



PARECER JURÍDICO REFERENCIAL

Assunto: Processo Administrativo Sancionador – PAS

Referência: Processo Licitatório nº 030/2026 – Pregão Eletrônico nº 009/2026

Interessado: Município de Tocos do Moji/MG

Investigada principal: MEDPLAN Plantões Médicos Ltda.

I – OBJETO DO PARECER

O presente parecer tem dupla finalidade: primeiro, fixar **roteiro procedimental referencial** para a condução do Processo Administrativo Sancionador – PAS; segundo, apresentar **estudo técnico-jurídico do objeto do PAS**, relacionando os fatos apurados no certame com o edital, com a Lei nº 14.133/2021, com o Código Penal e com outros diplomas pertinentes à apuração de fraude à licitação, falsidade documental e uso de documento falso.

Trata-se, portanto, de parecer **orientador e referencial**, apto a subsidiar a autoridade instauradora, a comissão ou o servidor responsável pela instrução, sem prejuízo da análise concreta dos fatos, das provas e da defesa que vier a ser produzida no curso do procedimento.

II – CONTEXTO FÁTICO-ADMINISTRATIVO

O Pregão Eletrônico nº 009/2026 teve por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços médicos por 12 meses, voltados ao atendimento das necessidades da população do Município de Tocos do Moji/MG. O edital foi expressamente fundado na Lei nº 14.133/2021, em decreto municipal e na Lei Complementar nº 123/2006.

O ETP demonstra que a contratação foi estruturada para assegurar continuidade, ampliação e qualificação da assistência à saúde, abrangendo médico generalista, pediatra, psiquiatra, ginecologista e equipe de enfermagem, com clara motivação de interesse público assistencial. Destaca-se, de modo especial, a urgência relacionada ao atendimento ginecológico, em razão de licença-maternidade de uma médica e férias de outro profissional, sob risco de desassistência, inclusive de gestantes.

No ponto sensível para o PAS, o edital e o ETP exigiram requisitos técnicos



e documentais ligados à regularidade da empresa prestadora de serviços de saúde, inclusive regularidade perante o CRM-MG para os itens médicos e observância das condições do instrumento convocatório.

No recurso administrativo apresentado no certame, a recorrente imputou à MEDPLAN, em síntese, suposta utilização de **documento falso**, com alegada falsificação de contrato vinculado à médica indicada, falsificação de documento do CRM-MG e uso indevido de dados e assinatura, além de alegar conluio ou vínculo impróprio com outra licitante.

Por sua vez, nas contrarrazões, a MEDPLAN sustentou que as imputações demandam apuração formal, contraditório específico, produção probatória e conclusão administrativa própria, o que, juridicamente, reforça a necessidade de um PAS autônomo e instruído.

III – DELIMITAÇÃO JURÍDICA DO OBJETO DO PAS

O PAS não deve ser instaurado com imputação genérica ou meramente retórica. Seu objeto precisa ser **delimitado com precisão**, a partir de fatos administrativamente relevantes. No caso, a apuração deve recair, em tese, sobre os seguintes núcleos fáticos:

1. eventual apresentação, pela licitante, de **declaração ou documentação falsa exigida para o certame**;
2. eventual **fraude à licitação** ou prática de ato fraudulento no âmbito da habilitação;
3. eventual **uso de documento material ou ideologicamente falso** para comprovar qualificação técnica;
4. eventual conduta **inidônea** ou prática de atos ilícitos voltados a frustrar os objetivos da licitação;
5. se for o caso, eventual repercussão em outras esferas, inclusive remessa de peças para apuração penal ou para responsabilização com fundamento na Lei Anticorrupção.

Essa delimitação encontra amparo direto no edital, que prevê como infrações administrativas, entre outras, “apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame”, “fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento”, além de hipóteses correlatas de conduta inidônea.



Na Lei nº 14.133/2021, o art. 155 tipifica infrações administrativas do licitante ou contratado, incluindo as condutas de apresentar documentação falsa, fraudar a licitação, comportar-se de modo inidôneo e praticar atos ilícitos para frustrar os objetivos do certame. O art. 156 prevê as sanções cabíveis, que vão de advertência e multa até impedimento de licitar e declaração de inidoneidade.

IV – BASE NORMATIVA APLICÁVEL

A condução do PAS deve observar, em primeiro plano, a **Constituição Federal**, especialmente o art. 5º, inciso LV, que assegura, em processo administrativo, o contraditório e a ampla defesa.

Também se aplicam os princípios do art. 5º da Lei nº 14.133/2021, entre eles legalidade, motivação, segurança jurídica, razoabilidade, proporcionalidade, vinculação ao edital, julgamento objetivo, interesse público e eficiência.

