

NOTA JURÍDICA N° 113/2025

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

MINUTA DE EDITAL DE LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO – REGISTRO DE PREÇOS – PLANEJAMENTO Nº 241/2025 – COMPRA ESTADUAL DE MEDICAMENTOS I DO COMPONENTE BÁSICO DA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA – CBAF, PRESENTES NA RELAÇÃO NACIONAL DE MEDICAMENTOS ESSENCIAIS (RENAME) E EM CONFORMIDADE COM A RELAÇÃO DE MEDICAMENTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (REMENG) VIGENTES AOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – CRITÉRIO DE JULGAMENTO: MENOR PREÇO (POR ITEM) – MODO DE DISPUTA: ABERTO E FECHADO- PARTICIPAÇÃO AMPLA (SEM RESERVA DE LOTES EXCLUSIVOS PARA ME E EPP) – APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. A Diretoria Central de Editais e Conformidade de Processos encaminha, por meio do Memorando SEPLAG/SUBCOMP/SC LIC-DCEC nº. 228/2025 ([123132082](#)), solicitação de manifestação da Assessoria Jurídica da Subsecretaria de Compras Públicas da SEPLAG/MG, sobre a minuta de Edital de Pregão Eletrônico, para Registro de Preços, Planejamento SIRP nº 241/2025 - destinado a eventual “**COMPRA ESTADUAL – MEDICAMENTOS I (CBAF)**”, em atendimento à demanda de vários órgãos e entidades que aderiram à licitação.”

2. O expediente foi encaminhado via SEI! contendo 3 (três) volumes, instruídos com os seguintes documentos conforme abaixo:

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

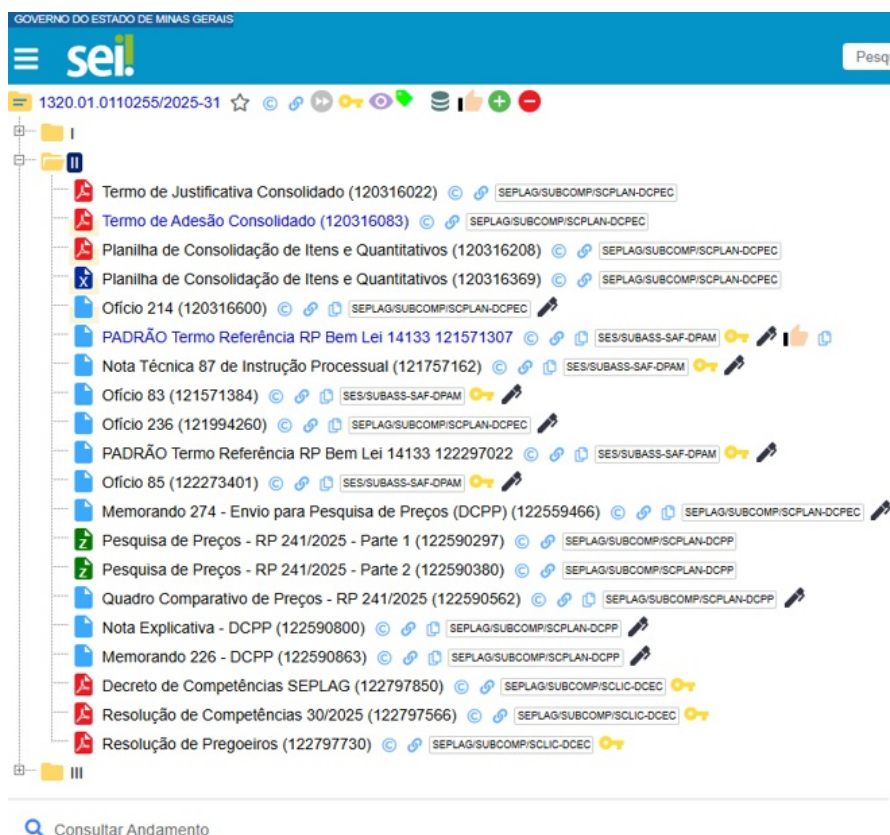
sei!

1320.01.0110255/2025-31 ☆ 🔗 🔄 🔑 🌐 📁 🇧🇷 + -

- 📄 Documento de Formalização de Demanda (DFD) (118374666) 🔗 SES/SUBASS-SAF-DPAM 🔑
- 📄 Termo Designação Equipe de Planejamento da Contratação (118374533) 🔗 SES/SUBASS-SAF-DPAM 🔑
- 📄 Estudo Técnico Preliminar (117813467) 🔗 SES/SUBASS-SAF-DPAM 🔑
- 📄 Anexo Lista_Base_Histórico_de_Execução (117814308) 🔗 SES/SUBASS-SAF-DPAM
- 📄 Anexo ETP_Histórico_valor_Homologado ARPE 2024 a 2025 (117815064) 🔗 SES/SUBASS-SAF-DPAM 🔑
- 📄 Publicação Audiência Pública (117816435) 🔗 SES/SUBASS-SAF-DPAM
- 📄 Ata Audiência Pública 2025 (117816838) 🔗 SES/SUBASS-SAF-DPAM
- 📄 Lista de presença - Audiência Pública (117817066) 🔗 SES/SUBASS-SAF-DPAM
- 📄 Decreto_de_Competência_SES_46.661 (117817302) 🔗 SES/SUBASS-SAF-DPAM
- 📄 Análise_de_Risco_Específico_Medicamentos_Compra_Estadual (117817614) 🔗 SES/SUBASS-SAF-DPAM
- 📄 PADRÃO Termo Referência RP Bem Lei 14133 119192882 🔗 SES/SUBASS-SAF-DPAM ✎
- 📄 Anexo I Autorização de Fornecimento (119284695) 🔗 SES/SUBASS-SAF-DPAM
- 📄 Memorando 740 (118681686) 🔗 SES/SUBASS-SAF-DPAM ✎
- 📄 Memorando 148 (119023065) 🔗 SES/SUBGF-SILC-DCC-CAP 🔑 ✎
- 📄 Memorando 781 (119201121) 🔗 SES/SUBASS-SAF-DPAM ✎
- 📄 Atestado utilização das Minutas(Lei14133) 119206650 🔗 SES/SUBASS-SAF-DPAM ✎
- 📄 Anexo II Tabela com indicação de classe e nível (119219710) 🔗 SES/SUBASS-SAF-DPAM
- 📄 Nota Técnica 73 de Instrução Processual (119202002) 🔗 SES/SUBASS-SAF-DPAM ✎
- 📄 Ofício 65 (119201642) 🔗 SES/SUBASS-SAF-DPAM ✎
- 📄 Email (120315973) 🔗 SEPLAG/SUBCOMP/SCPLAN-DCOPEC

II
III

Consultar Andamento



3. A abertura do processo licitatório encontra-se justificada por meio da Nota Explicativa, emitida pela Diretoria Central de Editais e Conformidade de Processos ([122796949](#)) onde ficou consignado que “O Termo de Autorização de Divulgação do Edital de Licitação, a ser assinada pela Autoridade Competente, será juntado ao processo em momento oportuno, após concluídos todos os saneamentos e ajustes necessários de acordo com o inciso I, art. 10 da Resolução SEPLAG nº 030, de 29 de abril de 2025, nos termos do art. 53, §3º da Lei 14.133/2021 e demais normas pertinentes.”.

4. A área demandante promoveu a juntada da cópia da publicação da Resolução SEPLAG nº 011, de 31 de janeiro de 2025 ([122797730](#)), que designa agentes de contratações, pregoeiros, membros para composição das comissões de contratações e membros de equipes de apoio para atuarem nas licitações e contratações da Subsecretaria de Compras Públicas.

5. Não cabe a esta Assessoria Jurídica verificar a legitimidade acerca da autoria e das declarações instruídas neste expediente.

6. É o relatório, **no essencial**.

DO ÂMBITO DE ATRIBUIÇÃO DO ASSESSORAMENTO JURÍDICO

7. Conforme o art. 53 da Lei 14.133/2021, ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração para que seja realizado o controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

8. Nos termos do art. 8º, da Resolução AGE n. 93, de 25 de fevereiro de 2021, é defeso ao Procurador do Estado “adentrar na análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como nas questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, a cargo das autoridades competentes”.

9. O Decreto 48.636/2023, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, prevê, em seu art. 68, as atribuições da Assessoria Jurídica vinculada à Subsecretaria de Compras Públicas, as quais compreendem, inclusive, o exame prévio de minutas de edital de licitação, bem como as de contrato, acordo e ajuste de interesse da Subsecretaria de Compras Públicas.

10. Desse modo, este assessoramento jurídico, imperativamente, nos termos do art. 169, inc. II, exercerá o controle de legalidade preventivo do processo, atuando como segunda linha de defesa, a qual subordina-se a presente aquisição, destacando-se que **aspectos técnicos, financeiros e orçamentários extrapolam a competência deste assessoramento**.

