



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Procuradoria Geral do Estado - PGE

Gabinete - PGE-GAB

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 11/2025/PGE-GAB

PARECER
REFERENCIAL.
**APLICABILIDADE NO
ÂMBITO DA
SECRETARIA DO
ESTADO DA SAÚDE DO
ESTADO DE
RONDÔNIA. DIREITO
ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E
CONTRATOS. LEI N.
14.133/2021. DECRETO
ESTADUAL N. 28.874/24.
REQUISITOS
NECESSÁRIOS.**

1. Aplicabilidade do Parecer Referencial restrita ao âmbito da Secretaria de Estado da Saúde e suas unidades.

2. Aplicabilidade do Parecer Referencial restrita à aquisição de insumos hospitalares (excluídos os medicamentos) mediante pregão eletrônico.

3. Dispensa de análise individualizada de processos que envolvam a matéria vertente e que se amoldem aos termos da manifestação referencial, salvo em caso de dúvida jurídica específica devidamente individualizada.

SUMÁRIO

[1.RELATÓRIO](#)

[2.PARECER
REFERENCIAL. controle
de legalidade de processo
licitatório.](#)

[POSSIBILIDADE](#)

[3.FUNDAMENTAÇÃO.](#)

[PROCESSO
LICITATÓRIO.
CONTROLE PRÉVIO DE
LEGALIDADE.](#)

[3.1.DAS
CONSIDERAÇÕES
INICIAIS](#)

[3.2.DO OBJETO](#)

[3.2.1.DOS INSUMOS
HOSPITALARES](#)

[3.3. ASPECTOS GERAIS
DO PLANEJAMENTO DA
CONTRATAÇÃO](#)

[3.4.DO PLANO DE
CONTRATAÇÕES
ANUAL - PCA](#)

[3.5.DO ESTUDO
TÉCNICO PRELIMINAR](#)

[3.6.DA POSSIBILIDADE
DE COMODATO](#)

[3.7.DA ANÁLISE DE
RISCOS](#)

[3.8.DOS CRITÉRIOS DE
SUSTENTABILIDADE
\(DESENVOLVIMENTO
NACIONAL
SUSTENTÁVEL\)](#)

[3.9.DA RESERVA
ORÇAMENTÁRIA](#)

[3.10.DO TERMO DE
REFERÊNCIA](#)

[3.11.DA MINUTA DO
EDITAL/INSTRUMENTO
CONVOCATÓRIO](#)

[3.12.DOS BENEFÍCIOS ÀS
MICROEMPRESAS E
EMPRESAS DE PEQUENO
PORTE](#)

[3.13.DA PESQUISA DE
PREÇOS](#)

[3.14.DAS AMOSTRAS](#)

[3.15.DA EXIGÊNCIA DE
GARANTIA](#)

[3.16.DO SISTEMA DE
REGISTRO DE PREÇOS](#)

[3.17.DA ATA DE
REGISTRO DE PREÇOS](#)

[3.18.DA ADESÃO À ATA](#)

[3.19.DAS ALTERAÇÕES
DA ATA DE REGISTRO
DE PREÇOS](#)

[3.20.DO
CANCELAMENTO DO
REGISTRO DE PREÇOS](#)

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo instaurado com objetivo de padronizar a análise de Editais relacionadas às contratações repetitivas no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde, no intuito de conferir maior eficiência e celeridade, de modo que os trabalhos da Procuradoria Geral do Estado sejam racionalizados para enfrentamento das questões mais complexas ou que demandem maior risco.

2. Para tanto, o presente Parecer Referencial tem por fundamentos legais, dentre outros, a Lei n. 14.133 de 1º de abril de 2021 e o Decreto Estadual n. 28.874, de 25 de janeiro de 2024, além dos precedentes desta Casa por meio das Portarias n. 244/2024 e 250/2024 da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

3. No presente caso, objetiva-se a padronização da análise jurídica acerca dos procedimentos a serem observados pela Administração Pública Estadual, no que tange à realização de procedimento licitatório visando a aquisição de **insumos hospitalares (excluídos os medicamentos) mediante pregão eletrônico**.

4. A definição de insumos hospitalares para fins do presente parecer referencial será tratado no tópico 3.2.7.

5. Vale registrar que a presente contratação leva em conta os instrumentos disponíveis no ordenamento. Não se aborda aqui questões que estão sendo objeto de debates na comunidade, como o sistema de compra instantânea para a administração pública, em trâmite no Projeto de Lei 2133/23.

6. É o relatório.

2. PARECER REFERENCIAL. CONTROLE DE LEGALIDADE DE PROCESSO LICITATÓRIO. POSSIBILIDADE

7. A Lei n. 14.133/2021 estabelece como regra a obrigatoriedade de análise jurídica das contratações públicas pelo órgão de assessoramento jurídico da Administração,^[1] admitindo como exceção as hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, desde que considere o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.^[2]

8. Neste sentido, a referida disciplina legal respalda a elaboração de manifestação jurídica referencial, que “consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado”,^[3] dispensando a análise individualizada pelo órgão jurídico.

9. Aliás, cumpre ressaltar que, antes mesmo de existir expressa previsão legal sobre o tema, o parecer referencial já era uma prática respaldada nos princípios que orientam a Administração Pública, conforme é possível verificar da Orientação Normativa n. 55 da Advocacia Geral da União (AGU), publicada em 23 de maio de 2014,^[4] que teve sua legalidade reconhecida pelo Tribunal de Contas da União.^[5]

10. O Parecer Referencial tem por escopo padronizar as manifestações jurídicas sobre matérias idênticas e recorrentes que, em razão do grande volume, possam impactar a atuação do órgão consultivo ou mesmo a celeridade dos serviços administrativos, permitindo a dispensa de análise jurídica particularizada sempre que o caso concreto se amoldar perfeitamente aos termos da manifestação referencial.

11. Trata-se de medida de aprimoramento de gestão que efetiva o princípio constitucional da eficiência, assegurando maior agilidade no fluxo de trabalho e promovendo a racionalização da atividade do órgão jurídico, além de conferir maior celeridade aos procedimentos administrativos.

12. No âmbito do Estado de Rondônia, o artigo 165 do Decreto n. 28.874, de 25 de janeiro de 2024, que regulamenta as contratações públicas no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Estado de

Rondônia, prevê a possibilidade de dispensa de análise jurídica por parte da Procuradoria-Geral do Estado nas hipóteses de "menor complexidade e que ensejem instrução processual padronizada".^[6]

13. Conforme expressa previsão legal, a definição das hipóteses de dispensa de análise prévia cabe à autoridade máxima da instância jurídica, que deve observar os critérios da Lei nº 14.133/2021. Com fim a disciplinar a possibilidade de elaboração e aplicação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia no desempenho de suas atividades de consultoria, o Procurador-Geral do Estado editou a Portaria nº 232 de 04 de junho de 2024, que resultou na elaboração de diversos pareceres referenciais.

14. Nos termos do art. 3º da Portaria 232/2024, poderá ser emitido parecer jurídico referencial havendo processos e expedientes administrativos de caráter repetitivo, que possibilitem estabelecer orientação jurídica uniforme, nas hipóteses estabelecidas em seus incisos.

15. Para o caso de aquisição de insumos hospitalares, além do volume de processos em curso sobre a temática, a questão jurídica é de baixa complexidade, uma vez que a materialização da análise envolve especialmente a verificação na instrução processual do cumprimento de exigências legais mediante a conferência de documentos por meio de checklist's.

16. Deste modo, a presente manifestação segue com a definição dos contornos jurídicos que autorizam a adoção do parecer referencial para a realização de controle de legalidade introduzido no art. 53 da Lei 14.133/21 que tenham por objeto a aquisição de insumos hospitalares, destacando que incumbe à Administração, por meio da autoridade competente, atestar que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial.

17. Por certo, em caso de dúvida jurídica específica devidamente individualizada que não se enquadre nos moldes da manifestação referencial, o órgão jurídico poderá ser instado a se pronunciar, a exemplo de consulta acerca da possibilidade de ampliação de metas previstas no instrumento jurídico, mormente quando ocasionar majoração do valor pactuado.^[7]

3. FUNDAMENTAÇÃO. PROCESSO LICITATÓRIO. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE.

3.1. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

18. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53 da Lei 14.133/2021.^[8]

19. Imperioso destacar que 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, econômica, aspectos de mercado ou de conveniência e oportunidade, cujo parecer é apenas opinativo, não vinculando o Gestor Público.

20. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no processo objeto de análise, 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.

21. 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.

22. Assim, reitera-se que este opinativo refere-se ao aspecto formal do processo de contratação, visto que à luz do art. 132 da Constituição Federal de 1988, e do artigo 3º da Lei Complementar Estadual nº 620/2011, incumbe à Procuradoria Geral do Estado prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nos aspectos discricionários dos atos pela Autoridade Pública.

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

3.2. DO OBJETO

24. Durante a fase inicial do processo licitatório, após identificada a demanda da Administração Pública, há a indicação da solução mais adequada para atendê-la, a verificação da viabilidade da contratação e a definição de como essa solução será contratada. Trata-se do planejamento da contratação, fase onde ocorrem diversas atividades internas do órgão visando à definição do que se pretende com a contratação.

25. Nesta fase é definido o objeto da contratação, tal definição deve ser feita de forma concisa, clara e precisa, o objeto que se pretende contratar, **"incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a**

possibilidade de sua prorrogação", nos termos do art. 6º, XXIII, a, da Lei 14.133/21.

26. O objeto que trata este Parecer Referencial pode ser definido como bens comuns, pois seus padrões de desempenho, qualidade e quantidade podem ser definidos objetivamente pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado (art. 6º, XIII, L. 14.133/21).

27. Dessa forma, por se tratar de objeto específico, o órgão de assessoramento deve atentar-se que o presente parecer aplica-se apenas à contratações idênticas, que possam ter seus padrões quantitativos, qualitativos e de desempenho definidos objetivamente, qual seja, a aquisição de insumos hospitalares.

28. Bem por isso, neste momento não é objeto de parecer referencial as questões relacionados à utilização do credenciamento para compras de insumos hospitalares, uma vez que há pouca maturidade na sua utilização, o que significa inexistir situações repetidas suficientes a justificar a um parecer referencial. Logo, o cabimento ou não do credenciamento deve ser objeto de análise específica, caso a Secretaria opte, justificadamente, por sua utilização.

29. Tais aspectos devem ser observados em conjunto ao Documento de Oficialização de Demanda e do Estudo Técnico Preliminar, que é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação, onde são abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

30. No entanto, antes de prosseguir, é de suma relevância definir qual seria a abrangência de insumos hospitalares para fins do presente parecer referencial.

3.2.1. DOS INSUMOS HOSPITALARES

31. No Brasil, a regulamentação dos materiais utilizados nos serviços de saúde é de competência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), órgão responsável por estabelecer diretrizes para a segurança e qualidade desses produtos.

32. Nesse contexto, a Resolução RDC nº 509, de 27 de maio de 2021, que disciplina o gerenciamento de tecnologias em saúde em estabelecimentos de assistência à saúde, dispõe, em seu artigo 3º, inciso XV, que "produto médico" é aquele "destinado à prevenção, diagnóstico, tratamento, reabilitação ou anticoncepção, de uso ou aplicação médica, odontológica ou laboratorial, que não emprega meio farmacológico, imunológico ou metabólico para exercer sua função primária em seres humanos, embora possa ser assistido por tais meios". Ademais, o inciso IV do mesmo dispositivo define "equipamento de saúde" como o "conjunto de aparelhos e máquinas, suas partes e acessórios utilizados por um estabelecimento de saúde onde são desenvolvidas ações de diagnose, terapia e monitoramento, abrangendo equipamentos de apoio, infraestrutura, gerais e médico-assistenciais".

33. Os insumos hospitalares, frequentemente denominados Materiais Médico-Hospitalares (MMH) ou correlatos, são conceituados pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal como "aparelhos, produtos, substâncias ou acessórios que não se enquadram como drogas, medicamentos ou insumos farmacêuticos, sendo utilizados, de forma direta ou indireta, nos diversos procedimentos médicos, com finalidades diagnósticas, terapêuticas, curativas e preventivas, visando à recuperação do paciente. Além disso, seu uso está associado à proteção e defesa da saúde individual e coletiva, bem como à higiene pessoal e ambiental nos estabelecimentos hospitalares (Lei nº 5.991/73)".

34. Com vistas a aprimorar a padronização e a eficiência na gestão pública, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) desenvolveu um Catálogo Nacional de referência destinado a auxiliar na identificação e normatização dos insumos hospitalares. Esse instrumento serve como fonte de consulta para gestores de saúde no momento da aquisição, proporcionando maior controle, transparência e conformidade com os regulamentos vigentes. A adoção de referenciais padronizados contribui para a otimização dos processos de compra, garantindo que os produtos adquiridos atendam aos requisitos técnicos necessários para assegurar a segurança dos pacientes e a eficiência operacional das unidades de saúde.

35. A precisa definição dos insumos hospitalares e a implementação de diretrizes padronizadas são imperativas para evitar imprecisões nos processos licitatórios, assegurando a aplicação racional e eficiente dos recursos públicos.

36. Dessa forma, a administração pública fortalece a qualidade da assistência em saúde, aprimora a segurança nas aquisições e garante que os insumos destinados ao atendimento hospitalar estejam em conformidade com as normativas regulatórias vigentes.

