



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

PARECER

EMENTA: LICITAÇÃO. Fase interna. Pregão eletrônico. Escolha da proposta mais vantajosa para futura e eventual contratação de empresa especializada para a implantação, configuração e operação de sistema de gerenciamento via internet, on line e real time, de despesas com a aquisição de materiais de construção, EPIs e afins, e serviços de vidraceiro, marmoreiro, chaveiro e mão de obra em geral, por meio de rede credenciada de fornecedores para atender as solicitações das Secretarias Municipais e Fundos Municipais de Saúde e de Assistência Social. Sistema de Registro de Preços (art. 6º, incisos XLI, XLV e XLVI, e art. 55, inciso I, alínea “a”, da Lei n.º 14.133/2021).

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo de licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para escolha da proposta mais vantajosa para futura e eventual contratação de empresa especializada para a implantação, configuração e operação de sistema de gerenciamento via internet, on line e real time, de despesas com a aquisição de materiais de construção, EPIs e afins, e serviços de vidraceiro, marmoreiro, chaveiro e mão de obra em geral, por meio de rede credenciada de fornecedores para atender as solicitações das Secretarias Municipais e Fundos Municipais de Saúde e de Assistência Social.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

O valor estimado da contratação é de **R\$ 4.113.200,00** (quatro milhões, cento e treze mil e duzentos reais), com taxa administrativa estimada em 2,83% (f. 027).

Constam dos autos o documento de formalização da demanda (f. 03-10); o Estudo Técnico Preliminar (fls. 012-025); o termo de referência (fls. 027-063); e a pesquisa de preços (fls. 073-124).

Todavia, perscrutando-se detidamente a redação do Termo de Referência, foi detectado uma grave inconsistência material no subitem 2.1.3, o qual estipula que os materiais, equipamentos e serviços mencionados possuem caráter meramente exemplificativo, não se limitando o objeto à referida lista. Tal disposição, como se demonstrará na fundamentação jurídica, encontra-se em rota de colisão com o dever de precisão do objeto e as normas que regem o Sistema de Registro de Preços, representando risco iminente de nulidade do certame.

O processo foi instruído com o Decreto Municipal n.º 134, de 30 de novembro de 2023, que regulamenta a fase preparatória dos processos licitatórios (fls. 0142-0155); com o Decreto Municipal n.º 136, de 30 de novembro de 2023, que regulamenta a atuação do agente de contratação, pregoeiro e equipe de apoio (fls. 0156-0166); com o Decreto Municipal n.º 25, de 5 de março de 2024, que regulamenta o sistema de registro de preços (fls. 0167-190); com a Portaria 055/2025, de 07 de janeiro de 2025, que autoriza a Assessora Jurídica a assinar parecer técnico na Superintendência de licitação (fls. 0191-0192); com a Portaria n.º 224/2025, de 21 de março de 2025, que atribui a cada secretário a função de gerenciador de Ata de Registro de Preços (fl. 0193-0195); com o Decreto Municipal n.º 002/2026, de 12 de janeiro de 2026, que designa os agentes que vão atuar como agentes de contratação, comissão permanente de contratação e pregoeiro (fls. 0196-0200); com a Portaria n.º 075, de 12 de fevereiro de 2026, que designa os fiscais de contrato (fls. 0201-0205); com o Decreto Municipal n.º 013/2026, de 04 de fevereiro de 2026, que delega a competência e autorização para ordenadores de despesa assinarem documentos contábeis, de licitações e prestação de contas (fls. 0206-0214) e, Minuta do edital e do contrato às fls. 0224-0264.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

É a síntese do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Segundo o enunciado n.º 7 de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, na manifestação consultiva devem ser evitados posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.¹

Cabe ao parecer jurídico indicar a norma, verificar a existência dos documentos que fundamentam os autos e indicar doutrina e jurisprudência, se houver, para assegurar a razoabilidade da tese que abraça.²

Na consultoria administrativa, deve ser observada a independência técnica da Advocacia Pública conforme entendimento constante da Súmula n.º 6 da Comissão Nacional de Advocacia Pública da Ordem dos Advogados do Brasil que assenta que **“os advogados públicos são invioláveis no exercício da função, não sendo passíveis de responsabilização por suas opiniões técnicas, ressalvada a hipótese de dolo ou fraude”**.

