramento jurídico, em que pese o fato da mesma não ter preenchido o número do Processo Administrativo, deixando como: **Processo Administrativo xxxx**. Recomenda-se o preenchimento com o referido número do processo administrativo.

Conforme documento n. 0236848, a servidora, Kátia Cilene de Oliveira, ocupante do cargo de Pregoeira, portadora da Matrícula Funcional 33.346, lotada na SMAE – Secretaria Municipal de Administração, Estratégia e Gestão de Pessoas – Gerência de Licitações e Contratos (GLC), servidora pública responsável pela emissão do EDITAL E ANEXOS IV E V, divulgado pelo Governo Federal (AGU/Seges) denominado Câmara



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União - Edital modelo para Pregão Eletrônico - Lei nº 14.133, de 2021 disponível no do respectivo, declarando que não o modificou, exceto para adequação de nomenclaturas/referências de órgãos/normas federais por municipais e, por isso, indica a possibilidade de dispensa de análise/aprovação do setor de assessoramento jurídico.

Diante do exposto, considera-se que o requisito da padronização das peças iniciais do pregão eletrônico foi atendido.

## **II.8 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

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

O artigo 18 da Lei Federal n. 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, veja-se:

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

- I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;
- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de **termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- III - a definição das **condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento**;
- IV - o **orçamento estimado**, com as composições dos preços utilizados para sua formação;



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



V - a elaboração do **edital de licitação**;

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

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

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

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

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

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

(grifou-se)

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar de uma forma bem abrangente, o **planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.**

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender à referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial.

Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



É possível se extrair do documento de Estudo Técnico Preliminar (0233976 - itens 6, 7 e 8) que a análise comparativa das soluções, foi realizada devidamente, demonstrando os pontos positivos e negativos de cada uma das opções e por fim determinando a medida mais adequada para a finalidade pretendida.

Após o estudo das possibilidades para aquisição dos medicamentos, a secretaria demandante entendeu por mais adequado o processo licitatório próprio, deste modo foi apresentado o texto de justificativa:

A Solução 1, ora selecionada, consiste na contratação sob demanda, por meio do Sistema de Registro de Preços, modalidade prevista no art. 84 da Lei nº 14.133/2021, que permite à Administração Pública registrar preços e condições com fornecedores previamente habilitados, acionando-os apenas quando houver necessidade concreta de fornecimento. Trata-se de uma forma de contratação voltada à aquisição de bens ou serviços cujo consumo é incerto e não contínuo, mas cuja disponibilidade deve ser assegurada para atendimento imediato quando necessário.

A escolha dessa solução justifica-se pela natureza imprevisível, emergencial e variável das determinações judiciais, que frequentemente envolvem dietas e fórmulas especiais específicos, com diferentes apresentações, características técnicas e prazos curtos de entrega. Tais demandas não se repetem de forma regular ou previsível, inviabilizando a contratação com quantitativos previamente definidos. A adoção do sistema de registro de preços para contratação eventual possibilita maior eficiência e racionalidade na gestão pública, evitando a aquisição de dietas e fórmulas especiais em excesso, a formação de estoques desnecessários, o vencimento de produtos e o desperdício de recursos públicos.

Adicionalmente, a contratação por demanda oferece maior agilidade administrativa, essencial para o cumprimento célere das decisões judiciais, que muitas vezes exigem fornecimento imediato, sob pena de sanções à Administração. A formalização prévia das condições de fornecimento permite que os fornecedores registrados sejam acionados prontamente, assegurando a efetividade da resposta estatal.

A escolha da Solução 1 está, portanto, alinhada aos princípios da legalidade



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



eficiência, economicidade, interesse público, planejamento e sustentabilidade, conforme previsto nos artigos 5º, 11 e 12 da Lei nº 14.133/2021. Trata-se de alternativa técnica e juridicamente adequada à realidade administrativa, garantindo o atendimento das decisões judiciais sem comprometer o equilíbrio orçamentário e a boa gestão dos recursos públicos. (pág. 18 e 19)

Alguns dos elementos serão examinados abaixo.

### **II.8.1 ANÁLISE DE RISCOS**

O art. 18, inciso X, da Lei Federal n. 14.133/2021, **estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.**

Assim, no Portal de Compras do Governo Federal consta um tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas com base nas premissas estabelecidas pela Lei Federal n. 14.133/2021, **sendo certo que tais recomendações devem ser incorporadas no planejamento desta contratação.**

Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato um tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação. Em caso de dúvidas, esta unidade jurídica poderá ser consultada.

A aquisição pública que tange sobre a área da saúde, por intermédio de processos licitatórios, reveste-se de uma complexidade intrínseca, haja vista a natureza essencial dos bens pretendidos e o rigor legal imposto às contratações da Administração Pública. Tais procedimentos, longe de serem meramente burocráticos, configuram um campo onde se manifestam diversos riscos que, se não mitigados com atenção, podem comprometer a higidez do erário e, precipuamente, a saúde e o bem-estar da população.



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



O êxito de uma licitação inicia-se com um planejamento rigoroso, conforme preconizado pela legislação vigente, como a Lei nº 14.133/2021. A inobservância desta premissa gera vulnerabilidades, como:

- **Especificação Técnica Deficiente ou Excessiva:** A descrição imprecisa do medicamento ou a exigência de características restritivas, sem a devida justificativa técnica e sanitária, pode ensejar a restrição da competitividade (risco de impugnação do edital) ou a aquisição de produtos que não atendam às necessidades terapêuticas. Por outro lado, a especificação genérica pode atrair propostas de menor qualidade ou inaptas.
- **Estimativa de Preços Inadequada:** A pesquisa de preços falha, que não reflita a realidade do mercado farmacêutico, pode resultar em dois cenários prejudiciais à Administração Pública, como propostas com preço superior ao mercado ou preços abaixo do mercado.
- **Insuficiência de Quantitativo (Subdimensionamento):** O cálculo incorreto da demanda, não considerando fatores epidemiológicos, sazonalidade ou a real necessidade dos serviços de saúde, acarreta a insuficiência do estoque e a necessidade de novas e custosas contratações emergenciais.