37. Diante disso, a Secretaria poderá se utilizar do Catálogo de Padronização de Tecnologias em Saúde da Rede Ebserh (<https://tinyurl.com/catalogoebserh>), sendo ela uma ferramenta que registra e divulga padronização e medicamentos e produtos para saúde. Observe-se que o Estado pode criar seus catálogos próprios, ou adotar outros, desde que sejam idôneos.

38. De toda forma, para os fins do presente parecer referencial, **entende-se aqui como insumos os produtos para a saúde**. Não se deve confundir, portanto, com os medicamentos, que inclusive tem peculiaridades próprias, a exemplo de questões relacionadas à regulação pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - CMED, nos termos da Lei n. 10.742/2003.

3.3. ASPECTOS GERAIS DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

39. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 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.

40. O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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

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

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

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

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

V - a elaboração do edital de licitação;

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

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

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

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

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

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

41. O planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, para se compreender o que fundamenta a demanda. Após identificada a necessidade, pode-se buscar as soluções disponíveis no mercado. Encontrada mais de uma solução possível, deve-se avaliar e demonstrar qual a melhor para o órgão, para definição do objeto licitatório e seus contornos.

42. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar a concatenação lógica desses atos, o que deverá ser apresentado nos termos do art. 30 do Decreto Estadual nº 28.874, e **ser conferido pelo checklist que se encontra no Anexo I deste Parecer Referencial.**

43. Entre os requisitos insculpidos no art. 30 do referido Decreto está a publicação do Edital no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), muito embora, a análise prévia de legalidade deva ocorrer **antes de sua respectiva publicação.**

44. Noutro giro, o art. 7º e 8º da Lei nº 14.133/21 tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, já o Decreto Estadual nº 28.874/24 regulamenta a designação e as atribuições dos agentes públicos que irão conduzir o processo licitatório, tais como: agente de contratação, comissão de contratação, equipe de apoio e equipe de planejamento.

45. Não há dúvidas que o planejamento da contratação deve contemplar também a efetiva designação dos agentes públicas responsáveis pela condução do processo licitatório, obedecendo o princípio da segregação de funções, previsto no artigo 5º e 7º, §1º, da Lei nº 14.133/2021, o qual deixa consignado que é vedado ao mesmo agente público a atuação simultânea em funções suscetíveis a riscos, sendo certo que o administrador deve cuidar para que tais normas sejam observadas ao longo da fase interna e externa da licitação.

46. A Autoridade Máxima responsável pela designação dos Agentes de Contratação deve observar se os designados possuem as qualificações necessárias para o desempenho da função, conforme estabelece o artigo 3º, inciso I do Decreto Estadual nº 28.874/24.

47. Da mesma forma, há determinação no art. 3º, §4º, para que a designação desses agentes deve observar o princípio da segregação de funções, abstendo-se de praticar os demais atos envolvidos no processo de contratação, especialmente no que se refere à fase preparatória, como a realização de estimativa do valor da contratação. Essa

condição é observada na prática do Estado, na medida em que os agentes da contratação são da SUPEL, enquanto muito dos elementos da fase de preparação são praticadas no âmbito da SESAU.

48. Portanto, o órgão deve atentar-se aos requisitos apresentados pelos diplomas legais para sua fiel execução.

3.4. DO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL - PCA

49. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório deve ser compatibilizada com o plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias (inciso VII do artigo 12 da Lei 14.133/21)

50. O Decreto Estadual nº 28.874/24 também estabelece que a fase preparatória do processo de licitação esteja em consonância com o Plano de Contratação Anual, devendo ser abordadas todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, bem como estabelece que a Autoridade Máxima do Órgão de assessoramento deverá **emitir justificativa para a contratação não constar no Plano de Contratação Anual (art. 30, II, do Decreto 28.874/24).**

51. Cabe ressaltar que o plano de contratação anual integra a fase de planejamento do processo licitatório, constituindo importante mecanismo de controle da eficiência e economicidade na gestão dos recursos públicos, a partir da identificação das necessidades do ente, buscando a completa racionalização das contratações públicas, não podendo este ponto ser ignorado ou relativizado.

3.5. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

52. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) constitui instrumento que evidencia a necessidade da Administração, constituindo o planejamento preliminar da contratação. Em seu bojo deve conter a indicação das principais informações que norteiam a pretensa contratação (elementos previsto nos incisos do §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/21), como a descrição da necessidade; os requisitos da contratação; a estimativa de quantidades para a contratação acompanhada pela memória de cálculo e os documentos que lhe dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; o levantamento de mercado, possibilitando a análise das alternativas possíveis; a descrição da solução como todo etc.

53. O ETP, obrigatoriamente, deve conter todos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do §1º do art. 18 (conforme exigido no art. 18, §2º). Em relação aos demais elementos (incisos II, III, V, VII, IX, X, XI, XII do art. 18, §1º), quando não constarem do ETP, a Administração deve justificar a sua ausência.

54. O ETP possibilitará a indicação da solução mais adequada, entre as possíveis, para atender à necessidade da Administração, avaliando a viabilidade técnica e econômica da contratação ou das contratações necessárias para compor a solução.

55. No âmbito do Estado de Rondônia o Decreto Estadual nº 28.874/24 estabeleceu as hipóteses que o ETP será obrigatório em seu art. 33. Veja-se:

Art. 33. É obrigatória a elaboração de ETP para a aquisição de bens e a contratação de serviços, na fase de planejamento dos seguintes processos licitatórios e contratações diretas:

I - cujo critério de julgamento seja melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico ou maior desconto;

II - de aquisição de bens e prestação de serviços considerados inéditos no âmbito do Estado de Rondônia ou no órgão ou entidade requisitante e/ou de aquisição de bens e prestação de serviços que não tenham sido contratados nos últimos 3 (três) anos pelo órgão ou entidade requisitante;

III - de aquisição de bens e prestação de serviços em que haja necessidade de reavaliar a forma de contratação contida em contrato anterior;

IV - de aquisição de bens que eventualmente possam ser classificados como de luxo, a fim de demonstrar seu caráter essencial ao atendimento da necessidade da administração, conforme regulamentação específica;

V - de aquisição de bens e prestação de serviços cujo valor estimado da licitação ou contratação direta supere R\$ 1.000.000, 00 (um milhão de reais) por exercício, exceto processos de credenciamento;

VI - quando houver necessidade de audiência ou consulta pública;

VII - de fornecimento e prestação de serviço associado, nos termos do inciso XXXIV do art. 6º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021;

VIII - internacionais, nos termos do inciso XXXV do art. 6º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021;

IX - quando houver a possibilidade de opção entre aquisição ou locação de bens imóveis ou bens móveis duráveis;

X - para contratações de Soluções de TIC.

§ 1º A obrigatoriedade da elaboração dos ETP tratada neste artigo será dispensada nas contratações diretas enquadradas nas hipóteses dos incisos I, II, III, VII e VIII do art. 75 e na hipótese do § 7º do art. 90, ambos da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 2º Os estudos técnicos preliminares para serviços de mesma natureza, semelhança ou afinidade podem ser elaborados em um único documento, desde que fique demonstrada a correlação entre os objetos abrangidos.

§ 3º Os estudos técnicos preliminares de contratações anteriores do mesmo órgão ou entidade poderão ser

ratificados nos processos licitatórios e contratações diretas posteriores para o mesmo objeto, mediante documento formal nos autos que apresente justificativa para essa opção e declaração devidamente fundamentada com relação à viabilidade técnica e atualidade econômica do estudo.

§ 4º Na confecção do estudo técnico preliminar, os órgãos e entidades poderão utilizar estudos técnicos preliminares elaborados por outros órgãos e entidades estaduais ou poderes autônomos, quando identificarem soluções semelhantes que possam se adequar à sua demanda, desde que devidamente justificado e ratificado pelo setor técnico responsável do órgão requisitante, inclusive em relação à viabilidade técnica e à atualidade econômica do estudo.

56. O art. 34 do referido Decreto apresenta o conteúdos mínimos que deverão constar no ETP, portanto, trata-se de dispositivo de observância obrigatória pelo órgão assessorado, devendo conter, obrigatoriamente, os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VII e XII do referido artigo, devendo a Administração apresentar as devidas justificativas para a sua ausência. Veja-se:

Art. 34. O Estudo Técnico Preliminar deverá apresentar o seguinte conteúdo mínimo:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; [...]

IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso; [...]

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução; [...]

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

57. A análise de legalidade deste quesito pelo órgão jurídico não adentra ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente no contexto em que prevalecem tecnicidades do assunto.

58. **A verificação dos requisitos do Estudo Técnico Preliminar deverão ser conferido pelo checklist que se encontra no Anexo II deste Parecer Referencial.**

3.6. DA POSSIBILIDADE DE COMODATO

59. Considerando a prática da setorial, são identificadas situações em que o modelo da aquisição de insumos hospitalares estabelece obrigação acessória de comodato de bens, incluso, eventualmente, treinamento para uso e manutenção (assistência técnica).

60. De acordo com o Código Civil Brasileiro (arts. 579 e seguintes), o comodato é o contrato pelo qual o comodante cede um bem não fungível ao comodatário, que deverá devolvê-lo nas mesmas condições de uso em que foi emprestado. A gratuidade é o caráter distintivo do comodato em relação à locação.

61. Incumbe destacar que, embora o comodato seja a título gratuito, não desobriga o comodatário de assumir obrigações específicas vinculadas à coisa, objeto do comodato, dentre elas, conservar a coisa recebida. Tal obrigação encontra previsão no artigo 582 do Código Civil de 2002, que determina ao comodatário a obrigação de conservar, não podendo alugá-la, nem emprestá-la. Tem o dever de zelo e de conservação do bom estado da coisa, atendida com idêntica diligência de quem atua como se dela fosse o proprietário. A obrigação atende o princípio que rege o próprio contrato, o da *restitutio in integrum*, dado que se obriga o favorecido a restituir a coisa no mesmo estado em que a recebeu, com as reparações cabíveis, se for o caso.

62. Embora esses institutos sejam de direito civil, eles são aplicáveis por analogia ao direito administrativo.

63. Cabe ressaltar que a escolha de aquisição com cessão de equipamentos em regime de comodato requer justificativa e/ou estudo técnico de custo-benefício, de forma a demonstrar que a estratégia eleita é a mais vantajosa para o Poder Público. Nesse sentido, pode-se transcrever parte do Acórdão nº 2.333/2019-2ª Câmara/TCU:

Em sintonia com a jurisprudência do TCU, a utilização do comodato não seria, de per se, irregular ou antieconômica, devendo ser demonstrado pelo órgão licitante por meio de adequada fundamentação baseada em estudos prévios à licitação e, especial, por meio da evidenciação do custo-benefício para as opções de contratação, demonstrando que a estratégia eleita seria a mais vantajosa para a administração pública.

64. Sobre a compatibilidade do comodato com o Registro de Preços, deve-se apontar que apesar de existir certa divergência, a Advocacia Geral da União já se debruçou sobre o tema, conforme se extrai do trecho do Parecer nº 00365/2021/CONS/PFUFBA/PGF/AGU, analisado ainda sob a égide da Lei Anterior:

82. Pois bem. É possível perceber que a jurisprudência do TCU, embora não considere, de per se, irregular ou antieconômica a adoção do comodato do equipamento conjugado à aquisição de insumos, vem se posicionando fortemente no sentido de que devem ser realizados estudos prévios demonstrativos de sua vantagem econômica, sobretudo, quando a aquisição se faz por meio do SRP.

83. Isso porque, como no SRP não há obrigação de adquirir o quantitativo registrado, o fornecedor poderá elevar

bastante o preço dos insumos como contrapartida ao comodato do equipamento, pois o registro de preços não lhe dá qualquer segurança quanto à quantidade de insumos que irá fornecer.

84. Do mesmo modo, colhe-se dos autos que o órgão não apresentou, como subsídio, estudos ou análises técnicas e de mercado necessários a lastrear a conclusão de que o comodato seria a solução mais adequada, sobretudo do ponto de vista econômico, conforme vem exigindo o TCU.

85. Não há, salvo melhor análise, menção à vantajosidade do comodato em face de uma eventual aquisição do equipamento, apenas há verificação sobre a opção de locação, considerando, naturalmente, a economicidade, a disponibilidade e o comportamento de mercado; assim como as eventuais implicações envolvidas (necessidade de observância das disposições da PORTARIA Nº 179, DE 22 DE ABRIL DE 2019, especialmente do seu art. 1º, §2º).

86. Com efeito, na linha do entendimento da Corte de Contas, é necessário que o órgão respalde sua fundamentação a partir de estudos prévios à licitação, nos quais constem ponderações, pesquisas de preços e análises globais de custos (comparando os custos do fornecimento com comodato com outras situações, como a prévia locação ou compra dos equipamentos), de modo a evidenciar o custo-benefício da contratação na forma apresentada, demonstrando, enfim, que a estratégia eleita é a mais vantajosa para a Administração.

87. Naturalmente, durante esse estudo prévio, o órgão pode, inclusive, se deparar com situações como, por exemplo, ausência de interesse do mercado em locar ou vender o equipamento. Essa é uma situação que pode e deve ser demonstrada nos autos, a partir de uma pesquisa de mercado que resulte em ausência de interesse dos fornecedores ou de não identificação da opção em outros contratos públicos (mediante consulta ao Comprasnet, ou outras formas de consulta).

