

PARECER JURÍDICO N.º. 35/2026

Consulente: Agente de Contratação

Assunto: análise de processo licitatório

Processo Licitatório n.º. 08/2026 – Pregão Eletrônico n.º. 02/2026

1 - RELATÓRIO

1. Cuida-se de consulta formulada pelo Agente de Contratação acerca da possibilidade da contratação de empresa para a prestação de serviços de tratamento em dependência química, drogas ilícitas e álcool, destinado a pacientes de ambos os sexos, menor, maior e igual de 18 anos, residentes no Município da Campanha.

2. Informa que o procedimento será deflagrado através do pregão eletrônico, mediante o Sistema de Registro de Preços.

3. Encaminha-se todo o processo, desde o início da etapa preparatória, formulada pela equipe de planejamento da Secretaria Municipal de Saúde, incluindo:

- a. Documento de Formalização de Demanda;
- b. Estudo Técnico Preliminar;
- c. Matriz de Riscos;
- d. Termo de Referência com a pesquisa de preços;
- e. Declaração de Disponibilidade Orçamentária.

4. Encaminha-se a documentação para o devido controle de legalidade pela Procuradoria-Geral do Município nos termos do art. 53, §4º da Lei 14.133/21.

5. É o relatório.

2 - FUNDAMENTAÇÃO

6. A licitação é um processo formal deflagrado pela Administração Pública para a seleção da melhor contratação que advenha da iniciativa privada, no intuito de

Procuradoria-Geral do Município

Telefone: 0800 326 1427 Ramal 322

procuradoria@campanha.mg.gov.br | juridico@campanha.mg.gov.br

Dr. Brandão, 59 – Centro Campanha MG - CNPJ: 18.712.174/0001-42

adquirir bens e contratar serviços, sendo a regra decorrente do art. 37, XXI da Constituição da República Federativa do Brasil.

7. Atualmente a Lei Federal nº 14.133/21 é o regime licitatório que predomina para a Administração Pública contratar bens, serviços, inclusive de engenharia, bem como obras, no qual prevê modalidades licitatórias a depender da natureza do objeto e do critério de julgamento da proposta.

8. Conforme se verifica pela etapa preparatória, o **critério de seleção** do fornecedor indicado pelo Termo de Referência é o do **menor preço por item**, e analisando a natureza do objeto a ser licitado, denota-se a sua simplicidade, amoldando-se ao conceito do pregão que deve utilizado quando a Administração pretende contratar bens ou serviços comuns, inclusive comuns de engenharia.

9. Esta é, senão, a redação do art. 6º, XLI da Lei 14.133/21 que conceitua a mencionada modalidade licitatória:

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

(...)

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

10. Acerca desta modalidade, leciona José Anacleto Abduch Santos:

Pregão é modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado” (art. 6º, XIII). O critério de julgamento no pregão poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto (art. 6º, XLI). É modalidade de licitação que se escolhe por conta da natureza do objeto. Devem ser licitados por pregão, os bens e serviços comuns, inclusive serviços comuns de engenharia, nos termos da regra ao art. 29, § único: “o pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º” O dispositivo do 6º, XXI, especifica que serviço de engenharia é toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de

Procuradoria-Geral do Município

Telefone: 0800 326 1427 Ramal 322

procuradoria@campanha.mg.gov.br | juridico@campanha.mg.gov.br

Dr. Brandão, 59 – Centro Campanha MG - CNPJ: 18.712.174/0001-42

obra, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem: a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens; b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso. (SANTOS, José Anacleto Abduch. *Licitação e contratação pública: de acordo com a Lei nº 14.133/21*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 66)

11. Tanto o pregão quanto a concorrência seguem o chamado procedimento comum, unificado pela Lei 14.133/21.

12. No âmbito municipal, o procedimento comum foi regulamentado pelo Decreto Municipal nº 7.662/23, em especial na conjugação do art. 19 c/c art. 73.

13. Analisando a minuta do Edital, verifica-se que foram observadas as regras de que tratam o art. 25 da Lei 14.133/21 em especial com relação às regras de 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.

14. No entanto, deve-se verificar a etapa anterior à elaboração do edital, sendo a etapa preliminar como um todo, como controle de legalidade nos termos da legislação.