No plano específico das sanções licitatórias, a Lei nº 14.133/2021 contém o regime central do PAS. O art. 155 trata das infrações administrativas; o art. 156 enumera as sanções; e a dosimetria deve considerar a gravidade da infração, as peculiaridades do caso, agravantes e atenuantes, danos à Administração e eventual programa de integridade.

O edital, por sua vez, reproduz e concretiza esse regime ao prever, expressamente, as infrações e ao consignar que a aplicação de penalidades ocorrerá em processo administrativo com contraditório e ampla defesa, observando a Lei nº 14.133/2021 e, subsidiariamente, a Lei nº 9.784/1999.

A Lei nº 9.784/1999, embora federal e voltada ao processo administrativo da Administração Pública federal, pode ser utilizada **subsidiariamente** aqui por duas razões: porque o próprio edital a invoca e porque seus princípios são expressão do devido processo administrativo. Seu art. 2º destaca legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e interesse público.

Se os fatos revelarem, em tese, ato lesivo contra a Administração praticado por pessoa jurídica, também pode haver reflexos na Lei nº 12.846/2013, a depender da autoridade municipal, da regulamentação local e da avaliação quanto à pertinência de investigação específica ou processo próprio de responsabilização. O



próprio termo de referência prevê remessa para apuração na forma da Lei nº 12.846/2013 quando houver indícios de ato lesivo.

V – ENQUADRAMENTO EM TESE DAS CONDUTAS ADMINISTRATIVAS

Em tese, os fatos narrados no processo podem subsumir-se, de forma principal, às seguintes categorias:

a) apresentação de documentação falsa exigida para o certame: É a hipótese mais direta, se ficar demonstrado que o documento usado para comprovação do requisito técnico não era autêntico, era adulterado, continha assinatura falsificada ou atribuía vínculo inexistente. O edital traz essa infração expressamente, e ela encontra correspondência material no art. 155 da Lei nº 14.133/2021.

b) fraude à licitação ou ato fraudulento: Se a documentação tiver sido utilizada com o propósito de influenciar a habilitação ou o resultado do certame, a conduta pode ultrapassar a falsidade documental isolada e configurar fraude ao procedimento licitatório.

c) comportamento inidôneo ou prática de atos ilícitos para frustrar os objetivos do certame: Ainda que não se consiga comprovar todos os detalhes da falsificação, a demonstração de expediente ardiloso, uso indevido de dados profissionais, ocultação de irregularidade ou montagem artificial da habilitação pode justificar o enquadramento por inidoneidade ou por ato ilícito frustrador dos objetivos da licitação.

VI – SANÇÕES POSSÍVEIS NO PAS

Sob a Lei nº 14.133/2021, as sanções administrativas são: advertência, multa, impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

No caso sob análise, **advertência** tende a não ser a resposta mais compatível se se confirmar falsidade documental ou fraude, porque se trata de hipótese grave. A **multa** pode ser aplicada isolada ou cumulativamente, desde que haja base editalícia/contratual e adequada motivação. O **impedimento de licitar e contratar** é possível nos casos legalmente previstos e possui prazo legal máximo de até 3 anos. A **declaração de inidoneidade** é a sanção mais grave e tem prazo de 3 a 6 anos.



O edital local ainda prevê, em redação própria, que a licitante que apresentar documentação falsa, fraudar a execução, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal ficará impedida de licitar e contratar com o Município de Tocos do Moji e será descredenciada do CRC municipal pelo período de 5 anos, sem prejuízo das multas e demais cominações legais. Essa cláusula deve ser interpretada **conforme a Lei nº 14.133/2021**, ou seja, sem afastar a necessidade de enquadramento jurídico correto, contraditório, motivação e observância do regime legal superveniente.

Em termos práticos, a autoridade julgadora deve primeiro **definir a infração**; depois, **explicar por que a sanção escolhida é proporcional**; por fim, justificar eventual cumulação de multa com sanção restritiva de contratar. A dosimetria não pode ser automática.

VII – REPERCUSSÕES PENAIS EM TESE

Na esfera penal, o PAS não substitui a persecução criminal, mas os fatos podem, em tese, ter correspondência com tipos do Código Penal.

Se o documento questionado for **público**, a hipótese pode dialogar com o art. 297 do Código Penal, que trata da falsificação de documento público. Se for **particular**, com o art. 298, relativo à falsificação de documento particular. Se o problema estiver na inserção de declaração falsa em documento público ou particular, pode haver pertinência do art. 299, que trata da falsidade ideológica. E, se houver utilização do documento falsificado no certame, pode haver também, em tese, incidência do art. 304, referente ao uso de documento falso.