88. Uma vez demonstrado que as opções de locação ou aquisição simplesmente não são factíveis, o comodato se torna a única opção a se adotar.

89. Diante disso, entende-se relevante a cientificação do entendimento há muito já consolidado na Corte de Contas, **e recomenda-se que o órgão promova, se ainda não o fez, os estudos pertinentes, os quais devem ser colacionados aos autos, de modo a demonstrar que foi realizada detida análise, e que, se for o caso, restou evidenciado que a aquisição atrelada ao comodato de equipamento corresponde ao melhor custo-benefício, comprovando que a estratégia eleita é a mais vantajosa para a administração, em detrimento das demais soluções para a contratação.**

90. Em atendimento ao item anterior, procedemos à verificação de que o órgão promoveu estudos técnicos preliminares, conforme documentação apresentada nas fls. XXX a XXX, onde foram detalhadas as análises de mercado, bem como as justificativas para a escolha do modelo de comodato como o mais vantajoso para a Administração.

65. Nesse sentido, não há impedimento, por si só, de atrelar o comodato ao registro de preços, desde que conste os estudos pertinentes no Estudo Técnico Preliminar.

66. Além disso, considerando a possibilidade de o licitante embutir no preço dos insumos adquiridos como obrigação principal, o custo do comodato, recomenda-se igualmente a apresentação de estudo técnico evidenciando a forma pela qual se assegurará a gratuidade das obrigações acessórias.

67. Nos casos em que a aquisição esteja umbilicalmente ligada a eventuais obrigações de comodato, visto que do objeto principal resulta obrigações futuras (que se prolongam no tempo), não é possível a substituição do termo de contrato por nota de empenho ou outro instrumento.

3.7. DA ANÁLISE DE RISCOS

68. O Estudo Técnico Preliminar exerce função de gerenciamento de riscos da futura contratação, pois sua função permite que a equipe de planejamento antecipe problemas e preveja oportunidades, a fim de melhor orientar a tomada de decisão. Ao final do ETP, a equipe consegue avaliar a adequação da solução escolhida ao atendimento da necessidade que desencadeou a contratação, dimensioná-la para o atendimento da necessidade (definir as quantidades da solução adequadamente), estimar os seus custos e benefícios, identificar as medidas necessárias para implementá-la, e concluir se é viável e justificável a sua contratação.

69. Muito embora, há riscos relevantes que não são tratados dentro do ETP, nem no âmbito do planejamento definitivo (Termo de Referência/Edital) e que precisarão ser registrados durante o processo de planejamento e gerenciados ao longo dos processos de seleção de fornecedor e de gestão do contrato.

70. Ainda na fase de planejamento da licitação deverá ser efetuado uma análise dos possíveis riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual (art. 18, X, L. 14.133/21), devendo ser propostos controles capazes de mitigar as possibilidades e os efeitos de sua ocorrência.

71. A análise de riscos tem por objetivo identificar, avaliar, tratar, prevenir e mitigar potenciais eventos ou situações que possam pôr em risco o alcance dos objetivos da contratação.

72. A Equipe de planejamento da contratação é responsável pela elaboração do mapa de riscos, na etapa de planejamento. Durante a seleção do fornecedor, o mapa será atualizado por representante da área de contratações, com o apoio de representantes das áreas técnica e requisitante. Na fase de gestão contratual, a atividade será realizada pela equipe de fiscalização do contrato. Ou seja, a gestão dos riscos da contratação acontece ao longo do processo de

contratação.

73. O Decreto Estadual nº 28.874/24 estabelece que o mapa de risco deve ser elaborado na fase preparatório e juntado aos autos do processo de contratação até o final da elaboração do termo de referência.

74. Em especial para contratações objeto deste referencial, tem-se notado a presença do **mapa de riscos**, ainda que o documento seja sucinto.

75. Frisa-se que o mapa de riscos não deve ser confundido com a matriz de riscos prevista na Lei 14.133/2021, pois o mapa de risco é o documento que busca mapear os riscos que podem comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, enquanto a matriz é uma cláusula contratual que tem por objetivo alocar às partes (contratante e contratada) as responsabilidades pelos riscos relacionados a eventos supervenientes à contratação.

76. O Decreto Estadual nº 28.874/24 fez a devida diferenciação dos institutos mapa de riscos e matriz de riscos, ficando assim estabelecido:

Art. 36. O mapa de riscos é o documento que materializa a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual e propõe controles capazes de mitigar as possibilidades ou os efeitos da sua ocorrência.

Art. 37. O mapa de riscos deve ser elaborado na fase preparatória e juntado aos autos do processo de contratação até o final da elaboração do termo de referência, podendo ser atualizado, caso sejam identificados e propostos, respectivamente, novos riscos e controles considerados relevantes.

Art. 39. A matriz de riscos é o instrumento que permite a identificação das situações futuras e incertas que possam impactar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, bem como a definição das medidas necessárias para tratar os riscos e as responsabilidades entre as partes.

Parágrafo único. A matriz de riscos deverá estar prevista em cláusula específica da minuta contratual anexa ao edital.

77. A matriz de risco deverá **obrigatoriamente** ser elaborada nas contratações de serviço caso o valor estimado superar R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) por exercício (art. 40 do Decreto 28.874), bem como quando a natureza do processo envolver riscos relevantes que possam ocasionar o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

78. Portanto, o órgão assessorado deverá observar os requisitos da legislação e aplicar conforme o caso concreto e apontar sua elaboração ou apresentar justificativa para sua ausência.

3.8. DOS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE (DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL)

79. 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 n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

80. 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 n. 14.133, de 2021).

81. São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O órgão assessorado deve: 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.

82. Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei n. 12.305, de 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.

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

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

85. a) 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

86. b) verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame; e,

87. c) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

88. Na especificação técnica do objeto a ser adquirido, recomenda-se a utilização do Catálogo de Materiais

Sustentáveis do Ministério da Economia - CATMAT Sustentável, o qual permite identificar itens de materiais sustentáveis que poderão ser adquiridos em substituição a itens similares.

89. Ressalta-se que deve o Gestor Público consultar e inserir nas minutas correspondentes as previsões legais aplicáveis e que constam no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (disponível no endereço eletrônico: <<<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-de-contratacoes-sustentaveis-set-2023.pdf>>>).

90. Recomenda-se incluir, de acordo com o objeto da licitação, as orientações específicas do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis no Estudo Técnico Preliminar, no Termo de Referência e na minuta de edital, não apontando de forma genérica qualquer exigência e nem fazendo referência meramente abstrata ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis.

91. Deve se ter especial atenção ao tópico específico relacionado à "8. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS, INSUMOS HOSPITALARES, MATERIAIS DA ÁREA DA SAÚDE, MATERIAL DE LIMPEZA, HIGIENE E COSMÉTICOS" (a partir da pág. 135), com exigências próprias a serem observadas, inclusive no que toca aos requisitos de habilitação das empresas licitantes e eventualmente contratadas.

92. Registre-se, ainda, que há possibilidade, mediante motivação administrativa, de serem inseridos eventuais outros requisitos de sustentabilidade, desde que observados os demais princípios licitatórios, ou a utilização de outra referência oficial que entender pertinente.

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

94. Ressalta-se que, seja qual for a escolha administrativa, esta deve estar devidamente fundamentada, considerando as orientações feitas sobre o assunto ao longo do presente parecer.

95. Em síntese, recomenda-se ao órgão assessorado: 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, com critérios e certificados objetivamente adequados ao objeto da contratação e que não violem o caráter competitivo do certame; e d) atestar que os critérios se alinham com o Plano Diretor de Logística Sustentável - PDLS.

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

3.9. DA RESERVA ORÇAMENTÁRIA

97. Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

98. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

Lei nº 8.429, de 1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, **no momento da contratação e a cada exercício financeiro**, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

(grifou-se)

99. Nos termos do Decreto Estadual nº 28.874/24, quando a contratação pretendida não for para a formação de Registro de Preços, logo, definido o valor estimado da contratação, deverá os autos ser remetido ao órgão ou setor responsável para análise da adequação orçamentária-financeira, conforme estabelece o artigo 61 do Decreto Estadual nº 28.874/24^[11].

3.10. DO TERMO DE REFERÊNCIA

100. O termo de referência é o documento produzido na fase de planejamento de contratações de bens e serviços a fim de especificar o objeto escolhido para o atendimento da necessidade da Administração previsto no art. 6º, XXIII, da Lei 14.133/21.

101. O termo de referência deve contemplar 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. Se optar pelo sigilo, a Administração deve apresentar as justificativas sobre o momento de divulgação do orçamento;
- j) adequação orçamentária.

102. Ademais, importante registrar que o Decreto Estadual nº 28.874/24 estabelece que o termo de referência é um documento obrigatório para todos os processos de licitação e contratações diretas destinados a aquisições de bens e contratação de serviços, devendo conter, além dos citados anteriormente, os seguintes parâmetros e elementos (incisos) descritos no artigo 42, quais sejam, entre outros:

- III - para as contratações que envolvam Soluções de TIC, o alinhamento com as necessidades tecnológicas e de negócio;
- IV - justificativa para o parcelamento ou não da contratação, que poderá consistir na referência ao estudo técnico preliminar quando este for realizado e divulgado previamente ao processamento da licitação ou da contratação direta;
- V - previsão da vedação ou da participação de empresas sob a forma de consórcio no processo de contratação e justificativa para o caso de vedação;
- VIII - especificação da garantia do produto a ser exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- IX - valor máximo estimado unitário e global da contratação, acompanhado de anexo contendo memórias de cálculo e documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, salvo se adotado orçamento com caráter sigiloso;
- X - justificativa para a adoção de orçamento sigiloso, se for o caso;
- XI - classificação orçamentária da despesa, exceto quando se tratar de processos para formação de registro de preços, os quais deverão indicar apenas o código do elemento de despesa correspondente;
- XII - estabelecimento, nas hipóteses previstas pela Lei Complementar Federal nº 123, de 2006, de reserva de cota ou a exclusividade da licitação para os beneficiários da norma;
- XIII - modalidade de licitação, critério de julgamento e modo de disputa, apresentando motivação sobre a adequação e eficiência da combinação desses parâmetros;
- XIV - prazo de validade, condições da proposta e, quando for o caso, a exigência de amostra, exame de conformidade ou prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração;
- XV - parâmetros objetivos de avaliação de propostas quando se tratar de licitação de melhor técnica ou de técnica e preço;
- XVI - requisitos de comprovação da qualificação técnica e econômico-financeira, quando necessários, e devidamente justificados quanto aos percentuais de aferição adotados, incluindo a previsão de haver vistoria técnica prévia, quando for o caso;
- XVII - prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- XVIII - prazo para a assinatura do contrato;
- XIX - requisitos da contratação, limitados àqueles necessários e indispensáveis para o atendimento da necessidade pública, incluindo especificação de procedimentos para transição contratual, quando for o caso;
- XX - obrigações da contratante, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as obrigações específicas relativas ao objeto pretendido;
- XXI - obrigações da contratada, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as obrigações específicas relativas ao objeto pretendido;

103. No caso deste Parecer Referencial, por se tratar de objeto definido e específico, o órgão de assessoramento

deve atentar-se a aplicabilidade dos requisitos ao caso concreto, devendo justificar o não cumprimento de qualquer requisito imposto pela legislação.

104. Ademais, a Lei Federal nº 12.527/2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação dispõe sobre o acesso a dados, informações e documentos de interesse da sociedade, todavia, no que pese os documentos públicos ostentarem informações públicas, há de se destacar que as informações públicas podem ser classificadas como ostensivas, sigilosas ou pessoais, cuja classificação de tais documentos compete a própria Administração Pública.

105. Diante de fato, o art. 10 da Instrução Normativa Seges/Me nº 81, de 25 de novembro de 2022, aplicada no âmbito federal, estabelece que no final da elaboração do Termo de Referência, deve-se avaliar a necessidade de classificá-lo nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o que deve ser observado no caso concreto, a fim de evitar questionamentos e nulidades futuras.

106. **Por oportuno, vale destacar que se a pretensa contratação se der por Sistema de Registro de Preços, o termo de referência deverá apresentar ainda os demais requisitos delineados no artigo 42, § 1º do Decreto Estadual nº 28.874/24, de acordo com o checklist previsto no Anexo III.**

107. Os artigos 33 a 39 da Lei 14.133, de 2021, estabeleceram expressamente as regras a respeito dos critérios de julgamento das propostas dos licitantes, dentre os quais se destaca para as contratações que envolvem aquisições de bens e produtos o critério de menor preço. Nesse passo, cumpre ao órgão demandante justificar o critério de julgamento que será adotado no caso concreto.

108. Nos termos do artigo 6, inciso XIII, os 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", portanto, a classificação de bens e serviços como comuns, depende de exame predominantemente fático e de natureza técnica, de responsabilidade da equipe técnica, que elabora o Termo de Referência, que deve analisar se a pretensa contratação obedece a padrões comuns.

109. Nesse sentido, no TR deve haver indicação acerca da classificação do objeto, bem como a modalidade de julgamento das propostas.

110. Para fins de registro, relembre-se que o presente referencial é limitado aos insumos (produtos) hospitalares.

111. A Lei 14.133/21 estabelece no seu artigo 40 que o planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual, atendendo ainda o princípio do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

112. A novel lei de licitações estabelece que no planejamento de compras deverá ser considerado a viabilidade da divisão do objeto licitado em lotes, sendo devido o parcelamento só quando comprovado a economia de escala, a redução de custos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item de um mesmo fornecedor. Senão vejamos:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: (...)