ANÁLISE JURÍDICA

11. O presente expediente trata da análise jurídica solicitada pela Diretoria Central de Editais e Conformidade de Processos da

Subsecretaria de Compras Públicas da SEPLAG/MG, sobre a minuta de Edital de Licitação, na modalidade de Pregão Eletrônico, para Registro de Preços, destinado a eventual “**COMPRA ESTADUAL – MEDICAMENTOS I (CBAF)**”, em atendimento à demanda de vários órgãos e entidades que aderiram à licitação” e, em observância ao Documento de Formalização de Demanda (DFD) ([118374666](#)) e Termo de Designação da Equipe de Planejamento da Contratação ([118374533](#)).

12. Este processo, a minuta de edital e anexos serão analisados sob a égide da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Do Estudo Técnico Preliminar ([117813467](#))

13. O Estudo Técnico Preliminar – ETP, dentre os principais documentos da fase de planejamento das licitações públicas, visa identificar e analisar a necessidade administrativa projetada por meio do planejamento estratégico e do plano anual de contratação a fim de evidenciar a melhor forma de se atender ao interesse público envolvido, de modo a reunir elementos que indiquem quais os elementos necessários e cenários possíveis e concluir pela viabilidade técnica e econômica daquela eleita como melhor solução disponível, subsidiando a instrução do respectivo processo de contratação.

14. O aspecto essencial desse instrumento refere-se exatamente ao fato de as áreas envolvidas com a contratação elaborarem estudos técnicos, descreverem as soluções possíveis, de modo a identificar a melhor alternativa para atender sua necessidade, inclusive considerando aspectos sensíveis da contratação em tese, sempre buscando a melhor forma de manter a competitividade e aproveitar as alternativas disponíveis no mercado. Isso perpassa pela necessidade de que o planejamento se inicie levando em consideração as condições gerais de saúde e doenças prevalentes na população local, bem como o histórico de consumo dos exercícios anteriores^[1].

15. Cabe indicar no ETP uma estimativa de volume contratual fundada em elementos fáticos comprovados (com base em vínculos anteriores e adequada pesquisa relativamente aos serviços a serem contratados), sem esquecer da análise dos riscos existentes e indicação das medidas aptas a contorná-los ([117817614](#) e [121757162](#)).

16. Qualquer convicção deve estar assentada em análises específicas e em raciocínio técnico que demonstrem que o mercado é capaz de satisfazer a demanda da contratação, sem prejuízos orçamentários, nem de qualidade, mas, ao contrário, obtendo resultados melhores para o Estado e a sociedade, mantida a juridicidade.

17. O documento técnico preliminar tem por finalidade identificar se a Administração buscou a melhor solução disponível no mercado com seus contornos basilares, constituindo-se em caminho para a necessária eficiência, evitando a aquisição que traga prejuízos ou não atenda, do melhor modo possível, a necessidade pública específica a ser contratada. Eventual complexidade para a confecção do Estudo Técnico Preliminar não dispensa o levantamento de todos os aspectos relevantes para a aquisição, pois pode transparecer falta de planejamento adequado pela Administração Pública, o que não se admite.

18. Instrui os autos o Estudo Técnico Preliminar e anexo(s), no qual, estão presentes os **elementos essenciais à sua formação** previstos no art. 6º, da Resolução Seplag nº 115, de 2021, dentre os quais, destaca-se o item V que contém posicionamento conclusivo acerca da viabilidade desta contratação alcançado pela equipe de planejamento designada ([117813467](#)).

19. Anexos ao sobredito ETP ([117813467](#)), estão a Lista Base Histórico de Execução e o Histórico Valor Homologado ARPE, ([117814308](#) e [117815064](#)), respectivamente.

20. Desse modo, considerando a etapa de planejamento como um todo e os limites da competência da área técnica, observam-se as competências administrativas que, realizadas, presumem-se verídicas.

21. Ao assessoramento jurídico compete a verificação de cumprimento mínimo dos requisitos normativos impostos pela Resolução Seplag nº 115/2021, tendo em vista observância da motivação aduzida com atenção às peculiaridades do objeto e o respeito à competência técnica dos signatários desse instrumento, sem adentrar no mérito da motivação apresentada e administrativo da contratação em tese.

Audiência Pública ([117816838](#))

22. De acordo com a Diretoria Central de Pesquisa de Preços da SEPLAG ([122590800](#)) “O valor total global de referência para a licitação proposta é de **R\$ 1.115.531.740,54 (um bilhão, cento e quinze milhões, quinhentos e trinta e um mil setecentos e quarenta reais e cinquenta e quatro centavos)**”.

23. Sobre o tema, é importante citar o art. 21 da Lei 14.133, de 2021, que prevê a possibilidade de realização de audiência e consulta pública^[2]. Ademais, observa-se que o subitem 3.3 do ETP ([117813467](#)) consta que “(...)foi realizada **Audiência Pública**, em formato virtual, em 15/05/2024 às 14:00 horas, para discussão da modelagem da aquisição, onde os fornecedores não apresentaram óbice à respectiva modelagem de contratação proposta”.

24. Registre-se que foram anexados ao processo: a Publicação Audiência Pública ([117816435](#)), realizada em 30/04/2025^[3], a Ata Audiência Pública ([117816838](#)) e a Lista de presença da audiência pública ([117817066](#)), dentre outros^[4].

Da modalidade de licitação e do critério de julgamento

25. De acordo com o art. 6º, incisos XIII c/c XLI, alínea a, da Lei nº 14.133, de 2021, considera-se pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou maior desconto.

26. O Decreto Estadual nº 48.723, de 2023 prevê, no art. 3º, inciso I, que os critérios de julgamento de menor preço e maior desconto serão adotados na modalidade pregão, obrigatoriamente.

27. Destaca-se que bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado (art. 6º, XIII).

28. **A caracterização do objeto como bem e/ou serviço como comuns cabe exclusivamente à demandante**, em tese, conhecedora e entendedora do objeto a ser contratado.

29. A motivação quanto à utilização da modalidade pregão, na forma eletrônica, encontra-se descrita tanto subitem 4.1 do ETP ([117813467](#)) quanto no subitem 7.1. do Termo de Referência, o qual, no seu subitem 1.2.1, caracteriza o objeto como bem comum ([122297022](#)).

Do Sistema de Registro de Preços

30. O art. 78 da Lei Federal nº 14.133, de 2021 trata dos procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei. O Sistema de Registro de Preços – SRP é um conjunto de procedimentos para registro formal de preços para contratações futuras, precedido ou não de licitação, com prazo de validade determinado, permitindo maior celeridade e eficiência nas aquisições públicas.

31. O parágrafo primeiro do art. 78 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, prevê a indicação de que os procedimentos auxiliares, incluindo o SRP, “**obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento**”. **No âmbito estadual, o registro de preços está**

regulamentado no Decreto nº 48.779, de 2024, competência regulamentar que encontra respaldo, também, em precedente do TCE/MG^[5].

32. Sobre o tema, o TCE/SP^[6], em comentário ao art. 78 da NLLC registrou, em síntese, que “*Estes procedimentos, tratados no art. 78, visam atender, dentre outros, aos princípios da eficiência e celeridade, desburocratizando os trâmites licitatórios. Por fim, é importante citar que os procedimentos auxiliares não são considerados modalidades licitatórias*”.

33. O TCU, no Acórdão nº 2842/2016, entendeu que: “*a utilização do sistema de registro de preços deve estar adstrita às hipóteses autorizadoras, sendo a adesão medida excepcional. Tanto a utilização como a adesão devem estar fundamentadas e não podem decorrer de mero costume ou liberalidade*”.

34. Verificou-se, no subitem 4.1 do Estudo Técnico Preliminar – ETP ([117813467](#)), o enquadramento em relação à compra estadual (arts. 2º, inc. III^[7]), bem como, no subitem 1.4 do Termo de Referência ([122297022](#)), em relação às hipóteses autorizadoras de utilização do sistema de registro de preços (art. 3º, incisos III e IV), ambos, do Decreto Estadual nº 48.779/2024.

35. Importante salientar que, nos termos do art. 3º, IV do Decreto 48.779/2024, o Registro de Preços poderá ser adotado para atender a execução descentralizada de programa ou projeto estadual, por meio de compra estadual.

36. Neste caso, nos termos do art. 8º § 3º do Decreto 48.779/2024, a intenção de registro de preços (IRP) poderá ser dispensada nos casos de compra estadual, situação fundamentada no item 8 da Nota Técnica 87 ([121757162](#)).

MINUTA DO EDITAL ([122798355](#))

37. As minutas editalícias devem ser elaboradas conforme sugestão prévia de documentos divulgados no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e, em caso de eventuais alterações ao modelo disponibilizado, estas deverão ser indicadas em declaração assinada pelo (a) servidor (a) responsável e acostada aos autos.

38. Anexou-se, neste caso, o Atestado utilização das Minutas (Lei 14133) SES/SUBASS-SAF-DPAM Nº 11920665 0/2025 ([119206650](#)) e o Memorando SEPLAG/SUBCOMP/SCLIC-DCEC nº. 228/2025 ([123132082](#)), assinados, que atestam a utilização das minutas modelo divulgados no sítio eletrônico da SEPLAG, relacionadas à implementação da Lei nº 14.133/2021, especificando-se as adequações realizadas.

39. Todas as condições do edital devem ser acompanhadas de **motivação circunstanciada** (art. 18, IX, da Lei 14.133, de 2021), especialmente aquelas que possam causar restrição de competitividade.