Além disso, a fraude ao procedimento licitatório pode ter reflexo no art. 337-L do Código Penal, que tipifica a fraude, em prejuízo da Administração Pública, à licitação ou ao contrato dela decorrente.

Esse enquadramento penal, porém, é apenas **em tese** e não deve ser afirmado como conclusão administrativa fechada. O correto, no PAS, é registrar “possível repercussão penal” e, se houver lastro mínimo, determinar a remessa de peças ao Ministério Público ou à autoridade policial competente.



VIII – REPERCUSSÕES NA LEI ANTICORRUPÇÃO

A depender da prova produzida, pode haver também exame sob a ótica da Lei nº 12.846/2013, que trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos contra a Administração Pública. A Lei nº 14.133/2021 faz remissão a atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846/2013, e o TR já prevê remessa para apuração específica quando houver indícios de ato lesivo.

Aqui é recomendável prudência: o PAS licitatório pode seguir normalmente, mas, se surgirem elementos de corrupção empresarial, fraude estruturada, uso sistemático de pessoas interpostas ou manipulação do certame, a autoridade deve avaliar a conveniência de instaurar procedimento próprio ou remeter cópias ao órgão competente.

IX – PROCEDIMENTOS QUE DEVEM SER ADOTADOS NO PAS

O PAS deve seguir um **encadeamento procedimental claro**, com nulidade evitável desde a origem.

Primeiro, deve haver **ato formal de instauração**, com indicação da autoridade competente, identificação da empresa investigada, referência ao processo licitatório de origem, descrição objetiva dos fatos e indicação preliminar das infrações administrativas em tese. Esse ato não precisa antecipar juízo condenatório.

Segundo, deve ser feita a **autuação própria** do PAS, com juntada ordenada das peças indispensáveis: edital, ETP, TR, ata da sessão, mensagens da plataforma, documentos de habilitação da investigada, recurso, contrarrazões, decisão recursal, termo de abertura e eventual parecer jurídico anterior. O certame e o TR mostram que a contratação foi desenhada para execução altamente sensível, com controle e fiscalização contínuos, o que reforça a importância da higidez documental na fase de habilitação.

Terceiro, deve haver **notificação/citação da empresa**, com cópia integral ou acesso integral aos autos, indicando:

- os fatos imputados;
- os dispositivos editalícios e legais em tese incidentes;
- o prazo para defesa escrita;
- a possibilidade de juntar documentos, requerer diligências e indicar provas.



Quarto, apresentada a defesa, a instrução deve apreciar **questões preliminares e probatórias**. Nessa fase, é recomendável:

- verificar a cadeia de apresentação do documento no sistema;
- confrontar a documentação apresentada com o modelo ou emissão regular do CRM-MG;
- conferir assinaturas, metadados e certificados digitais, se houver;
- ouvir, por escrito, a profissional supostamente vinculada ou oficial diretamente ao CRM-MG e, se necessário, à empresa certificadora;
- apurar a origem do documento, autoria do upload e eventual benefício obtido com ele;
- examinar se houve apenas irregularidade formal ou efetiva intenção de fraudar a habilitação.

Quinto, encerrada a instrução, deve-se abrir oportunidade para **alegações finais**, se a autoridade municipal entender pertinente ou se isso estiver previsto em norma local. Ainda que não haja rito municipal detalhado, essa providência fortalece a segurança jurídica.

Sexto, a instrução deve resultar em **relatório final**, expondo fatos, provas, teses defensivas, questões incidentes, enquadramento jurídico e proposta de conclusão.

Sétimo, a autoridade competente deve proferir **decisão motivada**, enfrentando:

- autoria e materialidade administrativa;
- adequação típica da conduta;
- dolo ou culpa administrativa, quando relevantes para a análise do caso;
- gravidade da infração;
- dano potencial ou efetivo à Administração;
- razões da sanção escolhida;
- razões para eventual não aplicação de sanção mais grave ou de multa cumulativa.

Oitavo, a empresa deve ser **intimada da decisão**, com informação clara sobre prazo e via recursal administrativa, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e com o edital. O edital já prevê defesa e recurso na aplicação de sanções.



Nono, após decisão final, deve-se providenciar:

- registro da penalidade cabível nos cadastros pertinentes;
- comunicação aos setores internos;
- eventual remessa de cópias ao Ministério Público, polícia judiciária, conselho profissional ou órgão de controle, conforme o caso.

X – PROVAS RELEVANTES A SEREM PRODUZIDAS

No mérito do PAS, a prova deve buscar responder quatro perguntas centrais:

- quem produziu ou apresentou o documento;
- se o documento era falso, adulterado ou ideologicamente inverídico;
- se a empresa tinha ciência ou anuência;
- e se houve aptidão do documento para influenciar a habilitação ou o resultado do certame.