V - atendimento aos princípios: (...)

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

(...)

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado. § 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido; III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

113. **Caso a Administração opte pelo critério de julgamento por lote, cabe salientar que este é admitido excepcionalmente, desde que não haja prejuízo para o conjunto a ser licitado, nem perda da economia de escala, conforme preconizam ainda a súmula 247 do Tribunal de Contas da União e a Súmula 08 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.**

114. **Desse modo, é recomendado ao Gestor apresente os critérios justificantes para aquisição de itens diversos em lote, devendo ser apresentadas razões precisas e fundamentadas de que o critério por item pode de fato trazer prejuízo à futura execução do contrato, abstendo-se de lançar argumentos genéricos.**

115. Vale apontar que esse ponto é indicado como sensível por esta setorial, pois não raro tem se visualizado justificativas genéricas, ou a aglutinação de itens sem a respectiva correspondência, algumas vezes apenas tento como fato comum o fato de serem destinados a uma mesma unidade.

116. Portanto, embora seja legítima a adoção de lotes, e algumas vezes até recomendável, é importante que essa situação **esteja devidamente justificada**.

117. A justificativa deve ser fundamentada nos fatos que envolvem a contratação, e não apenas apresentando os permissivos para o parcelamento.

118. Algumas peculiaridades relacionadas à adesão à ata para o registro de preços por lote serão tratadas no tópico próprio (3.18 e seguintes).

119. Especificamente para as aquisições de medicamentos (não inclusos neste referencial), **insumos hospitalares e odontológicos**, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis recomenda providenciar as seguintes inclusões no Termo de Referência, devendo a unidade assessorada apresentar justificativa adequada para o caso de decidir por não inseri-las no artefato:

1) Inserir no item de descrição ou especificação técnica do produto:

a) Só será admitida a oferta de produto previamente notificado/registrado na ANVISA, conforme a Lei nº 6.360, de 1976 e Decreto nº 8.077, de 2013.

b) Só será admitida a oferta de equipamentos, inclusive suas partes e acessórios, com finalidade médica, odontológica, laboratorial ou fisioterápica, utilizados direta ou indiretamente para diagnóstico, tratamento, reabilitação e monitoração em seres humanos, e equipamentos com finalidade de embelezamento e estética que, nos termos da Portaria INMETRO nº 384, de 18 de dezembro de 2020, cumpram os Requisitos de Avaliação da Conformidade e as Especificações para o Selo de Identificação da Conformidade para Equipamentos sob Regime de Vigilância Sanitária - Consolidado, fixados, respectivamente, nos Anexos I e II, disponíveis em <http://www.inmetro.gov.br/legislacao>. (Encontram-se excluídos do escopo de abrangência desses Requisitos os equipamentos que não se enquadram na RDC Anvisa nº 549, de 31 de agosto 2021 ou substitutiva. Para os equipamentos que se enquadram, o Selo de Identificação da Conformidade do INMETRO será compulsório e deverá vir afixado no equipamento) (Em relação aos produtos cuja certificação é voluntária, é possível exigir o cumprimento dos requisitos técnicos previstos em normas do INMETRO, mas não se pode obrigar a apresentar a certificação do INMETRO (podem ser apresentadas certificações equivalentes).

2) Inserir no item de obrigações da contratada:

a) A contratada deverá apresentar o Certificado de Boas Práticas de Fabricação (CBPF) para os produtos abrangidos pela RDC nº497, de 20 de maio de 2021”.

120. Frise-se que esses tópicos não se relacionam com a habilitação, mas sim com as especificações do objeto.

121. Em conformidade com o art. 190 do Decreto Estadual, o pagamento será feito após a habilitação para pagamento, no prazo máximo de 15 (quinze) dias úteis.

122. De outra banda, a escolha e as especificações técnicas do objeto competem ao Gestor Público, recaiando sobre este a responsabilidade pela adoção de especificações excessivas, desnecessárias e direcionadoras que limitem a competição, tendo esta Procuradoria apenas o poder-dever de orientá-lo para uma atuação em conformidade com a legislação. Deve o gestor ser alertado que qualquer prática neste sentido se configurará como fraude à licitação, sujeitando os responsáveis a todas as sanções cíveis, penais e administrativas.

123. Deve o órgão assessorado proceder com a checagem dos requisitos impostos pela legislação, confirmando a presença destes, ou justificando a sua ausência **através da conferência do Checklist Anexo III deste Parecer Referencial**.

3.11. DA MINUTA DO EDITAL/INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

124. A fase externa do processo licitatório se inicia com a divulgação do Edital. No entanto a sua elaboração é prevista para a fase de planejamento ou preparatória. Assim, após a conclusão do ETP, da análise de riscos e do TR, o edital será elaborado e deverá contar os seguintes elementos:

[...] o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

125. O edital é peça fundamental de um processo licitatório, por meio do qual são apresentadas regras gerais de convocação dos interessados, de condução do certame e da execução do contrato. A especificação e o detalhamento do objeto serão os mesmos definidos no termo de referência ou no projeto básico.

126. Desde que o edital esteja em conformidade com a legislação aplicável em vigor, a Administração e os licitantes a ele se vinculam, em conformidade com o princípio da vinculação ao edital, previsto no art. 5º da Lei 14.133/21.

127. A Lei 14.133/2021 determina que, sempre que o objeto permitir, a Administração deve adotar minutas padronizadas de edital e contrato com cláusulas uniformes. Para tanto, os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, obras, serviços, licitações e contratos devem instituir modelos de minutas de editais, termos de referência, contratos padronizados e outros documentos. A não utilização dos modelos de minutas deve ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório.

128. Deve ser dada ampla publicidade ao edital, mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

129. O Edital ou instrumento convocatório cuja elaboração no Estado de Rondônia é da competência da Superintendência de Licitações - SUPEL -, conforme estabelecido no artigo 66, § 2º do Decreto Estadual nº 28.874/24, é um documento obrigatório para todos os processos licitatórios e tem por finalidade fixar as condições necessárias à participação dos licitantes, ao desenvolvimento do certame e à futura contratação, **devendo conter os elementos que são previstos no art. 67 do referido Decreto, tais elementos estão fixados no Anexo V deste Parecer Referencial para serem conferidos pelo órgão assessorado.**

130. As especificações técnicas contidas no processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, avaliação do preço estimado devem ser determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

131. É importante consignar que a Subseção III da Seção IV, em seus arts. 47 e seguintes da Lei nº 14.133/2021 traz regras de caráter geral para a contratação dos serviços em geral pela Administração Pública.

132. Recomenda-se que se abstenha de citar por meio de ID's os anexos previstos no edital, porquanto todos os anexos e/ou todas as informações do instrumento convocatório, os quais influenciem diretamente na proposta, devem estar acessíveis facilmente pelas empresas licitantes, devendo constar como anexo no edital, inclusive para cumprimento do art. 25, §3º da Lei 14.133/21. Acaso haja alguma inconsistência de tecnologia, sugere-se a informação para obtenção de tais documentos.

133. Em relação ao prazo de vigência de eventual contrato a ser celebrado, a legislação admite prorrogações até alcançar a vigência máxima de 10 (dez) anos, desde que haja previsão no edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes, conforme o art. 107 da Lei.

134. Ademais, permite-se o estabelecimento de prazo inicial de até 5 (cinco) anos. No entanto, em caso de contrato com previsão inicial superior à anual, deve haver cumprimento das regras do art. 106 da referida Lei, de modo que a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção. Ademais, deve **estar expressa a possibilidade de rescisão antecipada** prevista no art. 106, §1º, que poderá ocorrer apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

135. As questões relacionadas ao prazo de vigência da Ata de Registro de Preços serão tratadas no tópico 3.15 e seguintes.

136. Noutro giro, quanto à escolha do critério de revisão de preços, caso seja celebrado **contrato**, a situação se enquadra como compra, razão pela qual se aplica o reajuste em sentido estrito (art. 154 do Decreto nº 28.874/2024).

137. Cabe observar que o reajuste é instituto voltado ao contrato, e não à eventual Ata de Registro de Preços.

138. A propósito, as questões relacionadas à alteração da ata serão abordadas no item 3.19.

139. Para o reajuste, deve-se observar a periodicidade anual (art. 154, §2º), além da possibilidade de preclusão (art. 154, §3º).

140. Registra-se ainda o cabimento da revisão em sentido estrito, como medida de recomposição de reequilíbrio econômico-financeiro, cujo fundamento é constitucional, relacionados à álea econômica extraordinária e extracontratual. A sua previsão está no art. 163 e seguintes, cujas regras devem ser observadas no Edital.

141. Em relação às sanções, deve-se destacar que os percentuais devem sempre ser orientados pelo princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, ressaltando a necessidade de previsão de valores máximos para esse fim. Além disso, a matéria regulada de forma infralegal no Capítulo VIII do Decreto 28.874/2024, conforme art. 184 e seguintes.

142. Por fim, deve o órgão assessorado promover a checagem dos requisitos impostos pela legislação, a fim que o procedimento tenha seu curso regular assegurado, **através da conferência do Checklist Anexo V deste Parecer Referencial.**

3.12. DOS BENEFÍCIOS ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

143. O art. 4º, da Lei nº 14.133/2021 prevê a continuidade da aplicação da margem de preferência prevista na Lei Complementar nº 123/2006.

144. Desse modo, a regulamentação dos arts. 42 a 49 da referida Lei Complementar continuam aplicáveis às contratações públicas. Dessa sorte, há tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, além da preferência no desempate, conforme os critérios legais.

145. Registre-se ainda a necessidade de licitação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte, quando o valor da contratação (ou do respectivo lote) for de até R\$ 80.000,00, nos termos do art. 48, I, da referida Lei Complementar.

146. Trazendo ao caso concreto, como a licitação pode ser por item, é possível que a contratação tenha itens exclusivos para microempresas e empresas de pequeno porte.

147. É relevante lembrar ainda os casos de não aplicação das disposições da Lei Complementar n. 123/2006, previstas nos § 1º a § 3º, do mencionado art. 4º da Lei n. 14.133/2021:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo **não são aplicadas**:

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

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

§ 2º A obtenção de **benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima** admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado **o valor anual do contrato na aplicação dos limites** previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

148. Outrossim, em homenagem ao princípio da eficiência, **caso se trate de repetição de licitação fracassada/deserta, a princípio é cabível a dispensa da licitação exclusiva, como forma de ampliar a competitividade, especialmente quando não há mudanças substanciais na licitação, inclusive as relacionadas ao preço.**

3.13. DA PESQUISA DE PREÇOS

149. É necessário pontuar que a pesquisa de preços é uma atividade obrigatória para as contratações públicas, como consta de diversos dispositivos sobre a elaboração do orçamento estimado, de forma expressa ou implícita, pois não é possível elaborar o orçamento estimado sem efetuar pesquisa de preços.

150. A equipe de planejamento deve, sempre que possível, instruir a contratação com a maior quantidade de fontes de preços, a fim de melhor fundamentar a contratação, buscando atender melhor ao interesse público.

151. Nos incisos do § 1º do art. 23 da Lei 14.133/2021 são estabelecidas as principais fontes de consulta (parâmetros) a serem utilizadas para elaboração da pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral:

a) painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). No Caderno de Pesquisa de Preços[3], o MGI informa que a pesquisa de preços que era feita no Painel de Preços, agora pode ser feita diretamente no sistema Compras.gov.br;

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

c) 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. A IN – Seges/ME 65/2021 estabelece que o uso desse parâmetro observe 3 requisitos: os preços devem estar atualizados no momento da pesquisa; devem estar compreendidos no intervalo de até seis meses de antecedência da data de divulgação do edital; e devem apresentar a data e a hora de acesso. No Caderno de Pesquisa de Preços são apresentados conceitos e exemplos para cada uma desses três tipos de fontes;

d) pesquisa direta com no mínimo 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 seis meses de antecedência da data de divulgação do edital; e

e) base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento. Esse parâmetro só poderá ser utilizado após a definição da metodologia pela Seges/MGI.

152. Estas são algumas opções para uma pesquisa de preços a contento, as quais podem ser adotadas de forma combinada ou não, porém adverte-se que a escolha de um tipo de opção de pesquisa ou a sua ausência deverá ser devidamente justificada pela Autoridade Máxima do órgão.

153. No tocante a este ponto, registra-se que a verificação dos preços, de modo a evitar superfaturamentos não é ato de competência jurídica e que por isso a administração deve lastrear sua consulta com bastante cautela e de modo detalhado.

154. Alerta-se que a cesta de preços determinada pelo TCU e consubstanciada no artigo 23 da Lei 14.133/21 como medida necessária para aferição dos preços devem ser implementadas pelo gestor de maneira a evitar toda e qualquer dúvida, sendo um ato de exclusividade da gestão.

155. Diante disso, recomenda-se que a Administração busque sempre, na medida do possível, apresentar cotações englobando todas as demais opções de pesquisas de preços, conforme pontuado acima.

156. Reforça-se a necessidade de **se realizar uma ampla pesquisa de mercado**, de forma a estimar o valor da

contratação, dado que uma pesquisa de mercado diversificada é medida prevista no art. 51 do Decreto Estadual nº 28.874/2024, orientando ainda a observância desse detalhamento da norma infraconstitucional, em especial nos arts. 50 e seguintes.