40. De acordo com o TCE-MG, “À luz do princípio da ampla competitividade, inserto no art. 5º da Lei n. 14.133/2021, a descrição do objeto licitado deve ser precisa, clara e inequívoca, a fim de potencializar a participação de fornecedores hábeis ao cumprimento da demanda da Administração”. (Processo 1174263 – Denúncia. Rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho. Deliberado em 3/9/2024. Publicado no DOC em 10/9/2024).

41. O edital deverá cumprir, sempre que possível, os elementos obrigatórios do art. 25, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, bem como obedecer ao disposto no Decreto Estadual nº 48.723, de 24 de novembro de 2023, que dispõe sobre a licitação pelos critérios de julgamento de menor preço e maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens e serviços, no âmbito da Administração Pública direta do Poder Executivo, e preveem seu art. 3º, inc. I, que o critério de julgamento de menor preço será adotado na modalidade pregão, obrigatoriamente. Ademais, destaca-se que **o art. 82 da Lei 14.133, de 2021, estabelece os elementos do edital de licitação para registro de preços.**^[8]

42. Mantem-se a orientação de que o edital deve ser “claro, preciso e fácil”, “de modo a evitar obscuridades, inconsistências ou contradições” (TCU Acórdão 1075/2008 Plenário), bem como não pode ser excessivamente rigoroso ou conter exigências procedimentais inúteis.

43. “Não é demais afirmar que o sucesso da licitação depende do ato convocatório e anexos bem elaborados”^[9], de modo que o “edital não constitui um fim em si mesmo, mas um instrumento que objetiva assegurar a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração e a igualdade de participação dos interessados”^[10], ao que se acrescem justa competição, incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável, evitar contratações com sobre preço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos, nos termos do artigo 11 da atual LLCA^[11].

44. Quanto ao fato de, ao contrário do artigo 40 da Lei nº 8.666/93 que dividia o edital em partes (preâmbulo, corpo com suas cláusulas e anexos), a atual Lei 14.133, de 2021 não fixar a estrutura a ser observada pelos editais de licitação, entende-se que manter a construção conforme a didática estrutura prévia consiste em uma boa prática administrativa^[12], a qual foi observada nesta hipótese.

45. Esta Assessoria Jurídica atém-se às questões relativas à legalidade da minuta de edital, ressaltando que todo o procedimento deverá observar a legislação supracitada, principalmente no tocante aos prazos e atos essenciais, devendo-se, quanto ao mérito da presente contratação, respeitar a discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros da pretendida licitação.

46. Na **folha de rosto** do Edital, constam informações acerca do procedimento licitatório, como a indicação do pregão eletrônico para registro de preços, Planejamento nº 241/2025, órgão gerenciador, objeto, valor estimado (orçamento sigiloso), critério de julgamento, modo de disputa, forma de participação, local, data e horário da abertura da sessão, além do sumário.

47. No **preâmbulo (item 1)**, encontra-se descrita, dentre outros, a modalidade, critério de julgamento, modo de disputa, modo de ‘fornecimento de bens em remessa única’ e a legislação que será observada.

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

49. O **item 2** descreve o objeto a ser licitado, “compra estadual de medicamentos I (CBAF), e o **item 3** trata do registro de preços.

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

51. O **item 5** trata das condições de participação, sem reserva de cotas de itens exclusivos para ME e EPP, conforme motivação aduzida nos subitens 4.1.2 e 4.2 do Estudo Técnico Preliminar ([117813467](#)), sendo autorizadas a participação de empresas reunidas em consórcios e de sociedades cooperativas, conforme previsto nos subitens 3.1 e 3.2 do Termo de Referência ([122297022](#)).

52. O **item 6** cuida da apresentação da proposta. O subitem 6.10 prevê que “Os fornecedores estabelecidos no Estado de Minas Gerais que usufruem do benefício de isenção do ICMS, conforme dispõe o Decreto Estadual nº 48.589, de 2023, deverão informar na(s) proposta(s) que será(ão) preenchida(s) diretamente no Portal de Compras, o(s) preço(s) resultante(s) da dedução do ICMS, conforme Resolução Conjunta SEPLAG/SEF nº 3.458, de 2003 e alterações”.

53. O **item 7** da abertura da sessão e da etapa de lances, com intervalo mínimo de 0,0001 (um centésimo de centavos) entre eles (subitens 7.4.1 e 7.4.2), conforme motivação aduzida no item 2 da Nota Explicativa DCEC ([122796949](#)) e no item 7 da Nota Técnica 87 ([121757162](#)).

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

55. Verifica-se que se acrescentou o **subitem 8.6.2**, vedando-se, em síntese, a majoração do preço unitário, na presente minuta, o qual é fruto de ressalva/recomendação constante da Nota Jurídica nº 129/2024, conforme motivação aduzida no item 4 da Nota Explicativa DCEC ([122796949](#)).

56. O subitem 8.14.1 prevê que “Não haverá apresentação de amostras no presente certame”.

57. O **item 9** dispõe sobre a verificação da habilitação.

58. Exigências demasiadas poderão prejudicar a competitividade da licitação e ofender ao disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal, o qual preceitua que “o processo de licitação pública... somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

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

60. Cabe à Administração Pública evidenciar motivos técnicos que conduzem à correlação lógica entre a exigência pretendida e a necessidade administrativa a ser satisfeita (art. 18, IX, Lei 14.133, de 2021). Assim, as exigências previstas em instrumentos como edital e TR - elaborados na etapa de planejamento - devem possuir fundamento em critérios técnicos, que objetivem assegurar a competência do licitante para atender a futura demanda da Administração Pública, bem como que o objeto a ser contratado atenda integralmente os requisitos indispensáveis, sendo tais aspectos identificáveis no expediente.

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

62. Já o **item 10** versa sobre os recursos. O **item 11** aduz acerca da revogação e da anulação do certame. O **item 12** prevê a reabertura da sessão pública.

63. Já o **item 13** refere-se à adjudicação e da homologação, e o **item 14** à Ata de Registro de Preços. O **item 15** dispõe sobre a formação do cadastro de reserva, e o **item 16** refere-se à vigência, alterações da Ata e ao cancelamento do registro do fornecedor. O **item 17** trata da contratação.

64. O **item 18** veda, motivadamente^[13], a subcontratação (art. 122, §2º, LLCA). O **item 19** dispensa garantia financeira de execução.

65. Já os **itens 20 e 21** dispõem sobre o pagamento^[14] e sanções administrativas^[15], informando que suas condições constam no Anexo I, Termo de Referência. Por fim, o **item 22** trata das disposições gerais.

ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA ([122297022](#))

66. O **Termo de Referência** é documento necessário para a contratação de bens e serviços, devendo conter os parâmetros e elementos descritivos, conforme prevê o art. 6º, XXIII e alíneas, da Lei 14.133, de 2021.

67. Constitui parte integrante da fase preparatória, atrelada às demais fases procedimentais, cujos seus efeitos escoam para todo o ciclo da contratação.

68. Daí a necessidade de o órgão ou entidade solicitante ter maior atenção na sua regular elaboração, de forma a prevenir deficiências e omissões, que podem conduzir à insatisfação ou, até mesmo, ao fracasso do certame, com consequente repetição, anulação ou revogação, em prejuízo ao interesse coletivo.

69. Assim, a sua elaboração de forma cautelosa e completa é essencial para que todo o processo de contratação e fiscalização do ajuste seja bem-sucedido¹³.

70. No **preâmbulo** contém informações do demandante e o sumário.

71. O **item 1** define o objeto^[16] e condições gerais da contratação, apresentando tabela com o total de 134 (cento e trinta e quatro) itens, que contém informações básicas de cada fármaco, tais como lote/item, código, descrição do item, complementação, unidade de aquisição, quantitativo total e máximo por embalagem secundária. O **subitem 1.2** caracteriza o objeto como bem comum.

72. Frisa-se o máximo cuidado nas especificações técnicas no intuito de evitar restrição de competitividade pelo direcionamento, ainda que indireto, do objeto para determinados fornecedores.

73. As definições, bem como as especificações técnicas, devem ser consentâneas às naturais condições do mercado, sendo, em regra, vedada indicação de marca.

74. Ronny Charles, em relação ao agrupamento de itens em lotes, sustentava, ainda em relação ao ordenamento licitatório anterior, que “liberdade de atuação do gestor é limitada pela lei e pelo interesse público, dos quais não pode desvirtuar”. Para o autor, se por um lado, a divisão em itens (fracionamento) é sugerida, como forma de ampliação de competitividade, por outro lado, a aglutinação é possível e até recomendável, caso justificado que o fracionamento (divisão em itens) não amplia efetivamente a competitividade, prejudica o objeto da contratação (gerando prejuízo técnico, econômico ou de gestão) ou impede eventual economia de escala. Conclui que “a decisão deve visar à obtenção da melhor proposta para a licitação e para a futura contratação, seja fracionando ou aglutinando o objeto da licitação, embora presuma-se que ela (a melhor proposta) será alcançada, em regra, com a ampliação da competitividade”^[17].