2.1. Do controle prévio de legalidade da fase preparatória

15. O art. 53, §4º da Lei 14.133/21 estabelece que o órgão de assessoramento jurídico, neste ato realizado pela Procuradoria-Geral do Município da Campanha nos termos do art. 22 do Decreto Municipal nº 7658/2023, realizará **controle prévio de legalidade** mediante análise jurídica da contratação, **tanto nas licitações** quanto nas contratações diretas.

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.

(...)

Procuradoria-Geral do Município

Telefone: 0800 326 1427 Ramal 322

procuradoria@campanha.mg.gov.br | juridico@campanha.mg.gov.br

Dr. Brandão, 59 – Centro Campanha MG - CNPJ: 18.712.174/0001-42

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

16. Este controle de legalidade no tocante às licitações significa dizer que o órgão de assessoramento jurídico verificará o preenchimento dos requisitos previstos na legislação para a formação do procedimento.

17. Ao contrário do que acontece nas contratações diretas que no art. 72 há uma lista sequencial do que deve conter no procedimento, nas licitações não há um dispositivo com tais indicações. Deve o agente público se debruçar perante a legislação para conseguir localizar a sequência lógica de instrumentos que devem constar nas licitações.

18. Nesse sentido, com a junção dos regulamentos municipais e da Lei 14.133/21, é possível verificar que de uma forma geral as licitações devem conter os seguintes documentos antes da elaboração do parecer jurídico:

- a. Documento de Formalização de Demanda;
- b. Estudo Técnico Preliminar: fundamento no art. 18, I Lei 14.133/2021 e art. 2º do Decreto Municipal 7.659/ 2023;
- c. Termo de Referência em se tratando de pregão: fundamento no art. 40, § 1º Lei 14.133/2021 e art. 8º do Decreto Municipal 7.659/ 2023;
- d. Matriz de Riscos (análise de riscos): fundamento no art. Art. 18, X Lei 14.133/2021 e art. 1º do Decreto Municipal 7.659/ 2023;
- e. Existência de recursos orçamentários: fundamento no art. 40, V, “c” da Lei 14.133/21.

19. Todos estes documentos constam nos autos.

Procuradoria-Geral do Município

Telefone: 0800 326 1427 Ramal 322

procuradoria@campanha.mg.gov.br | juridico@campanha.mg.gov.br

Dr. Brandão, 59 – Centro Campanha MG - CNPJ: 18.712.174/0001-42

20. Abaixo vemos o preenchimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento.

a) **Estudo Técnico Preliminar**

21. Com relação ao **Estudo Técnico Preliminar**, documento que deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, a Lei Federal nº 14.133/21 prevê em seu art. 18, § 1º, nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII os chamados requisitos obrigatórios que todos os ETP's devem conter. Os demais requisitos, uma vez não contemplados devem ser devidamente justificados, nos termos do parágrafo 2º do mesmo artigo.

22. Os requisitos obrigatórios restaram devidamente comprovados no ETP nº 01/2025 da **Secretaria Municipal de Saúde, denominado “PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRATAMENTO POR DEPENDÊNCIA QUÍMICA, DROGAS E ÁLCOOL”**.

23. Há também a justificativa pela ausência de contemplação de requisitos facultativos, amoldando-se tanto ao art. 18, §2º da Lei 14.133/21 quanto ao art. 7º, §2º do Decreto Municipal nº 7.659/2023.

24. Os requisitos para com o Estudo Técnico Preliminar foram observados.

b) **Matriz de Riscos e Termo de Referência**

25. O art. 18, X da Lei 14.133/21 prevê a análise de riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, devendo ser realizada na fase preparatória:

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:
(...)

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

26. Nota-se que a análise de riscos em se tratando de licitações é obrigatória, independentemente da natureza do objeto, ao contrário das contratações diretas que prevêem a possibilidade de dispensa da matriz de risco.

27. Diante disso, a equipe de planejamento providenciou a análise de riscos, indicando inclusive possíveis medidas mitigadoras para a eventual ocorrência dos riscos.

28. Já o **Termo de Referência** deve ser confeccionado observando-se os requisitos do art. 6º, XXIII e suas alíneas, e ainda o art. 40, § 1º da Lei 14.133/21. A regulamentação municipal prevista no art. 8º do Decreto Municipal nº 7.659/2023.