157. Com efeito, no âmbito da legislação estadual, consta que não serão admitidas propostas para pesquisa de mercado que tenham sido elaboradas há mais de 180 (cento e oitenta) dias da data prevista para publicação do edital ou que estejam despidas da justificativa de escolha do proponente (art. 51, §3º). Ademais, o preço estimado **será definido em planilha aberta** de composição de custos, que deverá ser utilizada como referência para formulação das propostas (art. 51, §8º).

158. Ademais, as eventuais propostas para pesquisa de preços só podem ser por fornecedores cujo objeto social seja compatível com o objeto da contratação, o que deverá ser analisado e atestado pelo órgão responsável pela realização da pesquisa (art. 56).

159. Orienta-se, ainda, que a Consulente se **certifique da compatibilidade dos objetos pesquisados para com o objeto que se pretende licitar**.

160. O Tribunal de Contas da União trata este conceito de pesquisa de preços como "cesta de preços aceitáveis", sobre o tema, o (Acórdão Plenário TCU n.º 2637/2015 corrobora com o entendimento, reforçando a necessidade de realização de pesquisa de preços com amplitude suficiente, proporcional ao risco da compra, a fim de que o balizamento seja fundamentado nos preços praticados pela Administração Pública.

3.14. DAS AMOSTRAS

161. As amostras possuem o condão de trazer segurança para a Administração Pública acerca da qualidade dos bens a serem adquiridos. Por vezes, tal exigência editalícia evita que a administração adquira produtos de qualidade duvidável, embora o detalhamento técnico do objeto seja satisfatório.

162. Nesse sentido: “A finalidade da amostra é permitir que a Administração, no julgamento da proposta, possa se certificar de que o bem proposto pelo licitante atende a todas as condições e especificações técnicas indicadas na sua descrição, tal como constante no edital. **Com a amostra, pretende-se reduzir riscos e possibilitar a quem julga a certeza de que o objeto proposto atenderá à necessidade da Administração.**” (MENDES, Renato Geraldo. **O processo de contratação pública: fases, etapas e atos**. Curitiba: Zênite, 2012. p. 171.)

163. Ademais, apenas para fins de registro, cumpre anotar que a modalidade pregão eletrônico não é incompatível com a exigência de amostras, caso seja indispensável, conforme já decidido pelo TCU:

(...) Nesse passo, entendeu o relator que a exigência de amostras, quando requerida apenas do licitante classificado em primeiro lugar, é perfeitamente compatível com as peculiaridades da modalidade pregão, já que “garante a presteza, a perfeição e a eficiência do procedimento sem comprometer a sua celeridade”. **Ademais, no que respeita à alegação de que o pregão eletrônico seria inviável na hipótese sob exame, consignou que “além de ampliar a competição, o pregão eletrônico não é incompatível com a exigência de amostras, caso o gestor considere-a indispensável, devendo, contudo, caso se trate de aplicação de recursos federais, exigi-la apenas do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar.**” Nesses termos, o Tribunal, ao acolher a tese da relatoria, negou provimento ao recurso, mantendo inalteradas as determinações questionadas. **Acórdão 2368/2013-Plenário**, TC 035.358/2012-2, relator Ministro Benjamin Zymler, 4.9.2013. (Informativo TCU nº 167, período 03 e 04 de setembro de 2013.) (Destaques)

164. Dessa forma, dentro da conveniência e oportunidade dos atos da Administração, a equipe técnica pode avaliar a necessidade de exigência de amostras, a fim de trazer o máximo de segurança possível na futura contratação.

3.15. DA EXIGÊNCIA DE GARANTIA

165. É facultado à Administração exigir prestação de garantia nas contratações obras, serviços e fornecimentos, de modo a assegurar plena execução do contrato e a evitar prejuízos ao patrimônio público. O art. 96 da Lei n. 14.133/21 prevê que:

Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

166. Em relação às garantias contratuais, a Lei de Licitações traz em seu bojo, especificamente no art. 96 o seguinte:

Art. 96 (...)

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.

IV - título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total.

§ 2º Na hipótese de suspensão do contrato por ordem ou inadimplemento da Administração, o contratado ficará desobrigado de renovar a garantia ou de endossar a apólice de seguro até a ordem de reinício da execução ou o adimplemento pela Administração.

§ 3º O edital fixará prazo mínimo de 1 (um) mês, contado da data de homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato, para a prestação da garantia pelo contratado quando optar pela modalidade prevista no inciso II do § 1º deste artigo.

167. Portanto, registrando que a exigência de garantia contratual é decisão da autoridade competente, fica a cargo do órgão solicitante a inclusão de tópico próprio acerca da garantia contratual.

3.16. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

168. Tratando-se de aquisição de bens e, portanto, de compras, a Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que a Administração deverá observar o Sistema de Registro de Preços - SRP, quando pertinente (art. 40, inc. II, NLCC).

169. O SRP é um procedimento auxiliar permitido pela Lei, que facilita a atuação da Administração em relação a futuras prestações de serviços e aquisição gradual de bens. Utilizando esse procedimento, pode-se abrir um certame licitatório em que o vencedor terá seus preços registrados no instrumento auxiliar denominado Ata de Registro de Preços para que posteriores necessidades de contratação sejam dirigidas diretamente a ele, de acordo com os preços e condições definidas.

170. Em âmbito federal, o Decreto nº 11.462/2023 dispõe que o SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial nos casos que a norma elenca.

171. Por sua vez, o Decreto 28.874/2024 dispõe sobre a matéria no art. 115 e seguintes. Especificamente o seu art. 116 dispõe que:

Art. 116. Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do objeto, houver a necessidade de contratações sucessivas;

II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços a serem remunerados por unidade de medida ou por meio de regime de tarefa;

III - quando for conveniente a contratação de determinado objeto para atendimento a mais de um órgão ou entidade;

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo exato a ser demandado pela Administração Estadual.

(...)

§ 2º A adequação e conveniência da realização de registro de preços deverá ser expressamente atestada pela autoridade competente.

§ 3º Nas hipóteses previstas no caput, deverá ser elaborada justificativa expressa para o afastamento da adoção do SRP.

172. Veja-se que as hipóteses aventadas nos incisos do art. 116 não são taxativas (o *caput* utiliza a expressão "preferencialmente"), ou seja, poderá a Administração adotar o Sistema de Registro de Preços em outras situações, desde que devidamente demonstrada a pertinência da situação com o SRP. É indispensável constar nos autos a fundamentação para adoção do SRP.

173. A despeito da não taxatividade, fato é que o sistema de registro de preços para aquisições costuma ser adotado:

I - quando, pelas características do objeto, houver a necessidade de contratações sucessivas;

II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços a serem remunerados por unidade de medida ou por meio de regime de tarefa;

III - quando for conveniente a contratação de determinado objeto para atendimento a mais de um órgão ou entidade;

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo exato a ser demandado pela Administração Estadual.

174. Por outro lado, não se mostra viável a utilização do SRP quando a unidade demandante almeja a realização de uma contratação única e integral do objeto licitatório. Assim, inclusive, já decidiu o Tribunal de Contas da União no Acórdão 546/2024 - Plenário^[13].

175. Observe-se que em conformidade com os parágrafos §2º e §3º, do mencionado art. 116, é necessário que a autoridade ateste a oportunidade e conveniência da adoção do registro de preços.

176. De outra sorte, caso a contratação envolva uma das situações elencadas nos incisos desses artigos, deve haver justificativa expressa da sua não adoção. É de especial relevância essa observação para os casos de entregas parceladas, situação que pode ser comum quando se tratar de insumos hospitalares.

177. Na licitação para registro de preços será adotado o critério de julgamento de menor preço ou de maior desconto sobre o preço estimado ou a tabela de preços praticada no mercado/adotada como referência, nos termos do art.

3.17. DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

178. O artigo 82 da Lei 14.133/21 estabelece que o edital de licitação para registro de preços deverá observar as regras previstas no referido dispositivo, que estão transcritas no checklist do Anexo VI.

179. **O Decreto Estadual nº 28.874/24 em seu artigo 121 estabelece que o edital de licitação para registro de preços no âmbito do Estado de Rondônia deverá obedecer o disposto no artigo 82 da Lei 14.133/21, além de exigir que o edital contenha também as seguintes informações: a) o prazo de validade da ata de registro de preços e a eventual possibilidade de prorrogação; b) os órgãos e entidades participantes; c) os limites global e individual para adesões; d) e o quantitativo mínimo para cada ordem de fornecimento a ser exarada pelos órgãos gerenciador, participantes e não participantes (Checklist - Anexo VIII).**

180. Especificamente para as aquisições de medicamentos (o que, reitera-se, não é o caso dos autos), insumos hospitalares e odontológicos, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis recomenda providenciar as seguintes inclusões no Edital, devendo a unidade assessorada apresentar justificativa adequada para o caso de decidir por não inseri-las no artefato:

1) Inserir no item de julgamento da proposta, na fase de avaliação de sua aceitabilidade e do cumprimento das especificações do objeto:

“a) O Pregoeiro solicitará ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar que apresente ou envie juntamente com a proposta, sob pena de não aceitação:

a.1) o documento comprobatório da notificação/registro do produto na ANVISA, conforme legislação vigente, notadamente a Lei nº 6.360, de 1976 e o Decreto nº 8.077, de 2013

a.2) Comprovação de que o equipamento sob Regime de Vigilância Sanitária contém o Selo de Identificação da Conformidade do INMETRO afixado nele.

2) Inserir no item de Habilitação jurídica: No caso de exercício de atividade de xxxx: Prova de atendimento aos seguintes requisitos:

a.1) a Autorização de Funcionamento (AFE) vigente, emitida pela ANVISA, para os produtos abrangidos pela RDC nº 16, de 1º de abril de 2014, da ANVISA;

a.2) a Autorização de Funcionamento (AE) vigente, emitida pela ANVISA, para os produtos abrangidos pelo art. 3º da RDC nº 16, de 1º de abril de 2014, da ANVISA;

a3) A Licença Sanitária Estadual ou Municipal vigente (verificar e indicar a legislação estadual ou municipal incidente).”

3) Inserir no item de Qualificação Técnica:

a) A contratada deverá apresentar a Declaração do Detentor de Registro (DDR), na forma da RDC 81, de 5 de novembro de 2018 e RDC 103, de 31 de agosto de 2016, quando for o caso de importação de medicamento feita por um terceiro e não pelo detentor do registro do medicamento na Anvisa.

181. **O Decreto Estadual em seu art. 126 estabelece ainda as cláusulas essenciais da ata de registro de preços, que devem estar previstas na Ata e devidamente atestadas no Checklist constante no Anexo IX, nos termos do art. 126 do Decreto Estadual**, como por exemplo a descrição pormenorizada do objeto e dos quantitativos registrados, as condições de fornecimento ou prestação do serviço, sanções pelo descumprimento de suas diretrizes, hipóteses de cancelamento e extinção prematura da ata de registro de preço etc.

182. Outrossim, nos termos do artigo 117 do Decreto Estadual nº 28.874/24 deverá o órgão gerenciador providenciar, previamente a publicação do edital, a publicação da intenção de registro de preços como forma de divulgar formalmente a pretensão de realização do certame com a adoção do SRP para possíveis órgãos ou entidades interessadas.

183. A publicação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada quando o objeto se relacionar exclusivamente ao órgão ou entidade responsável pelo certame. Senão vejamos:

Art. 117. Compete ao órgão gerenciador providenciar, previamente à publicação do edital, a publicação de intenção de registro de preços como forma de divulgar formalmente a pretensão de realização do certame com a adoção do SRP para possíveis órgãos ou entidades interessadas.

§ 1º A publicação da intenção de registro de preços deverá descrever o objeto pretendido com clareza suficiente para a compreensão dos potenciais interessados.

§ 2º A publicação da intenção de registro de preços poderá deixar de ocorrer, sempre de forma fundamentada, quando:

I - a natureza do objeto se relacionar exclusivamente ao órgão ou entidade responsável pelo certame;

II - excepcionalmente, se mostrar inviável a veiculação da intenção de registro de preços

184. **Logo, caso o objeto a ser licitado seja de interesse exclusivo do órgão participante, em conformidade com a legislação, tal fato deverá ser previamente demonstrado e justificado pelo órgão gerenciador da ata, do contrário, deverá ser providenciado a publicação prévia da intenção de registro de preços nos termos delineados no artigo 117 do Decreto Estadual nº 28.874/24.**

185. Essa pode ser a tendência da SESA, uma vez que se trata de contratação de insumos hospitalares,

recomendando-se a centralização das compras de todas as unidades hospitalares do Estado.

186. O artigo 122 do Decreto, por sua vez, dispõe que caberá ao órgão gerenciador, órgão competente para operacionalizar os procedimentos licitatórios no âmbito da Administração Pública, a prática de todos os atos de controle e administração do SRP, inclusive os atos previstos nos incisos do referido artigo.

187. O órgão participante será responsável pela manifestação de interesse em participar do registro de preços, providenciando o encaminhamento ao órgão gerenciados de sua respectiva requisição de objeto, adequada ao registro de preço do qual pretende fazer parte, devendo ainda observar o previsto no art. 123 e incisos.