Os riscos de uma licitação mal planejada incorrem também na execução do contrato celebrado, em especial na garantia da continuidade do fornecimento, como:

- **Inexecução Contratual ou Atraso na Entrega:** O contratado pode falhar total ou parcialmente na entrega dos medicamentos, seja por dificuldades logísticas, problemas de produção, ou instabilidade do mercado. No contexto dos medicamentos, um atraso significa um **risco iminente à saúde pública** devido ao desabastecimento das unidades de saúde.
- **Fornecimento de Produtos Próximos ao Vencimento:** A entrega de lotes com prazo de validade exíguo inviabiliza o uso completo do medicamento antes de sua expiração, gerando perdas, desperdício de recursos e a necessidade de descarte.
- **Problemas de Logística e Armazenamento:** Falhas na recepção, transporte



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



e armazenamento comprometem a integridade dos medicamentos, resultando em perdas e inviabilidade de uso.

Para salvaguardar o interesse público, impõe-se a adoção de uma gestão de riscos proativa e sistêmica, conforme preconizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e a Lei nº 14.133/2021 e não o mero preenchimento do Mapa de Risco. É fundamental que a Secretaria demandante tenha ciência da responsabilidade e complexidade da licitação para aquisição de medicamentos.

O desenvolvimento de um Mapa de Riscos específico para a aquisição de Fórmulas Alimentares Especiais, identificando, avaliando a probabilidade e o impacto de cada ameaça, e definindo ações preventivas e ações corretivas, caso se torne necessário.

No caso concreto, a Secretaria Municipal de Saúde - SMSA menciona na lista de verificação da AGU (0236855) que foi realizada a análise quanto ao risco do procedimento licitatório, no entanto, não foi apresentado nos autos do processo administrativo. Não constam o Mapa de Risco e nem a declaração de utilização de minuta padronizada, ou seja, entende-se que não foi elaborado pela Secretaria demandante.

**Tal lacuna inviabiliza o andamento do processo administrativo licitatório, considerando a importância do documento, bem como, devido à complexidade do teor da licitação que tange sobre aquisição de dietas especiais e por fim, pelo expressivo valor da contratação.**

**Deste modo, NÃO resta atendido o requisito do documento de Mapa de Risco, recomenda-se a juntada do documento para possibilitar o prosseguimento da licitação.**

## **II.8.2 QUANTITATIVOS ESTIMADOS**

Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

Nessa etapa, entretanto, **a definição do aspecto quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades.** Isso é especialmente importante de ser registrado nos autos por ser um ponto objetivo, de maior verificação e consequentes questionamentos, que se tornam mais difíceis de responder à medida que o tempo transcorre, quando a memória e a documentação correspondente podem estar menos acessíveis.

Assim, **deve-se evitar ao máximo estimativas genéricas**, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

Nesse sentido, o art. 40 da Lei nº 40.133, de 2021, dispõe que o planejamento das compras considere a expectativa de consumo anual, devendo tal regra ser observada, no caso concreto, admitindo-se o fornecimento contínuo, conforme inciso III do citado dispositivo.

Além disso, convém observar que a adoção de orçamento sigiloso não conduz ao sigilo dos quantitativos, pelo contrário, permanece ampla a divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

Deve-se ressaltar que não compete a esta unidade jurídica adentrar em questões técnicas, apenas apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação e verificar se há suporte documental coerente com aquele exigido pela legislação para a fase interna da licitação.



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



Nesse sentido, vejamos o entendimento do TCEMG que, por meio da análise de pedido cautelar referente à Denúncia n. 1141626<sup>5</sup> decidiu que:

DENÚNCIA. MEDIDA CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS DIVERSOS PARA TRANSPORTE ESCOLAR. IRREGULARIDADES. ADOÇÃO DO **SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**. NÃO DETALHAMENTO DO OBJETO LICITADO. AUSÊNCIA DE PLANILHA ORÇAMENTÁRIA E ANALÍTICA COM A COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS UNITÁRIOS DO OBJETO LICITADO. AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE ESTUDO DE DEMANDA JUNTO A CADA UM DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS. PRESENTES OS REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. SUSPENSÃO DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

**1. Cabe à Administração Pública estabelecer o quantitativo estimado, buscando-se obter os melhores preços, em função da economia de escala; estabelecendo-se um parâmetro para fins da elaboração das propostas, evitando-se que o fornecedor seja surpreendido com aquisições ou contratações que não possa atender.**

(...) (grifei)

Do inteiro teor da decisão, convém destacar que:

O estudo de demanda objetiva demonstrar os quantitativos do objeto licitado através do registro de preços, procedimento com vistas a facilitar o gerenciamento de contratos, sobretudo nas situações de difícil previsibilidade. Diante da opção pelo registro de preços, o licitante se obriga a fornecer os quantitativos previstos na ata, caso demandado, e a Administração adquire somente os quantitativos que vier a precisar.

Oportuno ressaltar que cabe a Administração Pública estabelecer o quantitativo estimado, buscando-se obter os melhores preços, em função da economia de escala; estabelecendo-se um parâmetro para fins da elaboração das propostas, evitando-se que o fornecedor seja surpreendido com aquisições ou contratações que não possa atender.