29. Vejamos os requisitos:

Lei 14.133/21

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

(...)

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

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

Procuradoria-Geral do Município

Telefone: 0800 326 1427 Ramal 322

procuradoria@campanha.mg.gov.br | juridico@campanha.mg.gov.br

Dr. Brandão, 59 – Centro Campanha MG - CNPJ: 18.712.174/0001-42

j) adequação orçamentária;

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

(...)

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Decreto Municipal 7659/23

Art. 8º O Termo de Referência - TR, confeccionado a partir dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, se elaborado, é o documento necessário para a contratação de bens e serviços que definirá o objeto de forma precisa e clara para atendimento da necessidade da Administração.

§ 1º Os processos de contratação direta de que trata o art. 72 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 deverão ser instruídos com Termo de Referência em caso de contratação de bens e serviços.

§ 2º O Termo de Referência será utilizado pelo órgão ou entidade como referência para a análise e avaliação da conformidade da proposta, em relação ao licitante provisoriamente vencedor.

Art. 9º O Termo de Referência deverá estar alinhado com o Plano de Contratações Anual e Estudo Técnico Preliminar, sempre que existentes.

Art. 10. O Termo de Referência deverá ser elaborado conjuntamente entre a unidade requisitante e a área técnica, ou, ainda, pela Equipe de Planejamento e contará com aprovação do Secretário.

Art. 11. Sem prejuízo dos requisitos do art. 6º, XXIII da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, o Termo de Referência, digital ou físico, deverá conter os seguintes conteúdos mínimos:

I - definição do objeto, incluídos:

a) sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) a especificação do bem ou do serviço, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização e observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

Procuradoria-Geral do Município

Telefone: 0800 326 1427 Ramal 322

procuradoria@campanha.mg.gov.br | juridico@campanha.mg.gov.br

Dr. Brandão, 59 – Centro Campanha MG - CNPJ: 18.712.174/0001-42

c) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

d) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

II - fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes, quando elaborados, ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

III - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular;

IV - requisitos da contratação;

V - 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;

VI - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

VII - critérios de medição e pagamento;

VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor, optando-se pelo critério de julgamento de técnica e preço, conforme o disposto no § 1º do art. 36 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, quando a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital e forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração, conforme demonstrado previamente em Estudo Técnico Preliminar;

IX - 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 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; e

X - adequação orçamentária, quando não se tratar de sistema de registro de preços.

§ 1º Na hipótese de o processo de contratação não dispor de estudo técnico preliminar:

I - a fundamentação da contratação, conforme disposto no inciso II do caput, consistirá em justificativa de mérito para a contratação e do quantitativo pleiteado;

II - o Termo de Referência deverá apresentar demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, se houver, de modo a indicar o seu alinhamento com os instrumentos de planejamento do órgão ou entidade.

§ 2º Sempre que possível deverão ser utilizados modelos padronizados de Termo de Referência devidamente aprovados pela Procuradoria-Geral do Município em conjunto com o Controle Interno.

Procuradoria-Geral do Município

Telefone: 0800 326 1427 Ramal 322

procuradoria@campanha.mg.gov.br | juridico@campanha.mg.gov.br

Dr. Brandão, 59 – Centro Campanha MG - CNPJ: 18.712.174/0001-42

§ 3º A não utilização dos modelos de que trata o § 2º, deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação, em atenção ao § 2º do art. 19 da Lei nº 14.133, de 1º de abril 2021.

§ 4º O Termo de Referência deverá trazer os seguintes documentos:

I - justificativa técnica, com a devida aprovação do órgão requisitante, no caso de adoção da inversão de fases prevista no § 1º do artigo 17 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