188. Oportuno registrar que, em regra, o órgão participante deverá instruir procedimento administrativo próprio, com formalização da demanda e posterior Estudo Técnico Preliminar no qual, após avaliar as possíveis decisões a se tomar para garantir a aquisição de bens que supram suas necessidades, opte, de forma motivada nos autos, pela participação em registro de preço gerenciado por outro órgão.

189. Embora não seja corriqueiro, não há óbices jurídicos, por si só, que o participante adira já ao ETP formulado pelo gerenciador, desde que esteja na mesma estrutura administrativa e comprovadamente tenha participado dos debates e decisões que resultaram no artefato preliminar, que deverá ser por ambos assinado.

190. O art. 127 do Decreto Estadual dispõe que a existência de preços registrados não impõe à Administração a obrigatoriedade de realizar as contratações correspondentes, facultando, inclusive, a realização de nova licitação específica para atender às suas necessidades. Tal prerrogativa reforça o caráter instrumental e não vinculativo da ata de registro de preços, permitindo que a Administração avalie, no momento oportuno, a efetiva vantajosidade da contratação.

191. A não utilização de ata de registro de preço vigente está condicionada à devida justificativa técnica e motivada, com base na perda superveniente da vantajosidade ou na inadequação do objeto às novas demandas administrativas. Trata-se de exigência que confere segurança jurídica ao procedimento e previne o uso arbitrário da faculdade de não contratar com base em ata vigente.

192. O art. 128, por sua vez, estabelece que, uma vez homologado o resultado da licitação, a ata de registro de preços publicada na Imprensa Oficial passa a ter **efeito vinculativo** quanto às condições propostas e aceitas no certame, observado o disposto em seus incisos:

I - o preço registrado e a indicação dos respectivos fornecedores serão divulgados em órgão oficial da Administração e ficarão disponibilizados durante a vigência da ata de registro de preços;

II - quando das contratações decorrentes do registro de preços deverá ser respeitada a ordem de classificação das empresas constantes da ata; e

III - os órgãos participantes do registro de preços, quando da necessidade de contratação, deverão recorrer ao órgão gerenciador da ata de registro de preços, indicando as pesquisas e levantamentos realizados, assim como o ateste de viabilidade de contratação, para que se proceda com a emissão da Ordem de Liberação.

193. Essa disposição dá concretude ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, assegurando previsibilidade e comprometimento das partes com as condições originalmente pactuadas.

194. O Decreto trata ainda, conforme art. 129, da possibilidade de registro de múltiplos fornecedores em caso de propostas com quantitativos inferiores ao previsto no edital. A norma permite que, para atingir o quantitativo total estimado, sejam registrados tantos fornecedores quantos forem necessários, sempre respeitando a ordem de classificação. O parágrafo único reforça essa lógica ao permitir que, exaurida a capacidade de fornecimento do primeiro colocado, os demais fornecedores sejam convocados, desde que seus preços estejam compatíveis com o mercado — compatibilidade essa que deve ser formalmente comprovada nos autos.

195. Destaca-se que o prazo de vigência da ata, nos termos do art. 125 do Decreto, é de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado por igual período, desde que comprovada a vantajosidade do preço registrado, mediante pesquisa de mercado que leve em consideração os parâmetros fixados no art. 51 do aludido Decreto.

196. Em regra, as prorrogações das Atas de Registros de Preços ocorrem em razão da necessidade de contratação do quantitativo registrado e ainda não contratado em momento posterior ao prazo de vigência inicial das Atas. Nesse sentido, a legislação permite que a Administração promova a prorrogação da Ata de Registro de Preços para, posteriormente, realizar a contratação do quantitativo remanescente.

197. Assim, no que tange à prorrogação da ata de registro de preços e à eventual renovação dos quantitativos, o Procurador-Geral do Estado, em recente manifestação, alterou o entendimento anterior, passando a admitir a renovação das quantidades dos itens registrados, desde que atendidas as seguintes condições:

- a) o preço seja comprovadamente mais vantajoso;
- b) a possibilidade de renovação seja tratada na fase de planejamento da contratação (ETP);
- c) haja previsão expressa no edital e na ata de registro de preços;
- d) a prorrogação da ata de registro de preços ocorra dentro do prazo de sua vigência;

198. Dessa forma, caso a consulente opte pela renovação dos quantitativos em eventual prorrogação da ata, torna-se imprescindível que sejam previstas as disposições necessárias.

199. Como visto acima, no que se relaciona ao prazo de vigência, o do instrumento contratual ou substitutivo e o da Ata de Registro de Preços, estes não se confundem e nem se equivalem, visto que são instrumentos independentes e com propósitos diferentes. Assim, quanto ao prazo de vigência da contratação, o órgão técnico deverá considerar como termo inicial, via de regra, a data da assinatura do termo contratual ou a data de publicação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

200. Destaca-se que o prazo de uma contratação nunca será contado a partir da assinatura de uma ata de registro de preço e nunca terá seu prazo de vigência atrelado ao prazo de vigência da ata de registro de preços. Caso a Administração opte por adquirir ou contratar o objeto licitado e registrado em Ata, deverá fazê-lo dentro do prazo de validade da Ata de Registro de Preços, mas a vigência dessa contratação não fica limitada ou atrelada à vigência da Ata utilizada.

201. Ademais, é necessário destacar, que em que pese a regra seja a formalização do instrumento contratual, nos termos do parágrafo único do art. 130 do Decreto, é facultada à Administração, quando já houver previsão suficientes em termo de referência, edital ou outro ato, a substituição do instrumento contratual por outros instrumentos hábeis nos casos de contratação de serviços que não resultem obrigações futuras e cujo valor não ultrapasse os limites previstos no art. 75, incisos I e II, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

202. Por fim, tratando-se de licitação por meio do Sistema de Registro de Preços, a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil (art. 118, §1º do Decreto nº 28.874/2024).

3.18. DA ADESÃO À ATA

203. Durante a vigência da ata, os órgãos e as entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal que não participaram do procedimento de IRP poderão aderir à ata de registro de preços na condição de “órgão ou entidade não participante”, desde que observados os requisitos previstos no art. 124 do Decreto nº 28.874/2024.

204. A autorização do órgão ou da entidade gerenciadora apenas será realizada após a aceitação da adesão pelo fornecedor.

205. Importa destacar que a autorização do órgão gerenciador deverá levar em consideração a observância dos limites individual e global previstos no Decreto Estadual, além da necessidade de garantia da capacidade de fornecimento e observância da economia de escala.

206. O limite individual de cada órgão ou entidade não participante será de um aumento de 50% do quantitativo registrado, ressalvado o disposto no art. 86, § 7º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

207. O conjunto de solicitações de adesão, independentemente do órgão ou entidade solicitante, não poderá exceder ao limite global de duas vezes o quantitativo registrado.

208. A garantia da capacidade de fornecimento deverá ser demonstrada por meio de expressa autorização do fornecedor ou prestador de serviço registrado na qual esteja consignada o compromisso de não descontinuar ou prejudicar a concretização do quantitativo registrado a despeito da adesão solicitada.

209. A solicitação de adesão deverá estabelecer de forma clara o quantitativo do objeto que se pretende contratar, com base em técnicas estimativas que considerarão, quando possível, o histórico de consumo e a perspectiva de aumento ou redução da demanda.

210. Por fim, os órgãos e entidades da Administração Pública do Estado de Rondônia poderão aderir à Ata de Registro de Preços - ARP dos órgãos e entidades da União, dos Estados-Membros e do Distrito Federal, desde que os preços sejam compatíveis com os praticados no mercado e seja demonstrada a vantagem da adesão, sendo vedada a adesão à Atas de Registro de Preços gerenciadas por Municípios.

211. Destaca-se a necessidade de justificativa fundamentada para permissão de carona, conforme usualmente tem apontando o Tribunal de Contas da União (Acórdão 2037/2019 - Plenário)^[14].

212. Quando o pregão tiver registro de menor preço por lote, a adesão à ata só pode ocorrer globalmente no lote registrado. Ou, caso haja adesão de itens individualizados, estes devem corresponder à proposta de menor valor, sob pena de inviabilidade da adesão.

213. Nesse ponto, é pacífica a jurisprudência do TCU:

Acórdão 1650/2020 Plenário (Representação, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)

Licitação. Registro de preços. Lote (Licitação). Adjudicação. Preço global. Preço unitário.

Nas licitações para registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, a ser utilizada apenas nos casos em que a Administração pretende contratar a totalidade dos itens do grupo, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame.

Apesar de essa modelagem ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente, admite-se tal hipótese quando o preço unitário ofertado pelo vencedor do grupo for o menor lance válido na disputa relativa ao item.

214. **A ser assim, quando for o caso, deve haver a inclusão de norma nesse sentido no instrumento convocatório.**

215. Cumpre à Administração decidir ainda na fase de planejamento da contratação se é o caso ou não de autorizar futuras adesões à Ata de Registro de Preços, recomendando-se a apresentação de justificativa no caso de compreender-se pela não autorização.

216. Ademais disso, as adesões, se autorizadas, deverão respeitar os limites definidos no Decreto nº 28.874/2024, o que deve ser acompanhado pelo órgão gerenciador.

3.19. **DAS ALTERAÇÕES DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS**

217. O art. 132 do Decreto Estadual nº 28.874/2024 prevê expressamente que eventuais alterações da ata de registro de preços não poderão acarretar aumento dos quantitativos registrados, inclusive, nas hipóteses que tratam das alterações contratuais permitidas no âmbito da Lei nº 14.133/2021 (art. 124, caput).

218. Dessa forma, nos termos do parágrafo único do mencionado artigo, os eventuais contratos decorrentes do registro de preços poderão ser alterados de acordo com as diretrizes da Lei Federal nº 14.133, de 2021, observando-se, quanto aos acréscimos e supressões, a aplicação do limite legal relativo ao contrato individualmente considerado, e não à ata de registro de preços.

219. Acerca do preço registrado, de acordo com os ditames do Decreto (Art. 133), o preço registrado poderá ser revisto em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução tal como pactuado, observada a instrução processual respectiva, cabendo ao órgão gerenciador da ata promover as necessárias negociações junto aos fornecedores.

220. Além disso, quando, por motivo superveniente, o preço inicialmente registrado tornar-se superior ao valor praticado no mercado, caberá ao órgão gerenciador convocar o fornecedor para negociar a redução do preço, buscando adequá-lo ao valor de mercado, conforme os termos do art. 134 e seus parágrafos.

221. Por outro lado, se o preço de mercado superar o valor registrado, é facultado ao fornecedor, antes da solicitação de fornecimento, requerer a atualização do preço constante na ata. Para isso, deverá apresentar requerimento devidamente fundamentado e instruído com provas do fato superveniente que motivou o aumento dos preços, de modo a inviabilizar o cumprimento das obrigações pactuadas, observados os requisitos previstos no art. 135 do Decreto Estadual.

222. As alterações devem estar devidamente **motivadas e documentadas**, observando os princípios da legalidade, economicidade e vantajosidade, sendo vedadas modificações que afetem a competitividade da licitação original ou que impliquem desequilíbrio injustificado da relação contratual.

223. É importante ressaltar que, como a Ata de Registro de Preços **não configura contratação imediata**, mas sim um **instrumento para futuras contratações**, as alterações realizadas não produzem efeitos automáticos nos contratos eventualmente firmados com base nela. Nesses casos, eventuais ajustes deverão ser refletidos nos contratos específicos firmados a partir da Ata, mediante justificativa e previsão legal.

224. Por fim, vale registrar que conforme indicado no item 3.11 e seguintes, a alteração da ata não se confunde com a alteração do contrato decorrente da ata.

3.20. **DO CANCELAMENTO DO REGISTRO DE PREÇOS**

225. O art. 136 do Decreto Estadual nº 28.874/2024 dispõe sobre as hipóteses de cancelamento do registro de preços, estabelecendo critérios que visam garantir a segurança jurídica e a eficiência na execução das contratações públicas realizadas por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP). A norma, ao elencar as causas de cancelamento, demonstra especial atenção à manutenção do equilíbrio contratual, à proteção do interesse público e à preservação da vantajosidade para a Administração.

226. Frente o exposto, o Decreto elenca nos incisos do supramencionado artigo as hipóteses em que o registro de preço será cancelado, conforme a seguir:

Art. 136. O registro de preço de fornecedor ou prestador de serviço será cancelado quando:

I - for atestado o descumprimento das condições previstas na ata de registro de preços;

II - o contrato ou documento equivalente não for firmado no prazo estabelecido pela Administração;

III - o fornecedor ou prestador de serviço registrado não aceitar reduzir o seu preço registrado, na hipótese deste se tornar superior aos preços praticados no mercado;

IV - estiverem presentes razões de interesse público; e

V - restar caracterizada a impossibilidade de concretização do objeto registrado em razão de caso fortuito ou força maior.

227. Importante destacar que, conforme o § 1º do art. 136, o cancelamento do registro, em qualquer das hipóteses previstas, deve ser precedido do devido processo administrativo, com a garantia do contraditório e da ampla defesa, e formalizado por despacho da autoridade competente, após manifestação da fiscalização contratual. Essa exigência confere segurança jurídica ao procedimento e protege os direitos dos fornecedores.

3.21. DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO

228. Os § 1º e § 2º, do art. 67, da Lei nº 14.133/2021, estabelecem percentuais específicos relativos às parcelas de maior relevância ou valor significativo, bem como a quantidade mínima a constar nos Atestados de Capacidade Técnica, exigidos nos certames licitatórios, *vide*:

§ 1º A exigência de atestados será restrita às **parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação**, assim consideradas **as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação**.