Nesse contexto, importante mencionar o posicionamento adotado por esta Corte de Contas, nos autos da Denúncia n. 886599, de relatoria do Conselheiro José Alves Viana, no qual firmou-se o entendimento de que mesmo nas licitações para registro de preços, deve haver a previsão de um quantitativo estimado, obtido a partir de estudo de demanda que indique as reais necessidades do órgão contratante, durante o período de vigência da ata de registro de preços:

DENÚNCIA. PREFEITURA. IRREGULARIDADES EM PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO. REGISTRO DE PREÇOS. PESQUISA DE PREÇOS. INSATISFATÓRIA EM DECORRÊNCIA DA MÁ DEFINIÇÃO DO OBJETO. O

<sup>5</sup> <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Detalhes/1141626#!>



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



TIPO DE LICITAÇÃO “POR PREÇO GLOBAL” RESTRINGE INDEVIDAMENTE O CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. EXIGÊNCIA DE QUE A COOPERATIVA TENHA REGISTRO EM SINDICATO DA CATEGORIA. INCOERÊNCIA ENTRE OS OBJETOS DESCRITOS NO CORPO DO EDITAL E EM SEU ANEXO I. EXIGÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL REGISTRADA EM ÓRGÃO COMPETENTE. EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA-OPERACIONAL. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PROFISSIONAL DE NÍVEL SUPERIOR RESPONSÁVEL PELA EMPRESA “CARONA” NO REGISTRO DE PREÇOS. EXIGÊNCIA EXCESSIVA DO VALOR DO CAPITAL SOCIAL. DOS QUANTITATIVOS E DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO LICITADO. LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE ATESTADOS PARA COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA-OPERACIONAL. APLICAÇÃO DE MULTA.

[...]

11. Mesmo se tratando de Registro de Preços, quando não há obrigação de se contratar, a licitação deve ser precedida de uma ampla pesquisa de mercado e **o quantitativo estimado deve ser devidamente previsto com base em estudos que definam a real demanda da Administração no período de vigência da ata de registro de preços**. Ademais, a realização de um certame licitatório gera custos para a Administração e uma expectativa de contratação para a empresa vencedora, e se não há intenção de contratar nem uma estimativa da demanda, a licitação se torna um ônus para os dois lados. (Denúncia nº 886599, Rel. Cons. José Alves Viana, 2ª Câmara. Data da publicação: 19/04/2018)

Em síntese, a definição do aspecto quantitativo no planejamento de compras é um elemento crucial que deve ser abordado com rigor e precisão. A falta de documentação que comprove o histórico de consumo impede a validação das estimativas apresentadas, tornando o processo de licitação vulnerável a questionamentos e incertezas.

A observância do art. 40 da Lei nº 40.133, de 2021, ressalta a importância de uma previsão fundamentada nas expectativas de consumo, evitando assim estimativas genéricas que não possuam respaldo técnico.

No Estudo Técnico Preliminar - ETP (0233976) são mencionados na tabela descritiva 18 fórmulas alimentares especiais, no item 5. Estimativa da Demanda - Quantidade de Bens e Serviços, foi descrito o método de cálculo que a Secretaria demandante realizou para chegar no quantitativo solicitado, mencionando a quantidade de usuários que utilizam a fórmula, bem como, o volume atual do estoque, comprovado por meio do documento da série histórica (0235382) com arrolamento dos itens atualmente



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



armazenados. Neste sentido, o Secretário de Saúde afirmou:

A presente aquisição de dietas e fórmulas nutricionais especiais tem por finalidade atender às demandas da Coordenadoria de Nutrição do Município pelo período de 12 (doze) meses, garantindo o atendimento integral dos pacientes vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS). A medida também contempla o cumprimento de ordens judiciais já expedidas e daquelas que, eventualmente venham a ser determinadas, além de atender os munícipes cadastrados no Programa de Nutrição Alimentar. A definição das quantidades a serem adquiridas fundamentou-se na análise do histórico de consumo referente ao exercício de 2024, bem como na avaliação do estoque atual disponível, de modo a assegurar o fornecimento contínuo desses insumos indispensáveis ao tratamento dos pacientes assistidos pela rede pública de saúde. (pág. 8 e 9)

Diante do exposto e considerando que os parâmetros legais para a aferição dos quantitativos foram demonstrados, vez que, foram apresentados os métodos utilizados, incluindo documentos de estoque (0235382) elaborado em 10 de setembro de 2025, considera-se que o requisito foi devidamente atendido. Esta estimativa considera a natureza contínua do fornecimento, ainda que em caráter eventual ou futuro, como elemento essencial para a saúde pública. Lembrando que não cabe à PGM auditar as fórmulas nem atestar a veracidade do cálculo.

### **II.8.3 ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS**

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei Federal n. 14.133/2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º.

Além das regras legais, também devem ser observadas as normas do Decreto Municipal n. 4.150/2023<sup>6</sup>, que estabelece o dever de materialização da pesquisa de preços em documento que contemple, no mínimo, as exigências do artigo 3º da referida norma, assim como, o referido decreto, em seu artigo 5º, define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, de forma bastante similar ao

<sup>6</sup> <http://leismunicipa.is/0ghge>



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



disposto na Lei Federal n. 14.133/2021.

Acrescenta, no entanto, no §1º do artigo 5º que devem ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II, painel para consulta de preços do PNCP e contratações similares, respectivamente, devendo ser apresentada justificativa nos autos em caso de impossibilidade de adoção destes. Assim, o primeiro ponto a ser destacado é a necessidade jurídica dessa priorização, a ser justificada nos autos quando não observada.

Um segundo ponto refere-se ao limite temporal estabelecido para os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, voltados a evitar que os valores pesquisados já estejam desatualizados, conforme descrito nos incisos do artigo 5º do ref. decreto municipal, cabendo repetir a pesquisa de preços sempre que ultrapassado o prazo previsto.

Por fim, impende ressaltar a previsão do art. 6º, § 4º, do Decreto Municipal n. 4.150/2023, que deve ser observada pelo consulente no sentido de que *"Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados"*.

O orçamento estimado com as composições dos preços utilizados para sua formação é um item importante da fase preparatória e o estudo técnico preliminar deve conter a estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte.