75. Permanece a advertência quanto ao fato de a decisão sobre a aglutinação, ou não, de itens em lotes envolve contornos técnicos específicos. É possível que a gestão identifique a necessidade de reunião e tome essa decisão, de forma justificada (no ETP e/ou termo de referência ou mesmo em outra peça processual), fundamentando-a em ponderações econômicas e gerenciais, como ganhos de economia de escala ou mesmo gerenciamento contratual.

76. No tocante ao **quantitativo**, importante ressaltar que é ônus de quem atua na fase de planejamento fazer constar do expediente as fórmulas e cálculos realizados, trazendo aos autos digitais as informações coletadas e ponderadas na mensuração das ferramentas/insumos necessários, com efetiva análise crítica apta a demonstrar os fundamentos da decisão administrativa. Além da instrução com os documentos pertinentes, indica-se como necessária a motivação específica e suficiente das decisões administrativas.

77. Não se ignora o Estudo Técnico Preliminar - ETP ([117813467](#)) que traz a “**escolha da solução e sua descrição**”. Salienta-se que no item 2.1 e 4.1 do ETP ([117813467](#)) foi motivada a metodologia a ser utilizada para a estimativa do quantitativo, utilizando-se como referência o “histórico de execução dos itens do CBAF nos anos de 2020 a 2024 por meio da Compra Estadual se encontra disponível no Anexo “Lista Base Histórico de Execução” (evento SEI! [117814308](#)).”, associado ao levantamento junto aos municípios por meio da ferramenta “Planejamento ERAF” do SIGAF, para consolidação e revisão da demanda, considerando-se que “a quantidade de cada item a ser

licitado será definida pela SES no momento de adesão ao processo de compras, após a finalização do levantamento da demanda.” (117813467).

78. Nesse sentido, anexou-se aos autos os Termos de Adesão e de Justificativa Consolidados (120316083 e 120316022), bem como levou-se em consideração as Planilhas de Consolidação de Itens e Quantitativos (120316208 e 120316369) conforme informou o Ofício 214 (120316600).

79. O Termo de Referência (122297022), conforme já mencionado, o apresenta em seu item 1, o objeto da contratação, acompanhado de quadro/tabela com a estimativa de quantitativos totais, cuja metodologia foi motivada no subitem 2.2 deste TR.

80. **A boa e detalhada motivação revela-se verdadeiro escudo de proteção à atuação do gestor público** por torná-la o mais transparente possível, livrando-o de futuros questionamentos de órgãos de controle. Reitera-se que a mensuração da necessidade administrativa, conforme especificações do Termo de Referência (122297022) é competência exclusiva da gestão; o seu teor e convencimento da sua necessidade é atribuição do ordenador de despesa, entendedor da demanda administrativa à luz, inclusive, do investimento financeiro a se realizar **quando da aquisição dos medicamentos I do CBAF**.

81. É importante destacar, nesse ponto, que o planejamento de compras deverá considerar a real necessidade da aquisição e observar a determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas (artigo, 40 da Lei 14.133, de 2021).

82. Também é essencial a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função da real necessidade, mediante recurso a adequadas e demonstradas técnicas de estimação (Acórdão 2.917/2010 e Acórdão 391/2011 – ambos do Plenário do Tribunal de Contas da União). Essa assessoria jurídica reiteradamente vem orientando que tais quantitativos sejam acompanhados na instrução processual de dados objetivos, relatórios e documentos que demonstrem a adequação da quantidade licitada.

83. Tanto na aquisição de bens quanto na contratação de serviços, é indispensável que haja, nos autos, a devida justificativa/motivação relativa aos quantitativos a serem contratados (artigo, 40, III, da Lei 14.133, de 2021 c/c Acórdãos 2.917/2010 e 391/2011 – ambos do Plenário do TCU), sendo também entendimento do Tribunal de Contas da União que “(...) pode ser tipificada como **erro grosseiro** (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a elaboração de documentos que fundamentem a contratação de serviços sem justificativas para os quantitativos a serem adquiridos” (Acórdão 2459/2021-Plenário, Relator: AUGUSTO NARDES).

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

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

86. O **subitem 1.3** trata da ausência de lotes exclusivos, “A participação na presente licitação é aberta a todos (sem exclusividade ou reserva de lotes (cotas) para Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e equiparados...)”, conforme motivação aduzida nos subitens 4.1.2 e 4.2 do Estudo Técnico Preliminar (122297022).

87. O **item 1.4** trata do registro de preços, cujo prazo de vigência da ARP será de 12 (doze meses), prorrogáveis por igual período, conforme subitem 4.1.3 do Estudo Técnico Preliminar (117813467).

88. Nesse ponto, no tocante à motivação no sobredito subitem do ETP acerca da ausência de “consenso sobre a renovação de quantitativo quando da prorrogação da ata”, registra-se que, de acordo com precedente do TCE-MG, na Consulta nº 1128010-Plenário, Sessão de 11/10/2023, a corte “entendeu”^[18] que a prorrogação de vigência das atas de registro de preços não reestabelece os quantitativos inicialmente fixados na licitação, posicionamento que, por ora, deve ser seguido, embora divirja do entendimento da doutrina majoritária (de que poderia haver a renovação dos quantitativos registrados quando houvesse a prorrogação da vigência da ARP). ”

89. O **item 1.4.4** (assim como o **item 3.4** do Anexo III - 122796823) prevê a possibilidade de adesão por parte de entidades e órgãos que não tenham participado do certame (“carona”). De acordo com diversas decisões do Plenário do TCU (v.g., Acórdão 224/2020; Acórdão 311/2018^[19]), “A possibilidade de adesão a ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes (“caronas”) deve estar devidamente justificada no processo licitatório.”, jurisprudência que se mostra pertinente no âmbito da Lei 14.133, de 2021. A

justificativa para adesão consta do subitem 3.4.1 do Anexo III (122796823)^[20].

90. Com isso, tais entes serão considerados órgãos participantes e serão contemplados no registro de preços independente de manifestação formal.

91. O **item 1.5** trata da contratação, prevê a substituição da minuta de contrato pela autorização de fornecimento (119284695), conforme motivação aduzida no item 4.1.4 do Estudo Técnico Preliminar (117813467), a qual contera maior detalhamento das regras que serão aplicadas em relação à vigência da contratação (subitem 1.5.2).

92. O **subitem 1.6** refere-se à descrição da solução, contendo, ainda, informações complementares do objeto (subitem 1.6.1 e 1.6.2).

93. A Lei nº. 14.133/2021, art. 6º, inc. XXIII, alíneas ‘a’ à ‘j’, dispõe que, na fase preparatória do pregão, caberá à unidade solicitante elaborar Termo de Referência e iniciar o processo, constando neste a **justificativa** para a aquisição.

94. O **item 2** traz a fundamentação da contratação, bem como motiva a metodologia utilizada para a estimativa do quantitativo.

95. O **princípio da motivação** integra o regime jurídico administrativo, impondo a necessidade de se explicitar o motivo (situação fática) e o fundamento jurídico dos atos administrativos. Sua obrigatoriedade decorre do art.5º da Lei Federal nº14.133, de 2021.^[21]

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

97. Deve-se explicitar os requisitos específicos motivadores, não bastando uma motivação com uso de conceitos jurídicos indeterminados, vagos, abstratos, lacônicos, principalmente, **que se limitem à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo ou expressão fática genérica, sem explicar sua relação com o caso concreto**.

98. Além de constar no item 2 – “Diagnóstico da Situação Atual” do Estudo Técnico Preliminar (117813467), a **fundamentação para a contratação consta igualmente no item 2 do Termo de Referência (122297022)**. Cabe a essa Assessoria Jurídica, diante da justificativa da aquisição consignada no Termo de Referência, registrar a presença da motivação que veicula razões a partir da realidade administrativa já analisadas no ETP, reconhecendo em favor de ambos os documentos a presunção de legitimidade dos atos administrativos^[22], no estrito controle jurídico da veracidade do motivo (pressuposto fático) que enseja as manifestações realizadas.

99. O **item 3** prevê os requisitos para contratação.

100. O **subitem 3.1** autoriza a participação de consórcios, nos termos dos arts. 15, *caput*, e 16 da LLCA.

101. O **subitem 3.3** prevê que “*Não será admitida a subcontratação parcial ou total do objeto contratual*”, motivadamente^[23] (art. 122, §2º, LLCA).

102. Em relação à sustentabilidade (**subitem 3.4**), a Constituição da República (arts. 170, inc. VI, VII e IX c/c art. 225, inc. VI) e

a Lei 14.133, de 2021 prevê em seus arts. 5º e 11º, inc. V, a necessidade de observância de variados princípios e finalidades, inserindo-se nas contratações públicas o dever de se estabelecer critérios objetivos que promovam o incentivo ao desenvolvimento nacional sustentável.

103. Nesse sentido, observa-se que tanto o item 4.6 do Estudo Técnico Preliminar (117813467) quanto nos subitens 3.4.1.1 e 3.4.1.2 do Termo de Referência (122297022) constam disposições sobre possíveis impactos ambientais e sustentabilidade da aquisição, considerando inclusive disposições do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis. A respeito, convém a esta Assessoria Jurídica orientar que, além das disposições do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis aplicáveis à contratação em tese, na qualidade de boa prática administrativa admitida pelo Tribunal de Contas da União conforme Acórdão 1056/2017-Plenário, também seja observado, no que couber, o Decreto Estadual nº 48.938/2024.