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, **será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo**, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados. (grifo nosso).

229. Assim, recomenda-se que a Unidade Técnica estabeleça ou justifique no Termo de Referência **i)** as parcelas de maior relevância/valor significativo do objeto, que são aquelas que possuem valor individual igual ou superior a 4% da licitação. **ii)** os Atestados de Capacidade Técnica com quantidades mínimas de até 50% das parcelas de maior relevância/valor significativo do objeto.

230. Por outro lado, vale registrar que é irrazoável prever a comprovação de desempenho anterior de insumos exatamente idênticos aos que estão sendo licitados, orientando a admissão de produtos similares, por aplicação do art. 67, II, da Lei n. 14.133/2021, ressalvada eventual justificativa circunstanciada em sentido contrário.

231. Quanto à indicação de responsável técnico e registro em conselho de classe, só há obrigatoriedade do registro de conselho de classe quando obrigatório para o exercício de determinada atividade.

232. Sob esse aspecto, registra-se que exigência de vínculo por meio de CTPS é **absolutamente ilegal**, na medida em que pressupõe um vínculo prévio à contratação do profissional com a licitante. Ainda sob a égide da legislação anterior, cuja redação parecia ser mais restritiva, o TCU já havia se posicionado:

233. *É ilegal a exigência de que o responsável técnico conste de quadro permanente da licitante em momento anterior à data prevista para a entrega das propostas, nos termos do art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993.*” Acórdão 3.014/2015-TCU-Plenário.

234. Com mais razão deve se afastar qualquer tipo de vínculo prévio do responsável técnico, uma vez que não há essa exigência no art. 67, I e III, da Lei 14.133/2021, admitindo-se tão somente a respectiva indicação (caso a medida seja realmente necessária, sendo necessário melhor justificativa, nos termos acima expostos).

235. Acerca da habilitação fiscal, social e trabalhista, necessário pontuar que a Secretaria deverá atentar-se aos requisitos impostos pela legislação para a devida habilitação dos licitantes, não incluindo novas exigências que frustrem a competitividade do certame. Os requisitos de habilitação fiscal, social e trabalhista aplicáveis à licitação, estão previstos no art. 68 da Lei nº 14.133/2021:

- I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);
- II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
- III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
- IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;
- V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;
- VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. (Vedação ao trabalho do menor de 18 anos, exceto na qualidade de menor aprendiz, quando menor de 18 e maior de 14 anos)

236. Antes da efetiva assinatura do contrato, deverá a área técnica atentar-se para a validade de todas as certidões e declarações que comprovam os requisitos de habilitação, pois estas refletem a possibilidade da contratada em contratar com o Poder Público.

237. Quando a contratação envolver recurso federal, em cumprimento ao art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002, e recomendação do Acórdão nº 1.793/2011 - Plenário/TCU, recomenda-se ainda ao gestor que verifique, antes da contratação, se consta penalidade imposta ao licitante vencedor, proibindo-o de contratar com a Administração, através de consulta aos seguintes cadastros (nem sempre a existência de cadastro positivo gera o impedimento de contratar. Deve ser verificada a penalidade efetivamente aplicada e sua abrangência):

- I - SICAF;
- II - Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN;
- III - Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- IV - Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ);
- V - Lista de Inidôneos mantida pelo TCU;
- VI - Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU, que abrange o cadastro do CNJ, do CEIS, do próprio TCU e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP do Portal da Transparência.

238. Por outro lado, no âmbito Estadual, há a consulta prévia prevista no art. 141 do Decreto Estadual n. 28.874/2024.

239. Recomenda-se especial atenção em relação à existência de cadastro positivo do licitante perante o CADIN, tendo em vista que o Art. 6º-A da Lei nº 10.522/2002, instituído pela Lei nº 14.973, em 16/09/2024, estabelece que a existência de débito registrado no Cadin inviabiliza a celebração de contratos e respectivos aditivos contratuais com o devedor, embora não proíba expressamente a participação de tal empresa na licitação.

240. Em relação à qualificação econômica-financeira, por envolver contrato de terceirização de mão de obra, deve haver observância do Tema 1.118 do Supremo Tribunal Federal, julgado em repercussão geral, de modo a prever a exigência da contratada da **comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados**, na forma do art. 4º-B da Lei nº 6.019/1974.

241. Desse modo, além da observância do disposto no art. 69 e seguintes da Lei n. 14/133/2021, deve haver a exigência de **capital social integralizado** conforme o quantitativo de trabalhadores, nos seguintes termos:

Art. 4º-B (...)

III - capital social compatível com o número de empregados, observando-se os seguintes parâmetros:

- a) empresas com até dez empregados - capital mínimo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais);
- b) empresas com mais de dez e até vinte empregados - capital mínimo de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais);
- c) empresas com mais de vinte e até cinquenta empregados - capital mínimo de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais);
- d) empresas com mais de cinquenta e até cem empregados - capital mínimo de R\$ 100.000,00 (cem mil reais); e
- e) empresas com mais de cem empregados - capital mínimo de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais).

242. Por último, apesar de a Lei nº 14.133/2021 não mais exigir a apresentação de certidão negativa de recuperação judicial, cabe a Administração Pública avaliar se a empresa que está em recuperação judicial apresenta viabilidade financeira para execução do contrato, bem como deve se abster de definir índices não usualmente adotados no mercado para a avaliação da situação econômico-financeira da empresa, nos termos do art. 69, § 1º, da lei em comento.

3.22. DA PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

243. Após o cumprimento de todas as formalidades, os autos deverão ser encaminhados ao agente ou comissão de contratação para a divulgação do edital do certame nos meios eletrônicos, observando o artigo 175, § 2º da Lei 14.133/21 c/c o artigo 70 do Decreto Estadual nº 28.874/24.

244. Destacamos 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 Portal Nacional de Contratações Públicas, publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Estado de Rondônia além da publicação no sítio eletrônico oficial, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021 c/c o artigo 71 do Decreto Estadual nº 28.874/24.

245. No que se refere à apresentações de propostas, deve haver atenção ao prazo estabelecido no art. 55, II, a, da Lei 14.133/21. Veja-se:

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

[...]

II - no caso de serviços e obras:

a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;

246. Após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos e, caso julgue conveniente, tais documentos deverão ser disponibilizados ainda sítio oficial do Estado de Rondônia, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c o artigo 71 do Decreto Estadual nº 28.874/24.

3.23. **DEVER DE OBSERVÂNCIA ÀS PRESCRIÇÕES DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS - LGPD**

247. A Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

248. As contratações públicas não devem ficar à margem da temática da proteção de dados, alçada à categoria de direito fundamental pela EC nº 115, de 2022.

249. Nessa esteira, recomenda-se ao órgão assessorado que não inclua nos instrumentos de contratação números de documentos pessoais, limitando-se a informar, no preâmbulo do ajuste, o nome do contratado.

4. **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

250. Cumpre rememorar que o presente Parecer Referencial é aplicável tão somente a questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes.

251. Importante pontuar que a aplicação da manifestação de referência em apreço será mantida até que sobrevenha eventual alteração ou revogação das normas utilizadas em seus fundamentos.

252. A autoridade competente deve atestar que o caso concreto se amolda a esta manifestação jurídica referencial para legitimar sua utilização.

253. Ademais, é elaborado por este órgão de assessoramento jurídico checklists, que já detalham, com o respectivo fundamento legal, os documentos necessários à regularidade formal do procedimento a ser adotado (vide **Anexos I a IX**). Se for o caso de inaplicabilidade do instituto, constar expressamente, e justificar, ainda que de forma sucinta.

254. Alerta-se que a responsabilidade pela correta instrução do processo, com toda a documentação necessária, será dos agentes públicos responsáveis pela elaboração dos referidos documentos.

5. **CONCLUSÃO**

255. Diante do exposto, esta Procuradoria-Geral do Estado conclui que o presente Parecer Referencial deverá ser utilizado na análise jurídica acerca dos procedimentos a serem observados pela Administração Pública Estadual, no que tange à realização de procedimento licitatório visando a aquisição de insumos hospitalares.

256. A utilização da presente manifestação referencial fica condicionada à juntada dos seguintes documentos no processo:

- a) Declaração da autoridade competente de que o caso concreto se amolda, perfeitamente, aos termos da manifestação referencial adotada;
- b) Cópia do Parecer Referencial;
- c) *CheckLists* previstos nos Anexos devidamente preenchidos e assinados pelo servidor responsável; e

257. Havendo peculiaridades ou matérias que não se enquadrem nos contornos abordados por esta manifestação jurídica referencial, ou em caso de dúvida jurídica específica, deverá **o processo administrativo ser submetido à Procuradoria-Geral do Estado para a análise individualizada da questão.**

É o Parecer à consideração superior.

Porto Velho/RO, data e hora do sistema.

(assinado eletronicamente)

HORCADES HUGUES UCHÔA SENA JÚNIOR

Procurador do Estado

ANEXO I

CHECKLIST - (FASE PREPARATÓRIA) (Lei n. 14.133/21 E Decreto Estadual nº 28.874/24)	
ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS EXIGIDOS (FUNDAMENTO LEGAL):	NÃO/SIM e ID:
I - Identificação da necessidade administrativa formalizada por meio de documento de formalização da demanda, ou documento que lhe substitua, a ser emitido por setor ou unidade do órgão ou entidade promotora da contratação;	
II - Declaração de que o objeto a ser licitado consta do Plano de Contratações Anual ou justificar em caso de ausência;	
III - Autorização da Autoridade Competente para o prosseguimento do processo de contratação;	
IV - Elaboração de Estudo Técnico Preliminar para demonstração da adequação e da viabilidade da contratação pretendida, conforme o caso;	
V - Elaboração do mapa de riscos e matriz de riscos, conforme o caso;	
VI - Requisição do objeto exarada pela autoridade máxima do órgão ou entidade promotora da contratação, com fundamento no Estudo Técnico Preliminar;	
VII - Elaboração do anteprojeto, quando cabível, termo de referência e/ou projetos básico e Executivo;	
VIII - Elaboração de estimativa de valor da contratação pretendida;	
IX - Elaboração do edital e respectivos anexos;	
X - Análise de juridicidade pela Procuradoria-Geral do Estado;	
XI - Publicação do edital, observando-se a obrigatoriedade de veiculação no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP	

ANEXO II

CHECKLIST - (ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR) (Lei n. 14.133/21 E Decreto Estadual nº 28.874/24)	
ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS EXIGIDOS (FUNDAMENTO LEGAL):	NÃO/SIM e ID:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;	
II - descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho;	
III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:	
IV - ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;	
V - ser realizada audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;	
VI - em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou do acesso a bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular; e	
VII - ser consideradas outras opções logísticas menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos de doação e permutas;	
VIII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;	
IX - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;	
X - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;	
XI - justificativas para o parcelamento ou não da solução;	
XII - contratações correlatas e/ou interdependentes;	
XIII - demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento com os instrumentos de planejamento do órgão ou entidade;	
XIV - demonstrativo dos resultados pretendidos, em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;	

XV - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, tais como adaptações no ambiente do órgão ou da entidade, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações, capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;	
XVI - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;	
XVII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina; e	
XVIII - justificativa para a exclusão de participação de Pessoas Físicas na licitação.	

ANEXO III

CHECKLIST - (TERMO DE REFERÊNCIA) (Lei n. 14.133/21 E Decreto Estadual nº 28.874/24)	
ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS EXIGIDOS (FUNDAMENTO LEGAL):	NÃO/SIM e ID:
I - definição do objeto, incluídos os quantitativos e as unidades de medida;	
II - fundamentação da necessidade da contratação, do quantitativo do objeto e, se for o caso, do tipo de solução escolhida, que poderá consistir na referência ao estudo técnico preliminar correspondente, quando este for realizado e divulgado previamente ao processamento da licitação ou da contratação direta;	
III - para as contratações que envolvam Soluções de TIC, o alinhamento com as necessidades tecnológicas e de negócio;	
IV - justificativa para o parcelamento ou não da contratação, que poderá consistir na referência ao estudo técnico preliminar quando este for realizado e divulgado previamente ao processamento da licitação ou da contratação direta;	
V - previsão da vedação ou da participação de empresas sob a forma de consórcio no processo de contratação e justificativa para o caso de vedação;	
VI - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, bem como suas especificações técnicas;	
VII - 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, incluindo as informações de prazo de início da prestação, local, regras para o recebimento provisório e definitivo, quando for o caso, incluindo regras para a inspeção, se aplicável, e demais condições necessárias para a execução dos serviços ou o fornecimento de bens;	
VIII - especificação da garantia do produto a ser exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;	