A pesquisa de preços tem como principal objetivo aproximar o valor encontrado com aquele que será efetivado na contratação. Uma pesquisa mal conduzida pode levar a uma contratação com preços artificiais.

Conforme mencionado anteriormente, visando o esclarecimento, vejamos o teor do art. 23, da Lei 14.133/21:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



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.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma do regulamento. (...)

No caso concreto, foi apresentada pela Secretaria de Saúde uma cotação (0214399) de 17 fórmulas alimentares especiais e restou perceptível que o item **FÓRMULA NUTRICIONAL ESPECÍFICA – ERRO INATO**, não foi contemplado pela pesquisa.

A estimativa do custo total da contratação é um dos pontos mais importantes para a economicidade e transparência do processo. O **ETP (0233976)**, na seção 9



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



"ESTIMATIVA DE CUSTO TOTAL DA CONTRATAÇÃO" , informa o valor total estimado de **R\$ 6.151.027,57** (seis milhões, cento e cinquenta e um mil, vinte e sete reais e cinquenta e sete centavos).

É fundamental notar a evolução deste valor. Inicialmente, o *DFD (0214397)* (p. 4) datado de 06 de agosto de 2025, apresentava um valor estimado de **R\$ 3.449.507,10**, com base em uma pesquisa de preços (Cotação Cotação de preços (0214399), p. 10). No entanto, este DFD ressalva que "o valor apresentado no Banco de Preços encontra-se inferior ao valor total estimado nesta demanda em razão da ausência de registro para o Item 11 – Fórmula Nutricional Específica para Erros Inatos do Metabolismo".

Diante disso, optou-se por utilizar como referência o valor praticado no processo licitatório do exercício anterior, a fim de compor a estimativa de custo com maior fidedignidade e assegurar a viabilidade da contratação.

Posteriormente, o *Registro de Preço (0228336)*, datado de 28 de agosto de 2025 - data de cadastro, atualizou o valor total para **R\$ 6.151.027,57**, incorporando uma pesquisa mais abrangente e resolvendo a lacuna do item 11. Este valor foi consolidado no ETP e no Termo de Referência.

A metodologia de pesquisa de preços, conforme a *Metodologia de Cálculo (0228946)* obedece às normativas do *Decreto Municipal 4.150/2023* e da *IN 65/2021 (Lei nº 14.133)*, utilizando o Método Matemático Aplicado: Média Aritmética dos preços obtidos, nos termos do Relatório gerado no dia 07/08/2025 - doc Cotação Cotação de preços (0214399) . As fontes consultadas incluem sistemas oficiais de governo como o *Painel de Preços da Saúde*, contratações similares da Administração Pública (via Banco de Preços) e pesquisa direta com fornecedores. A *Lista de Verificação AGU (0236855)* confirma que o orçamento estimado contém as composições detalhadas e está compatível com os valores de mercado.

A *Minuta de Edital nº XXX/2025* (doc. Minuta de Edital nº XXX/2025 (0236847)), em



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



seu item 4 "DO ORÇAMENTO ESTIMADO", informa que "o orçamento estimado da presente contratação não será de caráter sigiloso", garantindo a transparência do processo. **Entretanto, o processo de orçamentação e pesquisa de preços é um dos pilares da Lei nº 14.133/2021, visando a garantir a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. No caso em tela, algumas nuances e decisões na pesquisa merecem atenção e esclarecimentos adicionais.**

Nesse sentido, ressalta-se a discrepância entre os valores nas cotações apresentadas pela Secretaria de Saúde e posteriormente pela Gerência de Licitações e Contratos, bem como, nos documentos de instrução, vejamos:

Documento de Formalização de Demanda (0214397): R\$ 3.449.507,10;

1ª Cotação (0214399): R\$ 3.116.707,10;

Sistema de Registro de Preço (0228271): R\$ 6.151.027,57;

2ª Cotação (0228721): R\$ 5.908.613,40

Termo de Referência (0234694): R\$ 6.151.027,57.

Na primeira cotação apresentada é possível se extrair que os municípios que apresentaram valores mais baixos são do estado de Minas Gerais, inclusive prevendo municípios próximos à Santa Luzia, por exemplo, Jaboticatubas, o que gera maior exatidão na pesquisa devido às semelhanças entre as necessidades das Administrações Públicas.

Um dos intuitos da ampla pesquisa de preço é assegurar a comprovação dos preços praticados no mercado, assim como, demonstrar a vantajosidade para a Administração Pública, buscando por propostas mais vantajosas, a economicidade e combate preços superfaturados.



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



É sabido que a vantajosidade, no contexto do Direito Administrativo, não pode ser confundida com a simples busca pelo menor preço, pois ela representa a melhor relação custo-benefício para a Administração, considerando diversos fatores além do valor monetário.

No entanto, a economicidade não pode ser descartada, cabendo ao órgão competente formular a pesquisa de mercado de maneira que encontre um valor condizente com as práticas habituais, mas que seja o mais benéfico para o município.

No caso concreto, conforme demonstram o Termo de Referência -TR e o Edital, o valor aproximado escolhido foi o maior dentre todos os apresentados, indo de encontro com os preceitos do princípio da vantajosidade e economicidade.

Vale mencionar, que não há manifestação da pasta gestora ou outro setor, quanto os motivos ensejadores da escolha do valor mais elevado dentre os apresentados para comparação, nem tão pouco, a justificativa para novas cotações e a desconsideração da primeira apresentada nos autos do processo administrativo.

Diante do exposto, por mais que os métodos apresentados foram adequados para pesquisa de mercado, considerando que foram utilizados diversos meios de pesquisa entende-se que o princípio da vantajosidade não foi observado adequadamente, o que impede o andamento do processo licitatório em epígrafe.

