Parecer n.º 225/2026
Processo Administrativo Eletrônico n.º 3.175/2026
Referência: Recurso Administrativo em face da habilitação e julgamento da proposta vencedora
Recorrente: HAMATO RADIOLOGIA LTDA.
Recorrida: CMT SERVIÇOS MÉDICOS LTDA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E LICITAÇÕES. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. PREGÃO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE RADIOLOGIA PARA A UPA 24 HORAS. RECURSO ADMINISTRATIVO. SANÇÃO CADASTRADA NO CEIS: IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR (ART. 156, III E § 4º, DA LEI Nº 14.133/2021). EFEITOS RESTRITOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA DO ENTE FEDERATIVO SANCIONADOR. INAPLICABILIDADE DO IMPEDIMENTO AO MUNICÍPIO DE CAÇADOR. DISTINÇÃO EXPRESSA DA DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE (ART. 156, IV E § 5º). PRECEDENTES DO TJSC E TCU. ALEGADA INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA VENCEDORA: PROPOSTA QUE SUPERA O PATAMAR DE 50% DO VALOR ESTIMADO FIXADO NO EDITAL COMO INDÍCIO DE INEXEQUIBILIDADE. SERVIÇO COMUM SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. AUTONOMIA PRIVADA NA COMPOSIÇÃO DE CUSTOS. PLANILHA DA RECORRENTE INIDÔNEA PARA VINCULAR ESTRUTURA DE CUSTOS DE TERCEIROS. INEXISTÊNCIA DE ELEMENTOS QUE DEMONSTREM A INVIABILIDADE DO PREÇO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO DA PREGOEIRA. OPINAMENTO PELO CONHECIMENTO E, NO MÉRITO, PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO.

1. Trata-se de análise jurídica do Recurso Administrativo interposto pela empresa HAMATO RADIOLOGIA LTDA. – ME em face da decisão da Pregoeira que aceitou a proposta de preços e habilitou a empresa CMT SERVIÇOS MÉDITOS LTDA. no bojo do Pregão eletrônico nº 009/2026 – FMS, deflagrado pelo Fundo Municipal de Saúde de Caçador/SC para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos de exames de radiologia (raio-X), em regime ininterrupto, destinados à Unidade de Pronto Atendimento (UPA 24 horas).

2. Em síntese, a Recorrente alega: *a)* impedimento sancionatório: existência de duas anotações vigentes no cadastro Nacional de Empresa Inidôneas e Suspensas (CEIS) em desfavor da recorrida, o que ensejaria a inabilitação por força do art. 14, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 e do item 3.6.4 do Edital; *b)* inexequibilidade da proposta ofertada pela vencedora representaria um deságio de 39,57% em relação ao orçamento estimados, pugnando pela necessidade de diligência e desclassificação com suporte em planilha própria de custos que estimou o valor mínimo mensal.

3. A Recorrida apresentou tempestivas contrarrazões sustentando que: *a)* as sanções constantes do CEIS referem-se à penalidade de impedimento de licitar e contratar, cujos efeitos limitam-se ao ente federativo sancionador, nos moldes do art. 156, §4º, e conforme tese do TJSC; e *b)* o valor proposto está acima do limite de 50% fixado pelo item 7.9 do Edital como parâmetro objetivo de indício de inexequibilidade para serviços em geral, tratando-se de contrato sem dedicação exclusiva de mão de obra.

4. A Pregoeira emitiu decisão motivada mantendo a aceitação da proposta e a habilitação da CMT Serviços Médicos Ltda., submetendo os autos à Autoridade Superior nos termos do art. 165, §2º, da Lei nº 14.133/2021, a qual remeteu o feito a esta Procuradoria-Geral para emissão de parecer.

5. É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.[1]

I. DA ANÁLISE JURÍDICA

6. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

7. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

8. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

[1] *Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. Leme: LED, 2003, pág.273).*

9. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

10. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...]. É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer*[2]*.*

11. Dito isso, passamos a análise do mérito.

12. O recurso administrativo preenche os requisitos de tempestividade, tendo sido protocolado dentro do prazo de 3 (três) dias úteis previsto no art. 165, I, da Lei nº 14.133/2021 e no item 10.2 do Edital, com regular manifestação prévia de intenção recursal. As contrarrazões também foram oportunamente apresentadas. Portanto, o recurso merece ser reconhecido.

13. A Recorrente fundamenta a preliminar de inabilitação no art. 14, III, da Lei nº 14.133/2021, que veda a participação de pessoas impossibilitadas de licitar em decorrência de sanção que lhes tenha sido imposta.

14. Ocorre que a análise da restrição exige a verificação da natureza e da abrangência legal da penalidade inscrita. A Lei nº 14.133/2021 pacificou a distinção entre as sanções restritivas de direitos, superando as controvérsias existentes na vigência do regime anterior. Nesse contexto, enquanto a sanção de impedimento de licitar e contratar, prevista no artigo 156, inciso III e parágrafo 4º, produz efeitos restritos à esfera da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que a aplicou, a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, fundamentada no artigo 156, inciso IV e parágrafo 5º, estende seus efeitos a toda a Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos.

15. Conforme certidões e registros constantes nos Autos, a penalidade imposta pela Prefeitura Municipal de São Lourenço do Oeste/SC fundamenta-se no art. 156, III, da Lei nº 14.133/2021 (Impedimento de licitar e contratar), constando no registro que seus efeitos operam "em todos os poderes da esfera do órgão sancionador". Já a penalidade imposta pela Fundação Hospitalar Getúlio Vargas/RS encontra-se circunscrita ao órgão aplicador.