IX - valor máximo estimado unitário e global da contratação, acompanhado de anexo contendo memórias de cálculo e documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, salvo se adotado orçamento com caráter sigiloso;	
X - justificativa para a adoção de orçamento sigiloso, se for o caso;	
XI - classificação orçamentária da despesa, exceto quando se tratar de processos para formação de registro de preços, os quais deverão indicar apenas o código do elemento de despesa correspondente;	
XII - estabelecimento, nas hipóteses previstas pela Lei Complementar Federal nº 123, de 2006, de reserva de cota ou a exclusividade da licitação para os beneficiários da norma;	
XIII - modalidade de licitação, critério de julgamento e modo de disputa, apresentando motivação sobre a adequação e eficiência da combinação desses parâmetros;	
XIV - prazo de validade, condições da proposta e, quando for o caso, a exigência de amostra, exame de conformidade ou prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração;	
XV - parâmetros objetivos de avaliação de propostas quando se tratar de licitação de melhor técnica ou de técnica e preço;	
XVI - requisitos de comprovação da qualificação técnica e econômico-financeira, quando necessários, e devidamente justificados quanto aos percentuais de aferição adotados, incluindo a previsão de haver vistoria técnica prévia, quando for o caso;	
XVII - prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;	
XVIII - prazo para a assinatura do contrato;	
XIX - requisitos da contratação, limitados àqueles necessários e indispensáveis para o atendimento da necessidade pública, incluindo especificação de procedimentos para transição contratual, quando for o caso;	
XX - obrigações da contratante, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as obrigações específicas relativas ao objeto pretendido;	
XXI - obrigações da contratada, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as obrigações específicas relativas ao objeto pretendido;	
XXII - previsão e condições de prestação da garantia contratual, quando exigida;	
XXIII - previsão das condições para subcontratação ou justificativa para sua vedação na contratação pretendida;	

XXIV - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade no caso em concreto, exceto quando corresponder àquele previsto em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as condições específicas da gestão do objeto pretendido;	
XXV - critérios e prazos de medição e de pagamento;	
XXVI - sanções administrativas, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as penalidades específicas relativas ao objeto pretendido, bem como os percentuais de multa a serem preenchidos nos referidos documentos padronizados;	
XXVII -direitos autorais e propriedade intelectual, bem como sigilo e segurança dos dados, se for o caso;	
XXVIII - para os processos de contratação de serviços que envolvam Solução de TIC, os seguintes parâmetros e elementos descritivos: glossário de termos específicos de TIC; justificativa da métrica utilizada; arquitetura tecnológica; nível mínimo de serviço - NMS; transferência de conhecimento; documentação da solução; medição de demandas e considerações sobre contagem de pontos de função, dentre outros que se fizerem necessários;	
XXIX - demais condições necessárias à execução dos serviços ou fornecimento; e	
XXX - planilha de Composição de Custos e Formação de Preços, de acordo com a necessidade ou não prevista em Estudo Técnico Preliminar, contendo os itens, insumos, serviços, custos unitários, verbas, reflexos e demais.	

ANEXO IV

CHECKLIST - (TERMO DE REFERÊNCIA - REGISTRO DE PREÇOS - ART. 42, §1º, DECRETO ESTADUAL Nº 28.874/24)	
ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS EXIGIDOS (FUNDAMENTO LEGAL):	NÃO/SIM e ID:
I - justificativa para escolha do sistema de registro de preços, informando o dispositivo legal no qual o caso específico se enquadra;	
II - indicação do órgão ou entidade gerenciador da ata;	
III - indicação dos órgãos ou entidades participantes da ata;	
IV - prazo de vigência da ata e sua possibilidade de prorrogação;	
V - previsão e justificativa da possibilidade de adesão por órgãos e entidades não participantes, bem como as condições para esta adesão, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as condições específicas relativas ao caso concreto;	

VI - obrigações do órgão gerenciador da ata, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as obrigações específicas relativas ao objeto pretendido; e	
VII - obrigações da detentora da ata, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as obrigações específicas relativas ao objeto pretendido	

ANEXO V

CHECKLIST - (INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO) (Lei n. 14.133/21 E Decreto Estadual nº 28.874/24)	
ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS EXIGIDOS (FUNDAMENTO LEGAL):	NÃO/SIM e ID:
I - o objeto da licitação;	
II - a modalidade e a forma de realização da licitação, eletrônica ou presencial;	
III - o modo de disputa, os critérios de classificação para cada etapa da disputa, bem como as regras e prazo para apresentação de propostas e de lances;	
IV - os requisitos de conformidade das propostas;	
V - os critérios de desempate e os critérios de julgamento;	
VI - os requisitos de habilitação;	
VII - o prazo de validade da proposta;	
VIII - os prazos e meios para apresentação de pedidos de esclarecimentos, impugnações e recursos;	
IX - a possibilidade e as condições de subcontratação e de participação de empresas sob a forma de consórcios;	
X - a exigência de prova de qualidade do produto, do processo de fabricação ou do serviço, quando for o caso, por meio de:	
XI - indicação de marca ou modelo;	
XII - apresentação de amostra;	
XIII - realização de prova de conceito ou de outros testes;	
XIV - apresentação de certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar; e	
XV - de carta de solidariedade emitida pelo fabricante.	

XVI - os prazos e condições para a entrega do objeto;	
XVII - as formas, condições e prazos de pagamento, bem como o critério de reajustamento do preço, independentemente do prazo de duração do contrato;	
XVIII - a exigência de garantias e seguros, quando for o caso;	
XIX - as regras relativas à fiscalização e à gestão do contrato, contendo os critérios objetivos de avaliação do desempenho do contratado, bem como os requisitos da remuneração variável, quando for o caso;	
XX - as sanções administrativas; e	
XXI - outras indicações específicas da licitação.	

ANEXO VI
CHECKLIST - (ADEQUAÇÃO. PESQUISA DE PREÇO)
(Lei nº 14.133 e Decreto Estadual nº 28/874/2024)

Pesquisa de Preços	ID X
Banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);	ID X
Contratações similares feitas pela Administração Pública, concluídas no período de um ano anterior a data da pesquisa de preço, inclusive Sistema de Registro de Preços.	ID X
Cotações com no mínimo três fornecedores, mediante solicitação formal e apresentação de justificativa da escolha desses fornecedores;	ID X
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;	ID X
Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma do regulamento.	ID X

Obs.: as eventuais propostas para pesquisa de preços só podem ser por fornecedores cujo objeto social seja compatível com o objeto da contratação, o que deverá ser analisado e atestado pelo órgão responsável pela realização da pesquisa (art. 56)

ANEXO VII

CHECKLIST - (REGISTRO DE PREÇOS - ART. 82 - LEI 14.133/2021)	
ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS EXIGIDOS (FUNDAMENTO LEGAL):	NÃO/SIM e ID:
I - As especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;	
II - A quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;	
III - A possibilidade de prever preços diferentes:	

IV -	quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;	
V -	em razão da forma e do local de acondicionamento;	
VI -	quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;	
VII -	por outros motivos justificados no processo	
VIII -	A possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;	
IX -	O critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado	
X -	As condições para alteração de preços registrados	
XI -	O registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação	
XII -	A vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital	
XIII -	As hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências	

ANEXO VIII

CHECKLIST - (REGISTRO DE PREÇOS - ART. 121 - DECRETO 28.874/2024)	
ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS EXIGIDOS (FUNDAMENTO LEGAL):	NÃO/SIM e ID:
I - o prazo de validade da ata de registro de preços e a eventual possibilidade de prorrogação	
II - os órgãos e entidades participantes;	
III - os limites global e individual para adesões;	
IV - o quantitativo mínimo para cada ordem de fornecimento a ser exarada pelos órgãos gerenciador, participantes e não participantes.	

ANEXO IX

CHECKLIST - (CLÁUSULAS DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS - Decreto Estadual nº 28.874/24)	
ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS EXIGIDOS (FUNDAMENTO LEGAL):	NÃO/SIM e ID:

V - descrição pormenorizada do objeto e dos quantitativos registrados;	
VI - condições de fornecimento ou prestação do serviço;	
VII - sanções pelo descumprimento de suas diretrizes;	
VIII - hipóteses de cancelamento e extinção prematura da ata de registro;	
IX - preço registrado e condições de pagamento;	
X - necessidade de permanente pesquisa de mercado, inclusive, antes da formalização da contratação, para aferição da manutenção da vantajosidade dos preços registrados;	
XI - critério de repactuação dos preços registrados em razão da superveniente alteração da realidade do mercado;	
XII - a informação sobre a possibilidade ou não de prorrogação; e	
XIII - limites global e individual para adesão de órgãos não participantes.	

[1] 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.

[2] Art. 53 (...) § 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

[3] TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 12.ed.rev., ampl.e atual. - São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021. p.290.

[4] ORIENTAÇÃO NORMATIVA 55/2014 - AGU . I - OS PROCESSOS QUE SEJAM OBJETO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL, ISTO É, AQUELA QUE ANALISA TODAS AS QUESTÕES JURÍDICAS QUE ENVOLVAM MATÉRIAS IDÊNTICAS E RECORRENTES, ESTÃO DISPENSADOS DE ANÁLISE INDIVIDUALIZADA PELOS ÓRGÃOS CONSULTIVOS, DESDE QUE A ÁREA TÉCNICA ATESTE, DE FORMA EXPRESSA, QUE O CASO CONCRETO SE AMOLDA AOS TERMOS DA CITADA MANIFESTAÇÃO. II - PARA A ELABORAÇÃO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL DEVEM SER OBSERVADOS OS SEGUINTES REQUISITOS: A) O VOLUME DE PROCESSOS EM MATÉRIAS IDÊNTICAS E RECORRENTES IMPACTAR, JUSTIFICADAMENTE, A ATUAÇÃO DO ÓRGÃO CONSULTIVO OU A CELERIDADE DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS; E B) A ATIVIDADE JURÍDICA EXERCIDA SE RESTRINGIR À VERIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS A PARTIR DA SIMPLES CONFERÊNCIA DE DOCUMENTOS.

[5] "9.2 Informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma". (Acórdão nº 2.674/2014-Plenário, TC 004.757/2014-9, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014).

[6] Art. 165, § 1º - Fica ressalvada a possibilidade de ser instituída dispensa de análise jurídica em hipóteses de menor complexidade e que ensejem instrução processual padronizada, previamente definidas em ato específico do Procurador-Geral do Estado, na forma do art. 53, § 5º, da Lei Federal n. 14.133, de 2021.

[7] <https://concla.ibge.gov.br/classificacoes/por-tema/atividades-economicas/classificacao-nacional-de-atividades-economicas.html#:~:text=Descri%C3%A7%C3%A3o%20A%20Classifica%C3%A7%C3%A3o%20Nacional%20de,est%C3%A3o%20todas%20referenciadas%20%C3%A0%20CNAE,> acessado em 14/03/2024, às 09h21.

[8] 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.

[9] Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos: I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública; II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil. § 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada 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 respectiva contratação. § 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração. Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. § 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe. § 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão. § 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. (Regulamento)Vigência § 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação. § 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro. 4. As regras do art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, também apresentam algumas limitações a serem observadas no caso concreto: § 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria. § 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.

[10] Acórdão nº 122/2012 - Plenário. Processo nº 019.377/2011-8. Data da Sessão: 25/01/2012. Relator: Weder de Oliveira. Disponível em: Acesso em: 14/03/2025.

[11] Art. 61. Definido o valor estimado da contratação a ser realizada, o processo administrativo deverá ser remetido ao setor ou órgão responsável pela análise da adequação orçamentária-financeira para manifestação que, necessariamente, deve abarcar os seguintes parâmetros: I - demonstração de que a despesa pretendida se adequa à Lei Orçamentária Anual vigente, devendo ser realizada a respectiva reserva orçamentária no valor que se estima realizar no exercício financeiro em curso, em observância ao princípio do planejamento; II - demonstração de que a despesa é compatível com as diretrizes, as metas e os objetivos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual; III - elaboração de estudo de impacto financeiro no exercício em que a despesa será criada e nos dois subsequentes, caso o objeto da contratação configure criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental. § 1º O demonstrativo exigido no inciso II deverá fazer menção expressa à previsão específica da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e do Plano Plurianual - PPA. § 2º O estudo aduzido no inciso III deverá ser obrigatoriamente realizado no caso de contratação de obras e serviços cujo cronograma de execução se estenda por mais de um exercício financeiro, com exceção dos serviços de natureza contínua. § 3º A exceção mencionada no parágrafo anterior não afasta a necessidade de elaboração do estudo de impacto caso o serviço contínuo a ser contratado tenha em seu escopo metodologia diversa da até então comumente adotada pelo órgão ou entidade. § 4º Em se tratando de licitação para registro de preços, não é necessária a realização de prévia reserva orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil. § 5º O disposto no parágrafo anterior não afasta a necessidade de indicação da dotação orçamentária que será utilizada para fazer face às despesas decorrentes das eventuais contratações.

[12] Acórdão nº 1795/2024 - Plenário. Processo nº 002.707/2024-1. Data da Sessão: 28/08/2024. Relator: Jhonatan de Jesus. Disponível em: Acesso em 14 mar. 2025.

[13] Acórdão de Relação nº 546/2024 - Plenário. Processo nº 005.475/2024-4. Relator Benjamin Zymler. Disponível em: Acesso em 14 mar. 2025.

[14] Acórdão nº 2037/2019 - Plenário. Processo nº 014.760/2018-5. Relator Augusto Sherman. Disponível em: Acesso em 14 mar. 2025.

[15] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários À Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p.1129.

[16] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 36. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2023. p.552.

[17] TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 12. ed., São Paulo: Juspodivm, 2021. p.453.

[18] Ob. cit. página 455.

[19] Ob. Cit. página 456.



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Alencar Alves Pereira**, **Procurador(a) Geral do Estado**, em 08/10/2025, às 11:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0062565590** e o código CRC **0AFDB00F**.

Referência: Caso responda este(a) Parecer Jurídico Referencial, indicar expressamente o Processo nº 0020.018631/2024-22

SEI nº 0062565590