II - justificativa, quando for o caso, para:

a) a fixação dos fatores de ponderação na avaliação das propostas técnicas e de preço, quando escolhido o critério de julgamento por técnica e preço;

b) a indicação de marca ou modelo;

c) a exigência de amostra ou prova de conceito;

d) a exigência de certificação de qualidade do produto ou do processo de fabricação;

e) a exigência de carta de solidariedade emitida pelo fabricante;

f) quando o preço estimado não for composto de pelo menos 03 (três) fontes de pesquisa de mercado ou outra inobservância ao artigo 23, §1º da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril 2021;

g) a vantajosidade da divisão do serviço, obra, ou serviço de engenharia em lotes ou parcelas para aproveitar as peculiaridades do mercado e ampliar a competitividade, desde que a medida seja viável técnica e economicamente e não haja perda de economia de escala;

h) a vantajosidade de reunião dos itens em lotes, grupos ou global;

i) a vedação da participação de pessoa jurídica em consórcio;

j) os índices e valores para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação;

k) dispensa do procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos do caput do artigo 86 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, possibilitar a participação de outros órgãos ou entidades da administração pública no Registro de Preços;

l) adesão a ata de registro de preços;

m) pagamento antecipado;

n) eleição de modalidade presencial.

§ 3º As justificativas já apresentadas quando da elaboração do Estudo Técnico Preliminar poderão ser aproveitadas no Termo de Referência.

30. Analisando o Termo de Referência, os requisitos da Lei 14.133/21 e do Decreto Municipal 7.659/23 foram observados.

31. Constam nos autos, portanto, até o momento, o **Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e Matriz de Riscos**. Há também a demonstração da compatibilidade da previsão de

Procuradoria-Geral do Município

Telefone: 0800 326 1427 Ramal 322

procuradoria@campanha.mg.gov.br | juridico@campanha.mg.gov.br

Dr. Brandão, 59 – Centro Campanha MG - CNPJ: 18.712.174/0001-42

recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido através da certidão da Secretaria Municipal da Fazenda.

32. É importante ressaltar que **a análise jurídica não comporta análise do mérito**, visto que este é inerente à discricionariedade do administrador, sendo responsabilidade do parecerista a verificação do cumprimento dos requisitos da lei e das regulamentações. Vejamos:

Art. 23. Ao final da fase preparatória do processo, o órgão jurídico realizará o controle prévio de legalidade dos editais, contratações diretas, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

(...)

§ 4º A análise levada a efeito pelo órgão jurídico terá natureza jurídica e não comportará avaliação técnica, administrativa ou operacional ou juízo de valor acerca dos critérios de discricionariedade que justificaram a deflagração do processo licitatório ou decisões administrativas nele proferidas, aí incluídos o conteúdo técnico das especificações, de qualificação técnica, econômico-financeira e de formação de preços, devendo o parecer se limitar a verificar o cumprimento do princípio da motivação e das formalidades previstas na Lei e neste Decreto e ainda a existência de justificativas.

33. Assim, até o momento, resta feito o controle de legalidade da licitação.

c) Do Sistema de Registro de Preços:

34. Note que a Administração está adotando o Sistema de Registro de Preços para aquisição considerada por ela, continuada.

35. A jurisprudência, sobretudo do TCE/MG, é pacífica de que o SRP é incompatível com serviços ou bens continuados. Vejamos:

TCEMG DENÚNCIA N. 1071615. RELATOR CONS. JOSÉ ALVES VIANA – SESSÃO 20/08/2019 PRIMEIRA CÂMARA
EMENTA – DENUNCIA - REFERENDO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA OU CONSÓRCIO DE EMPRESAS PARA FORNECIMENTO DOS EQUIPAMENTOS, ELEMENTOS DE COMUNICAÇÃO E SERVIÇOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE REDE PÚBLICA INTELIGENTE. INCOMPATÍVEL A ADOÇÃO DO “SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS” COM A PRESTAÇÃO DE

Procuradoria-Geral do Município

Telefone: 0800 326 1427 Ramal 322

procuradoria@campanha.mg.gov.br | juridico@campanha.mg.gov.br

Dr. Brandão, 59 – Centro Campanha MG - CNPJ: 18.712.174/0001-42

SERVIÇOS CONTINUADOS. POSSIBILIDADE DA DEFINIÇÃO PRÉVIA DO QUANTITATIVO DEMANDADO PELO PODER PÚBLICO, BEM COMO A INCOMPATIBILIDADE DO PRAZO DE VALIDADE DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS COM A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS. PRESENÇA DOS REQUISITOS DA PROBABILIDADE DO DIREITO E DO PERIGO DE DANO. SUSPENSÃO LIMINAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA. 1. **É incompatível a adoção do “sistema de registro de preços” com a prestação de serviços continuados.** 2. Se o instrumento convocatório prevê a prorrogação do prazo contratual mediante aditamento, não há que se falar em ausência de estimativa em relação ao quantitativo a ser contratado. O termo aditivo não pode ser firmado sem que haja um quantitativo préestabelecido. 3. Somente durante a vigência da ata de registro de preços poderiam ser feitas contratações subsequentes, de acordo com a necessidade da Administração e, após o término da sua validade, não seria mais possível a ocorrência de tais contratações eventuais.