Por isso, sugere-se colher, no mínimo:

1. o arquivo exatamente apresentado na licitação, com identificação do nome do arquivo, data e forma de upload;
2. o documento de comparação emitido diretamente pelo CRM-MG, se a suspeita envolver documento do conselho;
3. a manifestação formal da profissional cujo nome, dados ou assinatura constam no documento;
4. eventual confirmação técnica de assinatura eletrônica ou inexistência dela;
5. identificação do representante legal ou preposto que praticou os atos em nome da empresa;
6. se necessário, ofícios ao CRM-MG, à certificadora digital, à plataforma do pregão e ao cartório, conforme a natureza do documento.

Sem isso, o PAS corre risco de ficar apoiado apenas em afirmações recíprocas.

XI – CRITÉRIOS DE JULGAMENTO E DOSIMETRIA

A sanção não deve decorrer automaticamente da mera existência de controvérsia. Ela exige **convicção administrativa suficiente**, construída com motivação e prova minimamente consistente.



Na dosimetria, recomenda-se valorar:

- a essencialidade do documento para a habilitação;
- o grau de potencial lesivo ao certame;
- a eventual obtenção de vantagem;
- a presença de má-fé;
- a reiteração ou inexistência de antecedentes;
- a colaboração ou não da empresa com a apuração;
- a repercussão sobre serviço público essencial.

Esse último ponto é particularmente sensível aqui, porque o objeto envolve serviços médicos essenciais e atendimento de saúde da população. O ETP demonstra que a contratação foi estruturada justamente para evitar desassistência e manter a continuidade dos serviços. Eventual fraude documental em licitação dessa natureza agrava o desvalor da conduta, porque afeta não apenas a competição, mas a confiança administrativa na contratação de serviço essencial.

XII – QUESTÕES DE CAUTELA E SEGURANÇA JURÍDICA

Algumas cautelas são indispensáveis.

Não se deve usar o PAS para afirmar, de forma categórica, a prática de crime antes da conclusão das instâncias próprias. O texto administrativo deve trabalhar com expressões como “em tese”, “indícios”, “possível correspondência penal” e “necessidade de remessa para apuração”.

Também não se recomenda aplicar sanção com base apenas em juízo intuitivo sobre assinatura ou semelhança de documentos. Quando houver dúvida técnica relevante, a Administração deve produzir ou requisitar prova idônea.

Igualmente, não convém misturar em um único PAS, sem delimitação, todas as alegações contra todas as empresas. Se houver imputações distintas, a autoridade pode:

- manter um PAS principal contra a MEDPLAN, se ela for a investigada central;
- instaurar procedimento apartado quanto à SIMSAÚDE ou a terceiros, caso surjam elementos autônomos.



XIII – CONCLUSÃO

À vista do exposto, **opino** no sentido de que o Processo Administrativo Sancionador seja conduzido com o seguinte norte jurídico:

1. o objeto do PAS deve ser delimitado à apuração, em tese, de **apresentação de documentação falsa, fraude à licitação, uso de documento falso** e eventual **conduta inidônea ou ato ilícito frustrador do certame**, nos termos do edital e da Lei nº 14.133/2021;
2. o procedimento deve observar rigorosamente o **devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, a motivação, a proporcionalidade e a segurança jurídica**, com fundamento na Constituição, na Lei nº 14.133/2021, no edital e, subsidiariamente, na Lei nº 9.784/1999;
3. a instrução deve ser robusta, com coleta de prova documental e, se necessário, técnica, especialmente junto ao CRM-MG, à profissional supostamente vinculada, à plataforma eletrônica e a eventuais certificadoras;
4. as sanções possíveis são as previstas no art. 156 da Lei nº 14.133/2021 e no edital, devendo a autoridade escolher a medida adequada conforme a gravidade concreta do caso, admitida, em tese, a aplicação de multa, impedimento de licitar e contratar ou declaração de inidoneidade, desde que devidamente motivados;
5. se os fatos se confirmarem, poderá haver também **remessa de peças** para apuração de repercussões penais, em especial quanto aos arts. 297, 298, 299, 304 e 337-L do Código Penal, sem prejuízo de eventual exame sob a Lei nº 12.846/2013;
6. por envolver contratação de serviços médicos essenciais, o PAS deve tramitar com prioridade razoável, sem prejuízo da defesa, pois a higidez do certame guarda relação direta com a continuidade e a confiabilidade da assistência pública em saúde.

S.M.J.

É meu parecer.

CAIO DIEGO PEREIRA NOGUEIRA
OAB/MG 88.411