Ademais, uma **ressalva** mais significativa recai sobre a metodologia de descarte de determinadas cotações, conforme expresso na *Metodologia de Cálculo (0228946)*:

"A pesquisa realizada Paineis de Preços da Saúde tivemos alguns itens sendo eleitos 02,03, 05,07,08,09,10,11,12,13,14,15,16,17,18 , não tiveram os valores lançados devido preços abaixo do mercado, e período de 12 meses vencidos unidade de medida não compatível."

Não houve justificativa acerca da exclusão de propostas por estarem "abaixo do mercado", nem foi especificado se eram *inexequíveis*. Nesse sentido, não



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



demonstrou-se o critério para considerar um preço "abaixo do mercado". A **mera diferença em relação à média ou a outras cotações, sem a devida justificativa, não necessariamente o torna "não praticável" ou inexecutável**. A economicidade reside justamente na possibilidade de encontrar propostas mais vantajosas.

Outra recomendação é a de que a menção genérica de que "alguns itens" tiveram seus valores não lançados devido a estarem "abaixo do mercado" carece de especificidade. **Recomenda-se** especificar quais foram esses itens, respectivos valores e principalmente acrescentar a justificativa *individualizada* para a não inclusão de cada um destes itens. A falta desse detalhamento impede uma auditoria completa e transparente da pesquisa de preços e das decisões tomadas.

O valor inicial estimado no *DFD (0214397)* era de R\$ 3.449.507,10. O valor final adotado no *Registro de Preço (0228336)* e no *ETP (0233976)*, de R\$ 6.151.027,57, representa um aumento de aproximadamente 78%. Embora o DFD mencione que o valor inicial estava subestimado devido à ausência do *Item 11* e ao uso de preço de licitação anterior para este item, a magnitude do aumento geral (quase o dobro), não justifica pela ausência do item mencionado. **Recomenda-se** uma justificativa clara para o impacto dos demais itens que compõem o valor final, para além da correção do *Item 11*.

Há uma inconsistência no valor do item 11 em função da diferença de preço entre as cotações em documentos de pesquisa de preços diferentes dentro do mesmo processo. **Recomenda-se** adicionar a justificativa explicitando o motivo dessa discrepância e qual valor foi o de fato utilizado para a composição do orçamento final. **Recomenda-se** a reconciliação dessa inconsistência e a justificativa do valor final.

É imperativo **esclarecer qual relatório de pesquisa de preços foi o balizador final** para o valor de R\$ 6.151.027,57, especialmente considerando as diferenças observadas no *Item 11* entre as *Cotações (0228336 e 0228721)*. A fonte do preço unitário de cada item deve ser clara e consistente em toda a documentação.



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



Entende-se que essas ações são fundamentais para garantir a aderência aos princípios da legalidade e, sobretudo, da economicidade, demonstrando que a Administração esgotou todas as possibilidades para obter o preço mais vantajoso, sem descartar propostas que poderiam beneficiar o erário.

**Recomenda-se, não obstante o esmero demonstrado na instrução processual até o presente estágio, especial atenção e aprofundamento na metodologia de formação do orçamento estimado e da pesquisa de preços. Particularmente, faz-se imperativo revisar a prática de exclusão de propostas qualificadas como "abaixo do mercado" na fase de cotação. A mera disparidade em relação a outras cotações, sem justificativa motivada e individualizada que ateste a inexequibilidade inequívoca do preço ou a inconsistência da proposta, contraria o princípio da economicidade e a busca da proposta mais vantajosa, preceitos basilares da Lei nº 14.133/2021, sob pena de comprometer a lisura e a eficiência do certame. Adicionalmente, a significativa variação do custo estimado total entre as etapas do planejamento e a constatação de discrepâncias internas na valoração de itens específicos, como o Item 11, em diferentes relatórios de pesquisa, demandam conciliação e fundamentação pormenorizada. Faz-se imprescindível, portanto, a revalidação das cotações eventualmente descartadas, com a apresentação de motivação robusta e detalhada para cada descon sideração, e a harmonização dos dados de pesquisa, a fim de garantir a plena conformidade do orçamento estimado com a realidade do mercado e a observância irrestrita da economicidade e da segurança jurídica.**

**Diante do exposto, NÃO resta cumprido o requisito legal.**

## **II.9 TERMO DE REFERÊNCIA**

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei Federal n. 14.133/2021.



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



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

[...]

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

- a) **definição do objeto**, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) **fundamentação da contratação**, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) **descrição da solução como um todo**, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) **requisitos da contratação**;
- e) **modelo de execução do objeto**, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) **modelo de gestão do contrato**, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) **critérios de medição e de pagamento**;
- h) **forma e critérios de seleção do fornecedor**;
- i) **estimativas do valor da contratação**, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) **adequação orçamentária**; [grifou-se]

Pois bem, no caso, conforme documento Termo de Referência (ID 0234694) **verifica-se que a Administração utilizou modelo padronizado de Termo de Referência**, disponível no site <https://www.santaluzia.mg.gov.br/nllc/>, sendo apropriado destacar que **as ressalvas** e as explicações sobre legalidade e possibilidade de utilização de minutas padronizadas estão previstas no tópico **UTILIZAÇÃO DE MINUTAS PADRONIZADAS** deste parecer.

Estão devidamente especificados a definição do objeto (item. 1), os quantitativos (item 1), o prazo contratual (item 1.4), a fundamentação da contratação (item. 2), a descrição da solução considerando o ciclo de vida do objeto (item. 3), os requisitos técnicos mínimos (itens 11, 12 e 13), o modelo de gestão contratual (item 5), critérios



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



de medição e pagamento (item 7), a forma e critérios de seleção do fornecedor (item 8) e a adequada previsão orçamentária (item 15).

Diante da análise, bem como, a apresentação de atestado de conformidade, os requisitos legais exigíveis para o Termo de Referência- TR, foram cumpridos.

## **II.10 MINUTA DO EDITAL**

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

Assim, conforme já tratado neste parecer, a padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei Federal n. 14.133/2021.