[2] *Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo: Atlas, 2012. p. 239*

16. Nenhuma das sanções possui natureza de declaração de inidoneidade (art. 156, IV), tampouco foram emanadas pelo Município de Caçador/SC. Por expressa disposição do art. 156, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e da autonomia federativa (art. 18 da CF/88), a sanção restringe-se ao ente aplicador.

17. Este entendimento é corroborado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

> *[...]. A punição referente ao impedimento de licitar e contratar deve restringir-se ao âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, na conformidade do atual diploma normativo que regula as licitações (...)" (TJSC, Apelação nº 5000595-61.2024.8.24.0087, Rel. Des. Diogo Pítsica, Quarta Câmara de Direito Público, j. 24.11/2024).*

18. Portanto, as sanções registradas no CEIS não produzem efeitos jurídicos impeditivos perante o Município de Caçador, SC, sendo correta a manutenção da habilitação jurídica e de participação da licitante vencedora.

19. Quanto ao mérito da proposta, a Recorrente alega inexequibilidade pelo fato de a vencedora ter ofertado valor mensal de R$ 13.900,00 (deságio de 39,57% sobre o valor estimado de R$ 23.000,00), instruindo o recurso com planilha própria indicando custo de R$ 15.899,00.

20. A tese aventada não se sustenta por três fundamentos objetivos.

21. Em primeiro lugar, cabe observar o critério objetivo do instrumento convocatório, pois o edital estabeleceu expressamente no subitem 7.9 que, para bens e serviços em geral, o indício de inexequibilidade configura-se apenas para valores inferiores a 50% do valor orçado. No caso em tela, 50% do orçamento de referência corresponde a R$ 11.500,00, de modo que a proposta aceita, no montante de R$ 13.900,00, equivale a 60,43% do valor orçado. Como o montante supera com margem o piso editalício estabelecido, afasta-se qualquer presunção de inexequibilidade.

22. Em segundo lugar, destaca-se a inexigibilidade de planilha de custos em razão da própria natureza do serviço. O objeto licitado consiste na prestação de serviço comum de exames radiológicos, sem regime de dedicação exclusiva de mão de obra, nos termos do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021. Por essa razão, o próprio Edital não exigiu a apresentação de planilha de composição detalhada de custos como anexo obrigatório da proposta comercial.

23. Por fim, cumpre ressaltar os princípios da autonomia empresarial e da relatividade dos custos. A planilha formulada pela Recorrente reflete estritamente seu próprio modelo societário — composto por sócios cotistas e cooperados —, bem como suas escolhas tributárias e gerenciais particulares.

24. Conforme jurisprudência consolidada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 535/2026 – Plenário, em contratações que não envolvam dedicação exclusiva de mão de obra não cabe impor parâmetros salariais ou encargos estritos da estrutura de um licitante aos demais concorrentes, sob pena de violação à autonomia empresarial e de indevida restrição à competitividade.

25. Ademais, a própria Recorrente ofertou o valor mensal de R$ 15.899,00, diferença de apenas R$ 1.999,00 em relação à proposta vencedora, o que reforça que a oferta da CMT Serviços Médicos Ltda. se encontra em faixa de mercado e não configura preço vil ou irrisório.

26. Inexistindo indícios materiais de inviabilidade e respeitados os parâmetros editalícios e legais, a decisão da Pregoeira que manteve a proposta mais vantajosa encontra-se estritamente alinhada ao interesse público e ao art. 11, I, da Lei nº 14.133/2021.

27. Não obstante o afastamento dos vícios alegados em sede recursal, recomenda-se que a Fiscalização e a Gestão do Contrato **mantenham atenção redobrada quanto ao cumprimento das obrigações da contratada, em especial a verificação contínua da cobertura assistencial ininterrupta (presencial e sobreaviso), a regularidade da escala com a equipe mínima de 5 (cinco) profissionais, a observância da jornada de 24h da categoria (Lei nº 7.394/1985), o fornecimento mensal de dosimetria individual e a manutenção das condições de habilitação e regularidade fiscal/trabalhista.**

II. DA CONCLUSÃO

28. Ante o exposto, esta Procuradoria-Geral do Município manifesta-se pelo CONHECIMENTO do Recurso Administrativo interposto por HAMATO RADIOLOGIA LTDA. – ME e no mérito, opina pelo seu TOTAL DESPROVIMENTO, mantendo-se integralmente a decisão da Pregoeira que julgou aceita a proposta e habilitada a empresa CMT SERVIÇOS MÉDICOS LTDA.;

29. Recomenda-se à Autoridade Competente a ratificação da decisão, com o regular prosseguimento do feito para fins de ADJUDICAÇÃO e HOMOLOGAÇÃO do Pregão Eletrônico nº 009/2026 – FMS;

30. Por fim, recomenda-se, por cautela e governança, que o Fiscal e o Gestor do Contrato sejam formalmente cientificados para manterem fiscalização rigorosa e contínua quanto à execução física e às obrigações trabalhistas, operacionais e de radioproteção assumidas pela contratada;

31. Estas são as considerações pertinentes, submetidas à avaliação da autoridade competente quanto à conveniência e oportunidade de acatá-las.

Caçador, SC, 03 de setembro de 2026.

LUCAS FILIPINI CHAVES

Assinado de forma digital por LUCAS FILIPINI CHAVES
Dados: 2026.09.03 10:59:21 -03'00'

Lucas Filipini Chaves
Procurador-Geral do Município
Portaria n. 41.435/2025
OAB/SC 67.400