104. O **subitem 3.5**, não exige marca ou modelo, o **subitem 3.6** não veda marca ou modelo, os **subitens 3.7 e 3.8** dispensam as exigências de carta de solidariedade e de garantia da contratação.

105. Os **subitens 3.9 e 3.10** tratam da garantia do produto nos moldes do art. 26 da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor - CDC), bem como da dispensa a realização de vistoria prévia no local de entrega do objeto.

106. O **item 4** refere-se ao modelo de execução do objeto, dispondo sobre o prazo de entrega, local e horário de entrega, dispensa do cronograma físico-financeiro (não se aplica), condições de entrega, transporte e histórico de execução dos itens licitados.

107. **Quanto ao Subitem 4.1.4, ressaltamos** seja retificada a menção ao Decreto Estadual nº 46.311/2013, posto que **regulamenta o sistema de registro de preços disciplinado no art. 15 da Lei Federal nº 8.666/1993, inaplicável ao caso.**

108. De acordo com a jurisprudência recente do TCU, por meio do acórdão 1351/2025-Plenário [24], é ilegal esgotar todo o quantitativo registrado de ata de registro de preços em primeira e única contratação, pois tal prática desvirtua o objetivo do sistema criado para contratações “parceladas” e conforme a demanda.

109. O **item 5** refere-se aos critérios de medição e pagamento, elencando informações para o recebimento, provisório e definitivo, liquidação e pagamento seja pelo Estado de Minas Gerais ou pelos Municípios participantes.

110. De acordo com Ronny Charles (2022, p.753) e nos termos do artigo 140 da atual LLCA, deve-se atentar para a diferença entre o recebimento provisório e o recebimento definitivo. Enquanto o primeiro é feito pelo fiscal do contrato, o segundo é feito por servidor ou comissão designada pela autoridade competente.

111. A diferença se justifica, pois, o recebimento definitivo pressupõe a análise e a avaliação detalhada da prestação contratual, para sua consequente aceitação. Nem o recebimento provisório nem o definitivo têm o condão de excluir a responsabilidade civil pela perfeita execução do contrato. Mesmo recebida definitivamente a prestação contratual, eventuais falhas poderão ensejar a adoção das pertinentes medidas judiciais ou administrativas.

112. Vale lembrar que a Lei 14.133, de 2021 prevê, no art. 137, §2º, inciso IV, que o contratado terá direito à extinção do contrato, caso haja atraso superior a 2 (dois) meses, contado da emissão da nota fiscal, dos pagamentos ou de parcelas de pagamentos devidos pela Administração por despesas de obras, serviços ou fornecimentos, o que deverá ser formalmente motivado nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

113. O **item 6** trata do modelo de gestão da contratação (alínea ‘f’, do art. 6º, inc. XXIII, da LLCA), prevendo regras gerais, fiscalização e gestão do contrato.

114. A Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece em seu art.104, inciso III que “O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de: (...) III - fiscalizar sua execução”.

115. O art. 117 da norma ainda determina que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

116. O §3º do art.8º da referida lei estabelece que:

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. (g.n.)

117. Nesse sentido, foi publicado o Decreto Estadual nº 48.587/2023, que dispõe sobre a atuação dos gestores e fiscais de contratos [25].

118. Destaca-se que somente “*Excepcionalmente, as funções de gestor e fiscal poderão recair sobre a mesma pessoa, desde que devidamente justificado pela autoridade competente e que não haja prejuízo ao acompanhamento da execução contratual*”, conforme aduz o § 2º do art. 14 do Decreto nº 48.587/2023, logo, a autoridade competente deve motivar, demonstrando que não há prejuízo para o acompanhamento da execução contratual, **em respeito ao princípio da segregação de funções** [26].

119. A forma prevista no Decreto nº 48.587/2023 para a designação do Fiscal e do Gestor deve ser observada, transcreve-se:

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

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

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

121. O **item 7** refere-se a forma e critérios de seleção do fornecedor.

122. De acordo com o **subitem 7.1**, “O fornecedor será selecionado por meio da realização de procedimento auxiliar de Registro de Preços, na modalidade pregão, conforme art. 28 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, sob a forma eletrônica, com adoção do critério de julgamento pelo **menor preço** por item, conforme art. 33, da referida Lei Federal, e inciso V, art. 11, do Decreto nº 48.779, de 2024.”, em observância ao Documento de Formalização de Demanda (DFD) (118374666) e a justificativa apresentada no item 4.1 do Estudo Técnico Preliminar (117813467).

123. O **subitem 7.2** trata do preço, dispondo que os preços contantes da proposta deverão observar a regulamentação pertinente ao Preço do Fabricante – PF, Coeficiente de Adequação de Preço - CAP correspondente à taxa mínima de desconto sobre o preço de fábrica dos produtos ofertados para obtenção do Preço Máximo de Venda ao Governo - PMVG, bem como as isenções de alíquota do ICMS previstas nos Convênios ICMS do CONFAZ, informando-as (subitem 4.1).

124. O **subitem 7.3** contém os critérios de aceitabilidade da proposta, cuja validade será de 90 (noventa) dias corridos contados da data de sua apresentação.

125. O **subitem 7.3.2** e seguintes traz os requisitos técnicos, na qualidade de informações básicas, a serem apresentados na Proposta Comercial a respeito do medicamento ofertado a fim de viabilizar o exame técnico farmacêutico.

126. Os **subitens 7.3.1 e 7.4.1** dispensam a apresentação de amostras e de prova de conceito.

127. O **item 8** refere-se à **habilitação**, dentre as quais, constam a **jurídica, fiscal, social e trabalhista (subitens 8.1.1 e 8.1.2 e seguintes)**.

128. De acordo com a Lei 14.133, de 2021, art. 18, IX, devem constar dos autos as justificativas de qualificação técnica.

129. No tocante à habilitação jurídica, o **subitem 8.1.1.11.1** e seguintes **exigem, justificadamente**^[27], Autorização de Funcionamento da Empresa – **AFEs** e Autorização Especial de Funcionamento – **AE**, expedidas pela ANVISA, apresentando-lhes os respectivos fundamentos legais e regulamentares pertinentes.

130. O Art. 66, *caput*, da Lei 14.133, de 2021, prevê que a habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de **autorização para o exercício da atividade a ser contratada**.

131. A respeito, destaca-se o Acórdão 634/2019-Plenário do TCU:

“(…) 174. A atividade de autorização de funcionamento de empresas (AFE) é obrigatória, a depender do ramo de produção industrial, nos termos dispostos na Lei 6.360, de 23/9/1976, e na Lei 9.782, de 26/1/1999. De acordo com a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) 16, de 1/4/2014 – Anvisa, “a AFE é exigida de cada empresa que realiza as atividades de armazenamento, distribuição, embalagem, expedição, exportação, extração, fabricação, fracionamento, importação, produção, purificação, reembalagem, síntese, transformação e transporte *d e medicamentos* e insumos farmacêuticos destinados a uso humano, cosméticos, produtos de higiene pessoal, perfumes saneantes e envase ou enchimento de gases medicinais”. (grifamos)

132. O **subitem 8.1.3.1** prevê a **qualificação econômico-financeira**, “Certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do fornecedor, emitida nos últimos 06 (seis) meses”.

133. O **subitem 8.1.4** trata da qualificação técnico-operacional e técnico-profissional.

134. O **subitem 8.1.4.1** prevê a apresentação de “Alvará Sanitário ou Licença Sanitária ou Licença de Funcionamento, expedido pela Vigilância Sanitária Estadual ou Municipal, conforme exigido pela Lei Federal nº. 6.360/76 (art. 2º), Decreto Federal nº. 8.077/2013 (art. 2º), Portaria Federal nº. 2.814 de 29/05/98 e Portaria nº 3.765 de 20.10.98 do Ministério da Saúde”.

135. Conforme entendimento do TCE/MG, na Denúncia 1.071.367 (27.08.2020), **é possível exigir o alvará sanitário (subitem 8.1.4.2) na fase de habilitação quando pertinente ao objeto do certame, desde que imprescindível ao objeto licitado**, a fim de que não ocorra restrição injustificada da competitividade.

136. O **subitem 8.1.4.3** dispõe sobre a apresentação de “Certidão de Regularidade Técnica, emitida pelo Conselho Regional de Farmácia – CRF, ou documento equivalente emitido por órgão responsável pela classe do Licitante vencedor, conforme exigido pela Lei Federal nº. 6.360 de 23 de setembro de 1976 (art. 2º).

137. Quanto à exigência de Certidão de Regularidade Técnica prevista no **subitem 8.1.4.3**, de acordo com o TCU^[28] “O farmacêutico deverá supervisionar as atividades operacionais e regulatórias e assegurar o cumprimento das normas sanitárias e legais pertinentes”. A “*assunção dessa responsabilidade técnica é conferida pela Certidão de Regularidade Técnica fornecida pelo Conselho Regional de Farmácia, que será cancelada na ocorrência de desligamento da função.*” (art. 4º da Res. CFF nº 578/2013).