TCE/MG. Denúncia nº 1040516. Relator Conselheiro Wanderley Ávila. 6ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 22/03/2018

EMENTA DENÚNCIA. REFERENDO. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA. INCOMPATIBILIDADE COM A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE NATUREZA CONTÍNUA. PRESENÇA DOS REQUISITOS DA FUMAÇA DO BOM DIREITO E DO PERIGO DA DEMORA. SUSPENSÃO LIMINAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA. 1. **O sistema de registro de preços é incompatível com a contratação de serviços de natureza contínua, pois este exige imprevisibilidade do quantitativo, e o maior impedimento é o fato de a licitação para registro de preços não obrigar a indicação da dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil, tais como Notas de Empenho.** 2. Nas licitações convencionais, a demanda é certa e previsível; logo, por força da norma geral, a previsão orçamentária, verificada na fase interna da licitação, é requisito para validade do certame e exigência que afasta responsabilizações, não cabendo, portanto, à administração a realização de serviços de Limpeza Urbana, serviços de natureza contínua mediante Ata de Registro de Preços.

TCEMG - DENÚNCIA N. 1024681. RELATOR CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA 33ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 09/11/2017.

Procuradoria-Geral do Município

Telefone: 0800 326 1427 Ramal 322

procuradoria@campanha.mg.gov.br | juridico@campanha.mg.gov.br

Dr. Brandão, 59 – Centro Campanha MG - CNPJ: 18.712.174/0001-42

EMENTA DENÚNCIA. REFERENDO. PREGÃO PRESENCIAL POR REGISTRO DE PREÇOS.PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DE PRÉDIOS PÚBLICOS. SERVIÇOS CONTÍNUOS. INCOMPATIBILIDADE COM ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO. SOBREPREGO ESTIMADO. USO DE UNIDADES GENÉRICAS. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO PERIGO DA DEMORA E DA FUMAÇA DO BOM DIREITO. SUSPENSÃO LIMINAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA. 1. **O sistema de registro de preços, por exigir imprevisibilidade do quantitativo, é incompatível com a contratação de serviços de natureza contínua. O maior impedimento é o fato de a licitação para registro de preços não obrigar a indicação da dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil, tais como notas de empenho. Nas licitações convencionais, a demanda é certa e previsível; logo, por força da norma geral, a previsão orçamentária, verificada na fase interna da licitação, é requisito para validade do certame e exigência que afasta responsabilizações.** 2. O Projeto básico é condição mínima necessária para a contratação de serviços de engenharia, conforme se observa do art. 7º da Lei Federal 8666/93. Um projeto básico insuficiente em informações técnicas sobre os serviços a serem executados, impreciso, e sem os elementos necessários e suficientes para elaboração de orçamentos compromete a igualdade de condições entre os licitantes e pode onerar o valor das propostas apresentadas, frustrando o caráter competitivo do certame e ferindo os princípios básicos da licitação de isonomia, eficiência e economicidade. A elaboração de um orçamento só é possível quando se conhece o projeto básico com todas as suas partes e metodologia de execução. 3. Conforme se depara do inciso II do § 2º do art. 7º da Lei de Licitações, as obras e os serviços de engenharia só poderão ser licitados quando houver projeto básico e orçamento estimado em planilhas de quantitativos e custos unitários, bem como a composição de todos os custos unitários, ressaltando-se que o sobrepreço pode levar a contratação com prejuízo à Administração. 4. No edital, os itens licitados não podem ser indicados por unidades genéricas que não representam índices de produtividade dos serviços, conforme se depreende da Súmula n. 258 do Tribunal de Contas da União.