No processo licitatório compete ao órgão de assessoramento jurídico realizar o controle prévio de legalidade mediante a análise jurídica da contratação (art. 53 da Lei n.º 14.133/2021).

Quanto à modalidade, o pregão deve ser obrigatoriamente utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto (art. 6º, inciso XLI, da Lei n.º 14.133/2021).

¹ BRASIL. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. 4ª ed. rev., ampl. e atual. Advocacia Geral da União, Brasília, 2016.

²JACOBY FERNANDES, J. U. **Contratação direta sem licitação**. 10ª ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 571.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Bens e serviços comuns são aqueles cujo padrão de desempenho e de qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, segundo especificações usuais de mercado.³⁴

Nesse sentido, cabe ao órgão demandante, por sua área técnica especificar se os bens que serão adquiridos são comuns, providência que não é realizada pelo órgão jurídico (Orientação Normativa AGU n.º 54).⁵

Pelo procedimento de SRP a Administração Pública realiza o registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras (art. 6º, inciso XLV, da Lei n.º 14.133/2021).

Na licitação realizada com o procedimento de SRP é celebrada a ARP, que é um documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação (art. 6º, inciso XLVI, da Lei n.º 14.133/2021).

No SRP a Administração contrata se quiser, quando quiser (dentro do prazo de vigência da ata de registro de preços) e quanto quiser (desde que não ultrapasse o quantitativo fixado no edital de licitação e consignado na ARP).⁶

Ocorre que, a redação do subitem 2.1.3 do Termo de Referência, ao estatuir que os materiais, equipamentos e serviços possuem caráter meramente exemplificativo, não se limitando a eles o objeto da contratação, **consubstancia vício que compromete a higidez do caderno procedimental.**

³ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 5ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2023, p. 608.

⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 173

⁵ ON AGU n.º 54/2014: Compete ao agente ou setor técnico da Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

⁶ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 873.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

À luz do ordenamento jurídico pátrio, a definição precisa e suficiente do objeto constitui regra indispensável da competição, sendo pressuposto do postulado da igualdade entre os licitantes, conforme vaticina a Súmula nº 177 do Tribunal de Contas da União:

SÚMULA TCU 177: A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, **a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.**

Não se descarta que a ausência de delimitação exaustiva transfigura o ajuste em um contrato do tipo "guarda-chuva", o que atenta contra o desiderato da seleção da proposta mais vantajosa.

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

O Acórdão 2155/2012-TCU-Plenário fornece parâmetro diretamente aplicável ao presente modelo de SRP, porquanto, ao apreciar irregularidades em pregão SRP, consignou que "os quantitativos devem ser estimados em bases reais" e que a ausência de planejamento conclusivo "não se presta a justificar o aumento dos quantitativos fixados no procedimento licitatório", acrescentando, com especial contundência, que "criar falsas expectativas aos fornecedores com base em quantitativos superdimensionados, além de desvirtuar os fins a que se destina a licitação, não constitui fator decisivo para redução dos valores ofertados, sobretudo em Atas de Registro de Preços, onde não se impõe a obrigação de efetiva compra pelos órgãos da Administração Pública". Vejamos:

EMENTA LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. DEFINIÇÃO DO OBJETO. ESPECIFICAÇÃO E QUANTITATIVOS. Deve ser observada a

Página 5 de 10



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

especificação completa do bem/serviço a ser adquirido sem indicação de marca, bem como a definição das unidades e das quantidades a serem demandadas, utilizando-se o consumo e a utilização prováveis como parâmetro para fixação dos quantitativos, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante técnicas adequadas de estimação. A fixação de quantitativos superdimensionados com o propósito de induzir a redução dos preços ofertados desvirtua os fins da licitação, cria falsas expectativas aos fornecedores e não se comprova, como regra, como fator decisivo para economicidade, sobretudo em Atas de Registro de Preços, nas quais não se impõe obrigação de efetiva compra pelos órgãos da Administração. (TCU, **Acórdão 2155/2012**–Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, Sessão de 15/08/2012 (Representação)).

Tal orientação incide com particular força sobre o presente procedimento, porque o julgamento se dá por taxa de administração aplicada sobre um volume estimado de despesas, de modo que o eventual superdimensionamento do valor global pode produzir efeito artificial sobre o comportamento competitivo: cria-se, para o particular, expectativa de grande movimentação, incentivando lances mais agressivos (taxa menor) que, se a execução real não se confirmar, podem repercutir em desequilíbrio econômico-operacional, pressão para monetização por vias indiretas (taxa secundária, condições de rede) e aumento de litigiosidade contratual, além do risco de o controle externo interpretar a estimativa como expediente para “forçar” descontos sem base real.