No caso concreto, conforme documento 0236848, a Sra. **Kátia Cilene de Oliveira** ocupante do cargo de Pregoeira, portadora da Matrícula Funcional 33.346, lotada na SMAE – Secretaria Municipal de Administração, Estratégia e Gestão de Pessoas, servidora pública responsável pela emissão do EDITAL E ANEXOS IV E V, **declarou que utilizou modelo de minuta de Edital**, disponível pela Secretaria de Gestão e Inovação - Identidade visual pela Secretaria de Gestão e Inovação, atualização/versão maio/2023, acessada no sítio eletrônico <https://www.gov.br/agu/ptbr/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/modelos-da-lei-no-14-133-21-parapregao-e-concorrencia>, sendo conveniente salientar que **as ressalvas** e as explicações sobre legalidade e possibilidade de utilização de minutas padronizadas estão previstas no tópico **UTILIZAÇÃO DE MINUTAS PADRONIZADAS** deste parecer.

Deste modo, a análise jurídica da minuta de edital é dispensada pela apresentação da declaração de utilização da padronização de minutas.

Este documento foi assinado digitalmente por Paula Tassiana Marcal Pereira, Andrew Silva Les, Isabelle Maria Gomes Fagundes De Sa e Anna Carolina Maia Sayao. Para verificar as assinaturas vá ao site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br> e utilize o código 987D-7237-C5F7-A2DD.



## II.11 MINUTA DO CONTRATO

O artigo 92 da Lei Federal n. 14.133/2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato, sendo que o §1º do artigo 25, autoriza expressamente a utilização de minuta padronizada de termo de contrato nas situações em que o objeto assim permitir.

Pois bem, conforme já tratado neste parecer, a padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei Federal n. 14.133/2021.

**No caso, conforme documento 0236848, a Sra. Kátia Cilene de Oliveira** ocupante do cargo de Pregoeira, portadora da Matrícula Funcional 33.346, lotada na SMAE – Secretaria Municipal de Administração, Estratégia e Gestão de Pessoas, servidora pública responsável pela emissão do EDITAL E ANEXOS IV E V, **atesta que utilizou modelo padronizado da Minuta do Contrato, já que ele compreende o anexo V, disponível no site:**

<https://www.gov.br/agu/ptbr/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/modelos-da-lei-no-14-133-21-parapregao-e-concorrencia>, sendo pertinente destacar que **as ressalvas** e as explicações sobre legalidade e possibilidade de utilização de minutas padronizadas estão previstas no tópico **UTILIZAÇÃO DE MINUTAS PADRONIZADAS** deste parecer.

Sendo assim, a análise jurídica da minuta é dispensada, considerando a apresentação da certidão de utilização de minuta padronizada.

É sabido que com a apresentação do atestado de minuta padronizada a análise é dispensada, no entanto, considerando o caráter essencial e necessário de alguns apontamentos, esta Procuradoria não se abstém de se manifestar. Neste sentido, é pertinente ressaltarmos, que cabe ao Secretário de Administração, Estratégia e Gestão de Pessoas representar o município nas licitações e contratos no sistema de



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



registro de preços, conforme é o caso analisado.

Tal exigência é fundamentada no art. 3º do Decreto Municipal 3.996/2022, vejamos:

A competência para representar o Município de Santa Luzia em procedimentos de Licitações e Contratos, no Sistema de Registro de Preços, fica delegada ao (a) Secretário (a) Municipal de Administração e Gestão de Pessoas, em consonância com o Decreto nº 3.020, de 09 de fevereiro de 2015.

Deste modo, **recomenda-se** que no campo da qualificação e posteriormente a assinatura do contrato, sejam realizadas em nome do Secretário o sr. Adriano Roberto Paulino e Silva.

### **III. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DE CONTRATO**

Destaca-se ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no **DOM** e **Portal Nacional de Contratações Públicas** e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município e veículos oficiais conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei n. 14.133, de 2021.

Recentemente foi firmado o entendimento do TCE/MG referente ao princípio da publicidade e a atuação dos municípios, vejamos:

Pertinente mencionar, também, acerca da publicação de atos oficiais o entendimento do TCEMG segundo o qual “a publicação de atos oficiais só atende ao princípio jurídico-constitucional da publicidade se veiculada por órgão oficial (conforme definido pela lei local), e observe as legislações estadual e federal aplicáveis”, consoante parecer exarado em resposta à Consulta n. 833157 (2/3/2011).

Transcreve-se, por oportuno, trecho do parecer emitido nos autos da Consulta n. 742473 (12/8/2009):



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



Nessa mesma linha de entendimento, Hely Lopes Meirelles reconheceu, focado nessa mesma decisão do STF (RE 71.652), que a publicação adequada para os atos da Administração deve ser feita no órgão oficial, não valendo a veiculação somente na imprensa privada, no rádio ou na televisão, enfatizando o mesmo autor que devem ser compreendidos na expressão órgão oficial, além do Diário Oficial, "os jornais contratados" pelas entidades públicas para efetivação das publicações oficiais.

Dessa forma, em síntese, tem-se que o Princípio da Publicidade resta indubitavelmente atendido quando houver publicação do ato em Órgão Oficial. Insta salientar que, com a inexorável tendência à incorporação da tecnologia da informação em todos os domínios da Administração Pública, afigura-se perfeitamente possível que as publicações oficiais de Poderes ou Órgãos Públicos seja feita por meio eletrônico (internet), a exemplo do TJMG e da iniciativa deste Tribunal, desde que haja amparo legal, situação diversa de uma publicação pura e simples na Internet, como parece perquerir o Consulente.

Assim, o questionamento do consulente pode ser respondido no sentido de que para que seja atendida a regra do § 1º, do artigo 54, da Lei n. 14.133/2021 contida na expressão: "é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município"; basta que o Município, em suas licitações, publique os extratos dos editais no Diário Oficial do Município.