138. **Toda e qualquer exigência de qualificação técnica deve ser concebida de modo a não impor custos prévios à celebração do contrato, a teor da Súmula do TCU nº. 272/2012**^[29].

139. Cabe pontuar que requisitos de habilitação, assim como a especificação técnica e exigências pertinentes ao objeto, são elementos que ensejam “escolha” enquanto juízo discricionário (poder-dever) quanto ao que pode ser exigido pela Administração.

140. Definições das **exigências** fixadas pela **Administração Pública** no edital e no TR não devem, pois, ser aleatórias, mas **deverão atender a proporcionalidade**, sem excessos nas exigências habilitatórias e seguindo as expectativas razoáveis ao delinear as características do objeto, sempre com a motivação necessária.

141. Cabe à Administração Pública evidenciar motivos técnicos que conduzem à correlação lógica entre a exigência pretendida e a necessidade administrativa a ser satisfeita. Assim, as exigências previstas em instrumentos como edital e TR - elaborados na etapa de planejamento - devem possuir fundamento em critérios técnicos, que objetivem assegurar a competência do licitante para atender a futura demanda da Administração Pública, bem como que o objeto a ser contratado atenda integralmente os requisitos indispensáveis, sendo tais aspectos identificáveis no expediente.

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

143. A necessidade de justificativa plausível para uma exigência técnica que implique restrição do caráter competitivo decorre da proibição de direcionamento indevido do certame licitatório, ainda que indiretamente, o que decorre da própria exigência constitucional de moralidade, impessoalidade, razoabilidade e proporcionalidade administrativas^[30].

144. **Somente são aceitáveis as exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações e que não impliquem restrição de competitividade injustificada**.

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

146. **Salienta-se que também as exigências de qualificação técnica são de responsabilidade do setor técnico, visto que essa Assessoria Jurídica não pode analisar mérito administrativo, principalmente em face da presunção de veracidade das informações técnicas expostas com potencial reflexo no certame**.

147. O **subitem 8.1.5** refere-se à declaração de reserva de cargos, cuja motivação consta no item 3 da Nota Explicativa DCEC (122796949).

148. Os **subitens 8.1.6 e 8.1.7** referem-se à habilitação dos consórcios e de cooperativas.

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

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

151. O **item 11** trata da estimativa do valor da contratação.

152. Além e alinhado aos apontamentos acima registrados, certo é que a legislação impõe à Administração contratante a demonstração de que o preço a ser contratado seja compatível com o praticado no mercado.

153. Nesse sentido, CARVALHO FILHO^[31] ensina que “para a viabilização da norma, será necessário fazer a verificação da disparidade do preço dentro do próprio processo administrativo, o que será possível através de pesquisa feita no mercado”, o que ocorre mediante pesquisa formalizada e anexada aos autos do processo, observando-se, dentre outros, os requisitos procedimentais e instrutórios dispostos na **Lei 14.133/2021 e na Resolução Seplog nº 102/2022**.

154. A referida estimativa deverá estar acompanhada 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 (art. 6º, inc. XXIII, alínea 'i' da LLCA).

155. De acordo com o TCE/MG[32], a pesquisa de preço realizada na fase interna de procedimento licitatório **não deve se restringir a pedido de orçamento a empresas que atuem no ramo do objeto licitado**, para se evitar que o valor da contratação seja superestimado pela Administração Pública. Deve-se buscar, sempre que viável e pertinente, a maior variação de parâmetros de pesquisa possível.

156. O art. 23, *caput*, da Lei 14.133/2021, ao tratar do valor estimado da contratação aduz que “O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto”.

157. O parágrafo primeiro (§1º), prevê as fontes que serão utilizadas a fim que seja apurado o valor estimado da contratação, às quais aplicam-se aos parâmetros previstos na Resolução Seplag nº 102/2022, que regulamenta do procedimento de pesquisa de preços para a aquisição de bens em geral no âmbito da Administração Pública Estadual direta.

158. No mesmo sentido, é Acórdão nº 94, de 2018, do Plenário do TCU, cujo conteúdo indica que outras fontes devem ser utilizadas como parâmetro, *a exemplo de contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referência de custos dentre outros*.

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

160. Orienta-se que a elaboração do orçamento de licitação demanda **avaliação crítica dos valores obtidos**, a fim de que sejam descartados, por exemplo, aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência³¹. Essa avaliação crítica deve levar em consideração, sempre que viável, os elementos constantes do art. 5º da Resolução Seplag nº 102, de 2022^[33].

161. A necessidade de realização de juízo crítico quanto aos valores obtidos na pesquisa de preços de mercado também consta do **Acórdão n. 403/2013 (TCU)**. Daí se sublinhar a importância das avaliações críticas explicitadas neste caso, em cumprimento à proporcionalidade como instrumento de ponderação, no âmbito da exclusiva competência administrativa, a recomendação é sempre pela maior amplitude viável da pesquisa que instrumentaliza a indicação dos preços de referência e reforço na motivação fundada das análises realizadas, na medida em que a baliza para avaliação das propostas será precisamente o preço de referência da licitação.

162. **Com efeito, a decisão da Corte de Contas mencionada no parágrafo anterior alerta os agentes públicos quanto aos riscos advindos da inconsistência da pesquisa de preços** da qual pode resultar responsabilização do agente ainda quando ausente danos ao erário, exatamente como verificado na contratação analisada pelo TCU, a qual, ao final, foi celebrada em valor bem inferior ao preço constante do orçamento estimativo.

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

164. O administrativista Rafael Carvalho Rezende Oliveira também indica que o preço de referência serve de parâmetro para a desclassificação das propostas que serão apresentadas pelos licitantes^[34]. Referido contexto requer da área técnica sempre aprofundar juízo crítico razoável dos elementos objeto de levantamento, evitando-se discrepâncias ou equívocos que comprometam a eficácia do procedimento. Afinal o gestor deve cotejar os preços identificados com os praticados em outras contratações públicas e em atas de registro de preços, consultando banco de dados relativos a produtos de saúde e medicamentos adquiridos por entidades privadas e públicas, sendo possível consultar tabelas do comércio varejista e outros elementos que permitam estimar adequadamente a despesa.

165. Foi nesse contexto que o atual Estatuto das Licitações enumerou múltiplas fontes de consulta na busca pelo preço mais próximo da realidade do mercado e previu o PNCP (Portal Nacional de Contratações Públicas) como uma funcionalidade que enseja reunião de diferentes mecanismos de pesquisas em *site* eletrônico oficial, com destaque para banco de preços em saúde, consulta de preços, acesso à base nacional de notas fiscais eletrônica (a ser viabilizado), mantida a pesquisa no inciso IV do § 1º do artigo 23 junto a três fornecedores, condicionados os orçamentos a não serem superiores a seis meses da divulgação do edital.

166. Não se ignora a complexidade da tarefa a ser desincumbida, pois exige do gestor e dos servidores técnicos conhecimento e observância de uma multiplicidade de normas, jurisprudência e dados concretos, específicos a um mercado de difícil compreensão e absorção, relativos a um setor em que as demandas são crescentes e os recursos limitados. Daí a necessidade de serem maiores os esforços e significativos os recursos disponibilizados para o trabalho.

167. Ademais, é importante destacar o julgamento do Tribunal de Contas da União (TCU, Acórdão 3569/2023): “(...) pode ser tipificada como **erro grosseiro** (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a **elaboração do orçamento estimado da licitação sem o dimensionamento adequado dos quantitativos** e com base em pesquisa de mercado exclusivamente junto a potenciais fornecedores, sem considerar contratações similares realizadas pela Administração Pública, propiciando a ocorrência de substancial sobre preço no orçamento do certame”.

168. Outrossim, de acordo com a recente decisão do TCU (**Acórdão 2121, de 2024, Plenário**) “Configura erro grosseiro a aprovação, pelo parecerista jurídico, de minuta de edital desacompanhada do orçamento detalhado e da justificativa de preço”.

169. No que toca a pesquisa de preços para aquisição de medicamentos, destacamos precedentes da Corte de Contas da União no sentido de que **os valores da Tabela CMED não devem ser utilizados como valores referenciais para pesquisa de preços**, pois os preços nela registrados não serão necessariamente os praticados pelo mercado, podendo revelar-se acima destes.

170. Nos casos de medicamentos exclusivos, o preço de referência deve ser formado por (i) recentes preços públicos adjudicados em certames diferentes, por (ii) **orçamentos obtidos diretamente com fornecedores** e/ou (iii) preços extraídos da internet, **não devendo os PMVG ser utilizados nos referidos cálculos, tendo em vista que se tratam apenas do preço máximo admitido para venda ao Poder Público, salvo justificativa expressa da área técnica acerca da inviabilidade de obtenção do preço de referência a partir dos parâmetros de pesquisa viáveis**.