Impende consignar que a tese de que o objeto consiste exclusivamente no gerenciamento sistêmico, e não na aquisição de materiais ou prestação de serviços, consubstancia sofisma jurídico que visa afastar a incidência do dever de especificação exaustiva.

Não se descure que a ferramenta tecnológica é o meio pelo qual a Administração satisfaz a sua necessidade finalística, qual seja, o suprimento de insumos de construção e a execução de reformas. Desta feita, qualificar o objeto como mera gestão é ignorar que a parcela mais substancial do desembolso público (cerca de R\$ 4.000.000,00 estimados) refere-se aos bens e serviços de terceiros (credenciados), e não à taxa de administração administrativa propriamente dita.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Consubstancia-se o entendimento de que a empresa gerenciadora atua como mera interposta, o que a doutrina define como "quarteirização". O risco intrínseco a esta modelagem reside na transferência indevida de competências exclusivas de agentes públicos para o ente privado, especialmente quanto à escolha de fornecedores e validação de preços, o que fere o princípio da impessoalidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Se a Administração licita apenas a taxa de administração, sem fixar critérios rígidos e limites para os preços dos materiais e da mão de obra que serão geridos, ela entrega ao exclusivamente a contratada a gestão do erário, o que é reiteradamente repellido pela jurisprudência.

No julgamento do Acórdão 1712/2015, o TCU afirmou que a existência de itens da planilha não submetidos a disputa e serem remunerados por propostas futuras, há risco a impessoalidade e a seleção da proposta mais vantajosa.

EMENTA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS. CRITÉRIO DE JULGAMENTO PELO MENOR PREÇO GLOBAL. ADESÃO/CONTRATAÇÃO FUTURA POR ITENS. INCOMPATIBILIDADE. RISCO DE CONTRATAÇÃO DE ITENS COM PREÇOS SUPERIORES AOS OFERTADOS POR OUTRAS LICITANTES. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA (ALTA LIQUIDEZ) SEM LASTRO EM ESTUDO DE NECESSIDADE E ADEQUAÇÃO. PREÇOS MÍNIMOS. ITENS DA PLANILHA NÃO SUBMETIDOS À DISPUTA, A SEREM REMUNERADOS POR PROPOSTAS FUTURAS NA EXECUÇÃO, COM RISCO À IMPESSOALIDADE E À SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. CAUTELAR. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO DE ANULAÇÃO DO CERTAME. DETERMINAÇÕES E CIÊNCIAS. ORIENTAÇÃO: EM REGISTRO DE PREÇOS, A ADJUDICAÇÃO POR ITEM É REGRA GERAL; ADJUDICAÇÃO POR PREÇO GLOBAL É EXCEPCIONAL, EXIGE MOTIVAÇÃO E MOSTRA-SE INCOMPATÍVEL COM AQUISIÇÃO FUTURA POR ITENS; AFASTAMENTO DO SRP QUANDO INVIÁVEL A DIVISIBILIDADE OU QUANDO O OBJETO NÃO SEJA PADRONIZÁVEL. (TCU, Acórdão 1712/2015-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, Sessão 15/07/2015, Proc. 004.937/2015-5).



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

O ensinamento nuclear do Acórdão 1712/2015, e o mais diretamente aplicável à contratação municipal em análise, é que não basta que o critério global (seja “menor preço global”, seja “**menor taxa**”, seja “maior desconto”) seja competitivo no plano formal, se a execução material do objeto — por itens, por demandas fragmentadas, por cotações pontuais — puder conduzir a contratações em que, item a item, os preços efetivos suportados pela Administração não sejam os mais vantajosos dentre os competidores, ou não estejam submetidos a controles suficientemente robustos que assegurem, em termos reais, a economicidade e a isonomia.

No caso do MPOG, o problema era evidente: julgamento pelo menor preço global e **posterior adesão/contratação por itens**, com possibilidade de aquisição individual de itens em valores superiores aos ofertados por outros licitantes, o que levou o TCU a enxergar risco de dano ao erário e violação à seleção da proposta mais vantajosa.