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

A publicidade dos atos é um pilar fundamental da Administração Pública e é assegurada no presente procedimento licitatório. A *Minuta de Edital nº XXX/2025*, em seu item 15.10, estabelece que "O Edital e seus anexos estão disponíveis, na íntegra no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e endereço eletrônico [www.santaluzia.mg.gov.br](http://www.santaluzia.mg.gov.br)."



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



Adicionalmente, a *Minuta de Edital nº XXX/2025 (0236847) SEI 25.18.000002469-5 / pg. 295*, em seu item 11.5, determina que "O preço registrado, com a indicação dos fornecedores, será divulgado no PNCP e disponibilizado durante a vigência da ata de registro de preços". Por sua vez, a *Minuta do Contrato* (doc Minuta de Edital nº XXX/2025 (0236847) SEI 25.18.000002469-5 / pg. 323), na Cláusula Décima Sexta item 16.1, incumbe ao CONTRATANTE a divulgação do instrumento no PNCP e no respectivo sítio oficial na internet.

Estas disposições demonstram o compromisso com a transparência e o acesso à informação, garantindo que todos os interessados e a sociedade em geral tenham conhecimento das etapas e resultados do processo.

Eis a fundamentação. Passo a concluir.

#### **IV. CONCLUSÃO**

Pelo exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela **inviabilidade jurídica** do prosseguimento do presente processo, **considerando que as recomendações e ressalvas** realizadas no teor do parecer jurídico são de caráter insanável, principalmente o constante nos itens a seguir:

#### **II.3 LIMITES E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA**

**II.6. DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL: CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE**

#### **II.8.1 ANÁLISE DE RISCOS**

#### **II.8.3 ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS**

#### **II.11 MINUTA DO CONTRATO**

#### **III. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DE CONTRATO entre outros.**

Este documento foi assinado digitalmente por Paula Tassiana Marcal Pereira, Andrew Silva Les, Isabelle Maria Gomes Fagundes De Sa e Anna Carolina Maia Sayao. Para verificar as assinaturas vá ao site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br> e utilize o código 987D-7237-C5F7-A2DD.



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



**LIMITES E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA:** Recomenda-se que a Administração mantenha a vigilância contínua na observância das competências e responsabilidades atribuídas às diversas instâncias de governança, conforme delineado no arcabouço normativo municipal e federal. A estrita aderência aos limites impostos pela legislação aplicável, notadamente o Decreto Municipal nº 10.947/2022 e o Decreto nº 3.996/2022, é imperativa para assegurar a legitimidade e a eficácia dos atos administrativos, prevenindo vícios de competência que possam macular o procedimento licitatório e a subsequente contratação, em consonância com os princípios da legalidade e da segurança jurídica.

**DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL: CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE:** Considerando a expressa inserção de critérios de sustentabilidade no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a obrigatoriedade de apresentação da Declaração de Sustentabilidade Ambiental, mister se faz avançar na materialização desses desideratos. Recomenda-se que a Administração avalie a possibilidade de incorporar, nos Termos de Referência e no Edital, **critérios objetivos de exigência ou pontuação técnica** que vinculem as propostas a características intrínsecas dos produtos ou processos produtivos, tais como a utilização de materiais reciclados ou recicláveis, e a comprovação de baixo impacto energético. Tal medida não apenas reforçaria o compromisso com o desenvolvimento nacional sustentável conforme preconiza o art. 5º da Lei nº 14.133/2021, mas também qualificaria o objeto da contratação sob uma perspectiva mais abrangente de vantajosidade, indo além das práticas gerais da licitante para o produto em si, fomentando a inovação e a responsabilidade socioambiental na cadeia de suprimentos.

**ANÁLISE DE RISCOS:** No que concerne à análise de riscos, embora sua menção no Estudo Técnico Preliminar (ETP) indique uma preocupação com a gestão de incertezas, sugere-se que o documento contendo a **matriz de riscos detalhada** seja formalmente anexo ao processo ou que os principais riscos identificados e as respectivas estratégias de mitigação e alocação entre as partes sejam explicitados no ETP. A transparência na formalização da análise e alocação de riscos, em



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



conformidade com o art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, é fundamental para conferir maior robustez ao planejamento da contratação, permitindo uma gestão proativa de eventuais contingências e assegurando a continuidade e o sucesso da execução contratual.

**ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS:** Recomenda-se, não obstante o esmero demonstrado na instrução processual até o presente estágio, especial atenção e aprofundamento na metodologia de formação do orçamento estimado e da pesquisa de preços. Particularmente, faz-se imperativo revisar a prática de exclusão de propostas qualificadas como "abaixo do mercado" na fase de cotação. A mera disparidade em relação a outras cotações, sem justificativa motivada e individualizada, que ateste a inexecuibilidade inequívoca do preço ou a inconsistência da proposta, contraria o princípio da economicidade e a busca da proposta mais vantajosa, preceitos basilares da Lei nº 14.133/2021, sob pena de comprometer a lisura e a eficiência do certame. Adicionalmente, a significativa variação do custo estimado total entre as etapas do planejamento e a constatação de discrepâncias internas na valoração de itens específicos, como o Item 11, em diferentes relatórios de pesquisa, demandam conciliação e fundamentação pormenorizada. Faz-se imprescindível, portanto, a revalidação das cotações eventualmente descartadas, com a apresentação de motivação robusta e detalhada para cada desconsideração, e a harmonização dos dados de pesquisa, a fim de garantir a plena conformidade do orçamento estimado com a realidade do mercado e a observância irrestrita da economicidade e da segurança jurídica.

Este documento foi assinado digitalmente por Paula Tassiana Marcal Pereira, Andrew Silva Les, Isabelle Maria Gomes Fagundes De Sa e Anna Carolina Maia Sayao. Para verificar as assinaturas vá ao site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br> e utilize o código 987D-7237-C5F7-A2DD.