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

172. O objetivo desse procedimento é sempre evitar que a Administração Pública adquira medicamentos por um preço superior ao praticado no mercado ou que tenha desertos/fracassados os seus certames. Outrossim, valores aceitáveis para a aquisição servem como baliza para a negociação com futuros licitantes ou interessados na contratação direta, de modo a se alcançar o melhor para o interesse público a ser satisfeito quando da contratação pública. Daí o desafio de a pesquisa usar recursos adequados, nos termos do previsto na legislação, para buscar, o mais próximo possível, o valor praticado no mercado em relação a cada medicamento. É esse o valor que servirá como base para se admitir, ou não, as propostas durante a licitação ou que figurará como montante a ser pago nas contratações diretas que, embora mais céleres, requerem ainda mais cautela por parte da gestão.

173. Com foco em alcançar a segurança mínima no exercício dessa tarefa, o assessoramento jurídico pontua o dever do gestor

público trazer elementos consistentes, coerentes e suficientes que demonstrem ter a pesquisa seguido os parâmetros legais, ser resultado de juízo crítico sobre os elementos coletados no mercado, com o uso dos recursos adequados. Nesse contexto, é **indispensável que o órgão competente ateste, ao final do trabalho, que os preços encontrados estão em conformidade com o mercado e com a forma procedimental correta, à luz do ordenamento jurídico vigente.**

174. Instruem os autos os seguintes documentos:



175. A Nota Explicativa de Pesquisa de Preços ([122590800](#)), elaborada pela Diretoria Central de Pesquisas da SubComp-SEPLAG, apresenta a metodologia utilizada pela área técnica para a formação do preço de referência com base na Resolução Seplag nº 102/2022. Destacou-se, na metodologia, que todos os itens da pesquisa tiveram seus orçamentos estimados compostos por no mínimo 3 (três) preços públicos, bem como que, para o presente planejamento, quando da análise do histórico dos medicamentos, não foram identificadas situações anômalas de flutuação de preços que mereçam aprofundamento da análise. Consta expressamente que “para os itens que foram encontrados até 9 preços o valor de referência foi calculado utilizando a **mediana**; e para os itens que foram encontrados acima de 10 preços, o valor de referência foi calculado utilizando a **média**”, visto que “a mediana é menos sensível a valores discrepantes, portanto mais adequada a cestas de preços menores”. Afirma-se o juízo crítico, o procedimento transparente, aplicação do reajuste anual de medicamentos e dos preços de referência com base nos percentuais definidos na Resolução da CMED/ANVISA, buscando também mitigar os riscos de o certame ser deserto ou fracassado (evento SEI 122590800).

176. Não se identifica, entretanto, ateste quanto à regularidade dos valores encontrados, nem menção à conformidade com o mercado dos preços identificados (evento SEI 122590562) a partir os dois arquivos zipados de pesquisa de preços (eventos SEI 122590297 e 122590380). Considerando que o mero levantamento de dados, com registro dos esforços realizados, não é suficiente para cumprir a exigência de decisão administrativa, **RESSALVAMOS ser necessário que a autoridade competente afirme expressamente a conformidade das pesquisas de preços realizadas, o fato de os valores indicados estarem conforme com o praticado no mercado, tendo sido observadas as regras do ordenamento de regência. RECOMENDAMOS**, ainda, que se busque **atualização para os órgãos responsáveis pelas ações necessárias às pesquisas de preços, com capacitação específica e aferição da suficiência do quadro de servidores designados para atuar na unidade centralizada de contratação estadual**, destacando-se essa importância a partir de elementos como o fato de uma única licitação superar 1 bilhão de recursos públicos.

177. Embora a [Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021](#), seja aplicável à esfera federal, em tese, pode ser utilizada, no que couber, no âmbito do Estado de MG, como boa prática administrativa, naquilo em que a normatização estadual for omissa.

178. No tocante à formação do preço de referência, não cabe ao Assessoramento Jurídico atestá-la, confirmá-la ou, de qualquer forma, aprová-la, uma vez que revestida de elementos estritamente técnicos que extrapolam às competências desta AJUR.

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

180. **Reitera-se, também, a necessidade de que se ateste, ao fim de cada procedimento apuratório dos preços, em decisão expressa, sua conformidade com o mercado e a regularidade jurídica e fática dos montantes apurados**. A fase de planejamento do procedimento de contratação não pode se encerrar sem um órgão, simples ou colegiado, com competência regular, assentar que os valores que balizarão a definição do que será pago em mais de 1 bilhão de reais estão conformes com o mercado, tendo sido cumprida as regras jurídicas vigentes. A omissão de tal ato declaratório não libera os órgãos das suas responsabilidades, mas ao contrário as agrava, sendo evidência de erro qualificável como grosseiro, visto que descumprimento de elemento integrante da “perfeição” (no sentido técnico do termo à luz da teoria geral dos atos administrativos) do procedimento.

181. O **subitem 11.1** prevê^[35] que: “*O custo estimado da contratação possui caráter sigiloso e será tornado público após o julgamento das propostas, tendo em vista o disposto no §2º do art. 11 do Decreto Estadual nº 48.723, de 2023.*”, acompanhado da respectiva justificativa^[36].

182. Por fim, o **item 12** prevê sobre a adequação orçamentária, a qual será apresentada quando da formalização do contrato ou outro instrumento hábil (subitem 12.1).

DOS DEMAIS ANEXOS DO EDITAL

183. O **Anexo II** consiste no modelo de proposta comercial para fornecimento de bens ([122810478](#)).

184. O **Anexo III** consiste na minuta de Ata de Registro de Preços ([122796823](#)), acompanhado do **Anexo III-A** que trata do “Cadastro Reserva”.

185. O **Anexo IV** ([122798281](#)) consiste na minuta do Termo de adesão para eventuais órgãos ou entidades não participantes.

CONCLUSÃO

186. Considerando todo o exposto, nos limites da análise jurídica, **ressalvados os aspectos técnicos e econômicos e os juízos de oportunidade e conveniência**, manifesta-se esta Assessoria Jurídica pela **APROVAÇÃO** da minuta de edital, e demais anexos, do Pregão Eletrônico para Registro de Preços – **Planejamento SIRP nº 241/2025**, destinado à “**COMPRA ESTADUAL – MEDICAMENTOS I DO COMPONENTE BÁSICO DA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA (CBAF)**”, respeitados os limites legais impostos pela legislação vigente, notadamente, à Lei Federal 14.133/2021; Lei Complementar nº 123/2006; Lei Estadual nº 14.167/2002; Decretos Estaduais nº 47.437/2018; 48.723/2023 e 48.779/2024 e Resoluções SEPLAG nº 115/2021 e nº 102/2022, **desde que observados todos os apontamentos e considerações registrados nesta Nota Jurídica e cumpridas as ressalvas apresentadas**.

187. O parecer jurídico emitido tem natureza meramente opinativa, não vinculando a decisão a ser tomada pelo agente

competente^[37].

188. Eventual impossibilidade fática de cumprimento das ressalvas acima deve ser devidamente justificada/motivada, cumprindo realçar, ainda, que, caso a área técnica competente discorde das orientações ou posicionamentos emanados deste pronunciamento, deverá carrear aos autos as justificativas necessárias, sem a necessidade de retorno do feito a esta Assessoria Jurídica^[38].

É a nota jurídica, à elevada consideração e decisão superior.

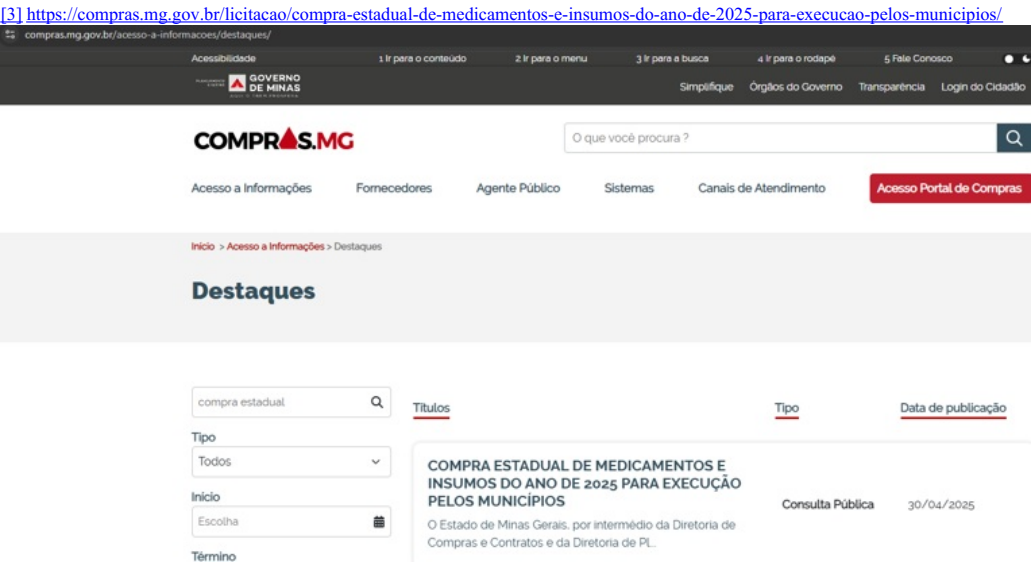
Belo Horizonte, 03 de outubro de 2025

MAURÍCIO VIANA DA SILVA REIS ROSA
Assessor Jurídico na AJUR/Subcomp-Seplag

RAQUEL MELO URBANO DE CARVALHO
Procuradora do Estado na AJUR/Subcomp-Seplag

[1] Resoluções Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco nº 249, de 07 de agosto de 2025 e nº 271, de 22 de Janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.tcepe.tc.br/internet/index.php/noticias/477-2025/fevereiro/7835-tce-pe-atualiza-resolucao-sobre-compra-de-medicamentos-e-produtos-de-saude>. Acesso em 05/08/2025.