36. Nesse contexto, observa-se que a Administração manifesta a intenção de utilizar o Sistema de Registro de Preços, admitindo, contudo, a possibilidade de prorrogações sucessivas com fundamento no art. 107 da Lei nº 14.133/21. Ocorre que tal pretensão revela-se juridicamente incompatível, uma vez que o SRP não se coaduna

Procuradoria-Geral do Município

Telefone: 0800 326 1427 Ramal 322

procuradoria@campanha.mg.gov.br | juridico@campanha.mg.gov.br

Dr. Brandão, 59 – Centro Campanha MG - CNPJ: 18.712.174/0001-42

com prorrogações contratuais típicas de serviços contínuos. **Assim, considerando a natureza da contratação pretendida, impõe-se que o ajuste seja realizado por escopo previamente definido, nos termos do art. 111 da Lei nº 14.133/21.**

37. A contratação por escopo diferencia-se da contratação por tempo, conforme leciona Marçal Justen Filho:

Alude-se a **contrato por escopo** para indicar avença que impõe ao contratado executar um objeto dotado de individualidade, cuja execução satisfaz o interesse do credor e implica o exaurimento do vínculo contratual. Suponha-se um contrato de obra pública, que tem por objeto a execução pelo contratado de um edifício. Cabe ao contratado adotar todas as providências pertinentes. Concluída a obra e entregue à Administração o contrato se extingue.

Já os **contratos de duração** se caracterizam pela fixação de um período de tempo para o devedor executar a prestação, cujo conteúdo se renova seguidamente. Assim se passa, por exemplo, com os serviços de vigilância. O contratado está obrigado a desempenhar todas as atividades pertinentes, durante um período de tempo. A circunstância de executar a prestação durante um dia, uma semana ou um mês não acarreta a extinção do contrato. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Páginas 1294 e 1295.) (G. n.)

38. A prestação de serviços ou execução de obra com o quantitativo certo - como o presente caso - se amolda ao conceito de escopo pré-definido.

39. Portanto, considerando a utilização do Sistema de Registro de Preços o procedimento deverá ser adequado para prever que a possibilidade de eventuais prorrogações contratuais deverão ser realizadas com fundamento no art. 111 da Lei 14.133/21, qual seja, quando a prestação dos serviços serem executadas por escopo pré-definido. **Dessa forma, prorrogando o contrato será possível a utilização do saldo contratual até o fim de sua nova vigência.**

2.2 – Das demais considerações acerca do procedimento

40. Realizado o controle de legalidade, algumas considerações devem ser realizadas.

Procuradoria-Geral do Município

Telefone: 0800 326 1427 Ramal 322

procuradoria@campanha.mg.gov.br | juridico@campanha.mg.gov.br

Dr. Brandão, 59 – Centro Campanha MG - CNPJ: 18.712.174/0001-42

41. Primeiramente, no que se refere à pesquisa de preços, verifica-se que a Administração declarou utilizou as modalidades previstas no art. 23, §1º da Lei nº 14.133/21, bem como no art. 13 do Decreto Municipal nº 7.659/2023. **Todavia, da análise dos autos, constata-se que a pesquisa de preços foi realizada mediante cotação junto a apenas um fornecedor, circunstância que não se revela compatível com o regramento legal aplicável.**

42. Com efeito, quando a equipe de planejamento opta pela realização da pesquisa de preços por meio de cotações diretas, exige-se a obtenção de valores junto a ao menos três fornecedores distintos, salvo justificativa técnica devidamente motivada, o que não se verifica no caso concreto.

43. Nesse sentido, dispõe expressamente o art. 23, §1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/21, *in verbis*:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

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

(...)