Na contratação municipal de gerenciamento, o arranjo não é idêntico, mas guarda equivalência funcional: a disputa se dá por taxa de administração (parâmetro global), enquanto a execução se perfaz por aquisições unitárias de materiais e serviços, cotadas e contratadas na rede credenciada.

Se o edital/TR não assegurarem mecanismos objetivos de que os preços unitários efetivos serão sempre os mais vantajosos dentro de critérios pré-definidos (teto, referência, comparativo mínimo de cotações, trilha auditável e glosa de sobrepreço), subsiste risco equivalente ao denunciado no acórdão: a Administração pode “ganhar” uma taxa baixa, mas “perder” na ponta, por preços unitários inadequados, tal como o MPOG poderia “ganhar” no somatório global e “perder” em itens isolados.

Outro ponto debatido está na crítica do TCU à inclusão, **na planilha, de itens que não poderiam ser alterados pelas licitantes e cuja remuneração se daria por propostas futuras na execução**, com riscos à impessoalidade e ao julgamento objetivo.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

P. M. CAARAPÓ-MS

FOLHA **0281**

P.M. CAARAPÓ-MS

Folha nº _____

Embora o objeto municipal não seja organização de eventos, o problema de fundo se repete, *mutatis mutandis*, quando o instrumento convocatório permite que parte relevante do custo real (preços dos itens/serviços) seja “definida” em momento posterior, por dinâmica que não guarda competição ampla e comparável ou não esteja rigidamente controlada por critérios e referências.

Em suma: o acórdão adverte que não se deve deslocar para a execução a formação do preço de parcelas relevantes sem disciplina competitiva prévia, sob pena de comprometer a impessoalidade e a proposta mais vantajosa.

No tocante à sistemática do Registro de Preços, não se pode olvidar que a Ata de Registro de Preços possui natureza de documento de compromisso, não se confundindo com o contrato administrativo individualizado.

No Decreto Municipal 025/2024, no artigo 11, §8º, está expressamente vedado efetuar acréscimos nos quantitativos estabelecidos na ata de registro de preços (fl. 0173).

Desta feita, a tese de que o objeto não se limita aos itens exemplificativos para permitir acréscimos futuros na Ata carece de guarda normativa e contraria a regra de que eventuais aditivos (limitados ao art. 125 da Lei 14.133/2021) aplicam-se exclusivamente aos contratos derivados da Ata, e nunca à própria Ata de Registro de Preços, sob pena de transfiguração indevida do procedimento licitatório original.

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerados os pressupostos de natureza fática e técnica descritos na documentação e constantes do presente processo, sob a ótica exclusivamente jurídica, opina a Assessoria Jurídica:

a) manifesta-se pela **REGULARIDADE PARCIAL** do procedimento, apontando a necessidade de retificação compulsória de vício de legalidade insanável, sob pena de nulidade absoluta e responsabilização por erro grosseiro.

Página 9 de 10



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

B) O caderno procedimental encontra-se eivado de imprecisão técnica no subitem 2.1.3 e na descrição genérica do objeto, o que deve ser saneado para assegurar o estrito cumprimento aos princípios da isonomia, competitividade e julgamento objetivo.

c) Dessarte, listam-se as seguintes orientações administrativas numeradas:

i) Retificação da Definição do Objeto: O Termo de Referência deve ser alterado para descrever o objeto de forma exaustiva. Deve-se excluir a expressão "não se limitando a eles" e "serviços de mão de obra em geral". Toda a mão de obra pretendida deve estar listada e categorizada (ex: encanador, eletricista, etc.), vinculando-os a quantitativos estimados de horas ou serviços, baseados em memórias de cálculo reais.

ii) Aproveitamento das Tabelas de Referência: Verificada a existência do item 13.2.8 no Termo de Referência, o qual aduz sobre a utilização do SINAPI e SICRO como preços de referência, esta Assessoria orienta que não há qualquer óbice à utilização de referidas tabelas para delimitar os itens e serviços gerenciados. Tais sistemas oficiais devem ser utilizados para converter a lista exemplificativa em um catálogo técnico-quantitativo preciso.

Remeta-se o processo à equipe de planejamento para as adequações pertinentes.

É o parecer.

Caarapó/MS, 03 de março de 2026.

Luciana Maria Leite Miranda

Luciana Maria Leite Miranda
Assessora Jurídica do Município
Portaria nº 055/2025