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



**MINUTA DO CONTRATO:** Recomenda-se que a minuta do Contrato, enquanto instrumento jurídico vinculante da relação contratual, seja objeto de revisão final para assegurar a completa harmonização e coerência com o Termo de Referência e o Edital. É fundamental que todas as obrigações, prazos, condições de pagamento, garantias, critérios de reajuste e penalidades sejam reproduzidos ou referenciados de forma clara e inequívoca, evitando-se lacunas ou contradições que possam gerar insegurança jurídica ou litígios futuros. Adicionalmente, especial atenção deve ser dada à Cláusula de Extinção Contratual, garantindo que os termos do art. 137 e seguintes da Lei nº 14.133/2021 estejam plenamente refletidos, oferecendo clareza sobre as hipóteses e procedimentos de rescisão.

**PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DE CONTRATO:** A imprescindibilidade da publicidade dos atos para a concretização dos princípios da transparência e da impessoalidade, conforme o art. 5º e art. 94 da Lei nº 14.133/2021, requer que as minutas do Edital e do Contrato contenham cláusulas expressas e mandatórias quanto à divulgação integral e tempestiva em todos os canais oficiais. Recomenda-se a reafirmação explícita da obrigatoriedade de publicação não apenas no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), mas também no Diário Oficial do Município (DOM) e no sítio eletrônico da Prefeitura, de todos os documentos pertinentes do processo, incluindo aditamentos e eventuais alterações, conferindo ampla visibilidade e acesso à informação para o controle social e a participação dos interessados.

Caso a autoridade competente entenda de maneira diversa os apontamentos realizados ao longo deste parecer jurídico, a retificação e complementação desses pontos são cruciais para a validade do processo licitatório, mitigando riscos de anulação, impugnação e responsabilização dos agentes públicos.

Nesse sentido, registre-se que, em atenção ao **Princípio da Segregação de Funções**, cada agente público é responsável por sanar os apontamentos que **lhe competem**, ou seja, deve os autos serem encaminhados ao setor competente para que estes tenham ciência do que foi ali disposto e proceda com as necessárias



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



correções e instituição de atos de prevenção.

Por fim, somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada<sup>7</sup>, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei n. 9.784/1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, **será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, nos termos do Enunciado BPC n. 5, da AGU.**

À consideração superior para, a depender da complexidade jurídica, ratificar/aprovar o parecer e/ou fundamentar tese institucional.

Eis o parecer. À consideração superior.

Santa Luzia/MG, 15 de outubro de 2025

*(assinatura eletrônica qualificada)*

**ANNA CAROLINA MAIA SAYÃO**

Procuradora Municipal - Mat. 35.679 – OAB/MG 140.550

*(assinatura eletrônica qualificada)*

**PAULA TASSYANA MARÇAL PEREIRA**

Assessora de Procurador - Mat. 38.868 - OAB/MG 183.450

<sup>7</sup> Acórdão 2503/2024 Segunda Câmara (Pedido de Reexame, Relator Ministro Aroldo Cedraz). Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Parecer jurídico. Desconsideração. Princípio da motivação. Para fins de responsabilização perante o TCU, a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, as recomendações constantes do parecer da consultoria jurídica acerca do processo licitatório configura erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb).



**Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG**  
**Procuradoria-Geral do Município**  
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



## V. DESPACHO DE APROVAÇÃO

Em apreciação ao PARECER JURÍDICO N. 238/2025/PGM/CJLIC, emitido pela Procuradora Municipal, ANNA **CAROLINA MAIA SAYÃO**, nos termos dos artigos 6º XVII, e 21 da Lei Orgânica da PGM:

- ( ) Ratifico/Aprovo totalmente.
- ( ) Ratifico/Aprovo parcialmente, conforme as ressalvas em anexo.
- ( ) Discordo/Rejeito, e designo outro Procurador Municipal para análise do caso.
- ( ) Discordo/Rejeito, e apresento parecer próprio substitutivo.

Santa Luzia/MG, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2025.

*(assinatura eletrônica qualificada)*

**ISABELLE MARIA GOMES FAGUNDES**

Procurador-Geral do Município

OAB/MG 130.782

*(assinatura eletrônica qualificada)*

**ANDREW SILVA LES**

Subprocurador-Geral do Município

OAB/MG 185.833

Este documento foi assinado digitalmente por Paula Tassiana Marcal Pereira, Andrew Silva Les, Isabelle Maria Gomes Fagundes De Sa e Anna Carolina Maia Sayao. Para verificar as assinaturas vá ao site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br> e utilize o código 987D-7237-C5F7-A2DD.

## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Portal OAB. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://oab.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/987D-7237-C5F7-A2DD> ou vá até o site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: 987D-7237-C5F7-A2DD



### Hash do Documento

2E972A99B7FB9C95150E6A175D28DF405EFCDC992ADC5E1372EB36905AF460A3

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 16/10/2025 é(são) :

- ☒ Paula Tassyana Marçal Pereira (Signatário) - 106.439.246-63 em 16/10/2025 09:12 UTC-03:00

**Nome no certificado:** Paula Tassyana Marcal Pereira

**Tipo:** Certificado Digital

- ☒ ANDREW SILVA LES (Signatário) - 080.649.516-23 em 15/10/2025 16:13 UTC-03:00

**Tipo:** Certificado Digital

- ☒ ISABELLE MARIA GOMES FAGUNDES DE SÁ (Signatário) - 087.931.646-29 em 15/10/2025 16:11 UTC-03:00

**Nome no certificado:** Isabelle Maria Gomes Fagundes De Sa

**Tipo:** Certificado Digital

- ☒ Anna Carolina Maia Sayao (Signatário) - 029.259.876-99 em 15/10/2025 16:02 UTC-03:00

**Tipo:** Certificado Digital