[2] Art. 21 - A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados.



[4] Ex.vi. Decreto _de_Competência_SES_46.661 (117817302)

[5] Processo 1102289 – Consulta. Relator conselheiro substituto Hamilton Coelho. Tribunal Pleno. Deliberado em 8/3/2023.

[6] <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-1o-abril-2021/78>

Acesso em 09/01/2024, 16:29

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

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

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

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

Descrições ambíguas ou equivocadas do objeto da licitação podem afastar da licitação competidor que teria condições de participar, por exemplo, por considerar que não tem disponibilidade para atender alguma característica que ele interpretou que seria exigida, mas que, na verdade, não o era (competidor esse que poderia ter a melhor proposta, caso compreendesse o objeto corretamente). Ademais podem levar à formulação de propostas distorcidas, com base em interpretações equivocadas do objeto pretendido pela Administração.” (in Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14133/21. Comentada por Advogados Públicos. Organizado por Leandro Sarai. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, p. 514-515).

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

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

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

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

[13] Ex. vi. Item 9 da Nota Técnica 87 (SEI nº121757162):

9. SOBRE A JUSTIFICATIVA PARA A VEDAÇÃO À SUBCONTRATAÇÃO - A não permissão à subcontratação no presente procedimento de aquisição de medicamentos encontra respaldo em fundamentos técnicos, legais e de interesse público.

9.1. Assim, considerando: a) Os aspectos da natureza do objeto, entendemos que o fornecimento de medicamentos exige controle rigoroso sobre aspectos como origem, conservação, validade, rastreabilidade e conformidade com as normas sanitárias, em especial as definidas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). A atuação direta do fornecedor contratado é essencial para assegurar o atendimento a esses requisitos, evitando riscos à saúde pública e comprometimento da regularidade do fornecimento; b) A nota explicativa da minuta padrão disponibilizada, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e de orientações aplicáveis à matéria, não se admite a subcontratação para o fornecimento de bens, salvo quando vinculada à prestação de serviços acessórios — o que não se aplica no caso em tela.

9.2. Neste sentido, considerando a natureza crítica e estratégica do objeto — medicamentos destinados ao atendimento das demandas da saúde pública —, bem como os riscos envolvidos na delegação da obrigação a terceiros não submetidos à avaliação técnica no processo licitatório, a vedação à subcontratação se apresenta como medida adequada e necessária.

[14] Quanto ao pagamento, o inc. III do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que: Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

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

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

[16] O presente Termo de Referência tem por objeto o Registro de Preços para a Compra Estadual de medicamentos do Componente Básico da Assistência Farmacêutica (CBAF), denominado COMPRA ESTADUAL – MEDICAMENTOS I (CBAF), sob demanda futura e eventual, nos termos da tabela abaixo e conforme condições e exigências estabelecidas neste documento.

[17] TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 7 ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2015. p. 230.

[18] No caso de prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preços, nos termos do art. 84 da Lei nº 14.133/21, não se restabelecem os quantitativos inicialmente fixados na licitação, devendo ser considerado apenas o saldo remanescente. Disponível em: https://www.instagram.com/reel/CzBhs9oLAo9/?utm_source=ig_web_copy_link. Acesso em 06/08/2025.

[19] Por se encontrar no âmbito de discricionariedade do gestor, exige justificativa específica, lastreada em estudo técnico referente especificamente ao objeto licitado e devidamente registrada no documento de planejamento da contratação, a decisão de inserir cláusula em edital prevendo a possibilidade de adesão tardia (“carona”) à ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes do planejamento da contratação, à luz do princípio da motivação dos atos administrativos, do art. 37, inciso XXI, da CF/1988, do art. 3º da Lei 8.666/1993 e do art. 9º, inciso III, in fine, do Decreto 7.892/2013 (Acórdãos 757/2015 e 1.297/2015, ambos do Plenário)” (Acórdão 311/2018, Plenário, rel. Min. Bruno Dantas).

[20] Conforme já mencionado, anteriormente, e de acordo com o subitem 3.4.1 do Anexo III ([119040856](#)), “participam da compra estadual, independentemente de apresentação de adesão formal, todas as Administrações Municipais participantes do Componente Básico da Assistência Farmacêutica, no âmbito do SUSMG – Farmácia de Minas, gerenciado pela Secretaria de Estado de Saúde - SES/MG, nos termos do art. 2º, XVIII e XIX; art. 9º, XI, “h” e §12º, III; art. 23, §2º e §3º, do Decreto Estadual nº 48.779/2024.” Com isso, serão considerados participantes sendo contemplados no registro de preços independente de manifestação formal, os órgãos e as entidades conforme art. 2º, III do Decreto Estadual nº 48.779/2024.

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

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

[23] Ex. vi. item 9 da Nota Técnica 87 (SEI nº [121757162](#)):

9. SOBRE A JUSTIFICATIVA PARA A VEDAÇÃO À SUBCONTRATAÇÃO - A não permissão à subcontratação no presente procedimento de aquisição de medicamentos encontra respaldo em fundamentos técnicos, legais e de interesse público.

9.1. Assim, considerando: a) Os aspectos da natureza do objeto, entendemos que o fornecimento de medicamentos exige controle rigoroso sobre aspectos como origem, conservação, validade, rastreabilidade e conformidade com as normas sanitárias, em especial as definidas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). A atuação direta do fornecedor contratado é essencial para assegurar o atendimento a esses requisitos, evitando riscos à saúde pública e comprometimento da regularidade do fornecimento; b) A nota explicativa da minuta padrão disponibilizada, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e de orientações aplicáveis à matéria, não se admite a subcontratação para o fornecimento de bens, salvo quando vinculada à prestação de serviços acessórios — o que não se aplica no caso em tela.

9.2. Neste sentido, considerando a natureza crítica e estratégica do objeto — medicamentos destinados ao atendimento das demandas da saúde pública —, bem como os riscos envolvidos na delegação da obrigação a terceiros não submetidos à avaliação técnica no processo licitatório, a vedação à subcontratação se apresenta como medida adequada e necessária.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[27] Ex. vi: subitem 4.1 do ETP ([117813467](#)) pertinente à qualificação técnica.

[28] Acórdãos 2516 e 2517/2015-Plenário.

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

[30] <https://www.zenite.blog.br/a-utilizacao-de-marca-como-referencia-em-editais-de-licitacao/> - Acessado em 04/03/2020.

[31] (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 15ª edição, p. 215).

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

[33] Art. 5º - Na pesquisa de preços, deverão ser considerados, conforme o caso, para a obtenção do orçamento estimado: I - as condições comerciais praticadas, como prazos, fretes e locais de entrega; II - a necessidade de instalação e montagem do bem ou as condições de execução do serviço; III - a quantidade contratada tendo em vista a economia de escala; IV - as formas e prazos de pagamento; V - as garantias exigidas; VI - a indicação ou vedação de marcas e modelos; VII - outros elementos ou circunstâncias que se mostrem relevantes para a contextualização da pesquisa (art. 5º, da Resolução Seplag nº 102/2022).

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

[35] Nesse sentido, o grupo Zênite esclarece que nem sempre o orçamento será sigiloso na NLLC, “vemos que a nova lei estabelece uma competência discricionária, de forma que a autoridade responsável pela licitação decida se o orçamento estimado da contratação será ou não sigiloso.” “Isso porque, o art. 24 não obriga a adoção do caráter sigiloso, mas apenas prevê que: “Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso”. A palavra “poderá” materializa a discricionariedade do agente responsável, que decidirá por divulgar ou não o orçamento.” Disponível em: O orçamento será sigiloso na nova Lei de Licitações? | Blog da Zênite ([zenite.blog.br](https://zenite.blog.br/o-orcamento-sera-sigiloso-na-nova-lei-de-licitacoes/)). <https://zenite.blog.br/o-orcamento-sera-sigiloso-na-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 29/07/2024.

[36] Ex. vi. item 10 da Nota Técnica 87 (SEI nº [121757162](#)): "SOBRE A ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO - O custo estimado da contratação possui caráter sigiloso e será tornado público após o julgamento das propostas, tendo em vista o disposto no §2º do art. 11 do Decreto Estadual nº 48.723, de 2023. A adoção do orçamento sigiloso tem a intenção de incentivar a competitividade, permitir maior flexibilidade na etapa de negociação, evitar que a divulgação do orçamento influencia na elevação dos valores das propostas, mitigar o êxito das práticas de cartéis e colúios, contribuindo assim para o aumento da competitividade e economicidade, equilibrado com a necessidade de transparência e confiança no processo licitatório”.

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

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



Documento assinado eletronicamente por **Raquel Melo Urbano de Carvalho, Procurador(a) do Estado**, em 03/10/2025, às 11:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maurício Viana da Silva Reis Rosa, Assessor(a)**, em 03/10/2025, às 11:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **124310611** e o código CRC **FEC53DAE**.