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

44. **Pelas razões descritas acima, a pesquisa de preços deverá ser complementada com no mínimo, mais duas cotações diretamente com fornecedores.**

45. Com relação ao **prazo mínimo de publicação** do edital, o art. 55 prevê os prazos de acordo com o critério de julgamento e a natureza do objeto. Vejamos:

Procuradoria-Geral do Município

Telefone: 0800 326 1427 Ramal 322

procuradoria@campanha.mg.gov.br | juridico@campanha.mg.gov.br

Dr. Brandão, 59 – Centro Campanha MG - CNPJ: 18.712.174/0001-42

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

I - para aquisição de bens:

a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;

b) 15 (quinze) dias úteis, nas hipóteses não abrangidas pela alínea “a” deste inciso;

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;

b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia;

c) 60 (sessenta) dias úteis, quando o regime de execução for de contratação integrada;

d) 35 (trinta e cinco) dias úteis, quando o regime de execução for o de contratação semi-integrada ou nas hipóteses não abrangidas pelas alíneas “a”, “b” e “c” deste inciso;

III - para licitação em que se adote o critério de julgamento de maior lance, 15 (quinze) dias úteis;

IV - para licitação em que se adote o critério de julgamento de técnica e preço ou de melhor técnica ou conteúdo artístico, 35 (trinta e cinco) dias úteis.

§ 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

§ 2º Os prazos previstos neste artigo poderão, mediante decisão fundamentada, ser reduzidos até a metade nas licitações realizadas pelo Ministério da Saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

46. Considerando que o critério de julgamento é o menor preço por item e os serviços são comuns, bem como se trata de prestação de serviços, o **prazo mínimo é de 10 (dez) dias úteis** nos termos do art. 55, II, “a” da Lei 14.133/21.

3 - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerando os termos deste parecer e realizado o devido controle de legalidade, a presente licitação está apta a ser publicada, ocasião em que **OPINO FAVORAVELMENTE COM RESSALVAS** pela divulgação do Edital de pregão eletrônico de prestação de serviços de tratamento em dependência química, drogas ilícitas e álcool, destinado a pacientes de ambos os sexos, menor, maior e igual

Procuradoria-Geral do Município

Telefone: 0800 326 1427 Ramal 322

procuradoria@campanha.mg.gov.br | juridico@campanha.mg.gov.br

Dr. Brandão, 59 – Centro Campanha MG - CNPJ: 18.712.174/0001-42

de 18 anos, residentes no Município da Campanha, conforme itens e quantitativos indicados pela equipe de planejamento Secretaria Municipal de Saúde, observando-se o **prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis** entre a última publicação e a sessão.

Oriento, entretanto, pela adoção das diligências descritas a seguir:

a) Que a Administração adote uma das seguintes opções acerca do Sistema de Registro de Preços:

i. Mantenha o Sistema de Registro de Preços mas sem a possibilidade de prorrogações sucessivas com fundamento no art. 106 da Lei 14.133/21 e, no lugar disso, adote a contratação por escopo predefinido previsto no art. 111 da Lei 14.133/21. Neste caso, deverão ser adequados os instrumentos de planejamento (DFD, ETP e TR).

ii. Mantenha a contratação continuada nos termos do art. 106 da Lei 14.133/21 mas sem adotar o Sistema de Registro de Preços, bem como justifique os motivos pelos quais entende ser o caso de fornecimento de bens continuados.

b) Complementação da pesquisa de preços com no mínimo mais duas cotações diretamente com fornecedores, em conformidade com o art. 23, §1º, inciso IV da Lei 14.133/21. Após a complementação, caso ocorra alteração do valor estimado, deverão ser adequados os instrumentos de planejamento (DFD, ETP e TR).

Após a observância das diligências acima, ressalto que as publicações devem se dar no **Portal Nacional de Contratações Públicas** e no **Sítio Eletrônico do Município**, por meio da divulgação integral do edital. Além disso, por meio de

Procuradoria-Geral do Município

Telefone: 0800 326 1427 Ramal 322

procuradoria@campanha.mg.gov.br | juridico@campanha.mg.gov.br

Dr. Brandão, 59 – Centro Campanha MG - CNPJ: 18.712.174/0001-42

extrato do edital, devem ser publicadas na **imprensa oficial da AMM** e também em **jornal diário de grande circulação**, nos termos do art. 54, §1º da Lei 14.133/21.

Este é o Parecer.

Campanha – MG, 29 de janeiro de 2026.

MARCELO COUGO FIGUEIREDO

Assessor Técnico
OAB/MG 153.091

Procuradoria-Geral do Município

Telefone: 0800 326 1427 Ramal 322

procuradoria@campanha.mg.gov.br | juridico@campanha.mg.gov.br

Dr. Brandão, 59 – Centro Campanha MG - CNPJ: 18.712.174/0001-42