



PARECER

P.G.M. nº. 1978/2025

**Objeto de análise – Processo Administrativo nº 9.461/2025 – Pregão Eletrônico - Ata de Registro de Preços -
Análise Jurídica do Procedimento e das Minutas**

Trata-se de análise jurídica do procedimento licitatório com o objetivo de promover a futura contratação, por meio de Pregão Eletrônico sob o Sistema de Registro de Preços, para aquisição gêneros alimentícios, em conformidade com as justificativas apresentadas e as especificações técnicas constantes do Termo de Referência e respectivos anexos.

Constam dos autos os seguintes documentos principais:

- Formalização da demanda da Secretaria Municipal de Cidadania e Inclusão Social (02/12);
- Estudos Técnicos Preliminares/Gerenciamento de Riscos (fls. 43/81);
- Mapa de apuração de preços (fls.103/105);
- Cotações de preços/pesquisas de preços/orçamentos (fls.106/195);
- Pesquisa de Preços com mapa comparativo (fls.196/197);
- CI nº 385/2025 da Secretaria Municipal de Administração-setor de compras, que apresentou informações sobre pesquisas de preços (fls. 198/199);
- Nota de autorização da despesa (fls. 200/202);
- Termo de referência (fls. 203/221);
- Solicitação/autorização da despesa (fls. 223);
- Decreto nº9.375/2023, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços (fls. 227/251);
- Decreto nº10.032/2025, de nomeação do pregoeiro e equipe de apoio (fls. fls. 252/254);
- Minuta do Edital e anexos (fls. 255/347).

É o relatório.

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

- I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
- II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados

[Assinatura]

[Assinatura]



em consideração na análise jurídica;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, 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, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC n° 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC n° 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento..

Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, 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.

De outro norte, 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.

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.

DA ANÁLISE JURÍDICA

A Lei n° 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.

O artigo 18 da Lei n° 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.

Da análise dos documentos que instruem o presente processo de contratação, verifica-se a devida definição do objeto e a apresentação das respectivas justificativas para sua realização, acompanhadas da autorização da Autoridade Competente para instauração do feito, do Estudo Técnico Preliminar, da pesquisa de preços, do Termo de Referência e da minuta do edital.

Constata-se, portanto, que os procedimentos preparatórios indispensáveis à deflagração do certame foram regularmente observados, em consonância com a legislação vigente. Nessa perspectiva, conclui-se que o processo encontra-se formalmente instruído, atendendo aos requisitos legais mínimos e demonstrando a escolha da solução mais adequada ao interesse público.

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo

Técnico Preliminar.

Eis o teor do artigo 18, § 1º, da Lei n° 14.133, de 2021:

Art. 18. [...] § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo 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, e conterá os seguintes elementos:

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

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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 refulgos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se

O Estudo Técnico Preliminar n° 075/2025 foi elaborado em conformidade com o disposto no art. 18 da Lei n° 14.133/2021, contemplando os elementos essenciais exigidos, entre os quais destacam-se: introdução, descrição do objeto, suporte legal, relatório, descrição da necessidade, justificativa da escolha do tipo e solução a contratar, levantamento de mercado, estimativas das quantidades, descrição detalhada do serviço ou produto, requisitos da contratação, planejamento/plano de contratações anual, previsão de início, estimativas de preços, mapa de apuração de preços,



justificativa para a modalidade de licitação, justificativa para o parcelamento ou não da solução, benefícios diretos e indiretos da contratação, providências para a adequação do ambiente do órgão, providências para adequação do impacto ambiental, contratação correlatas ou interdependentes, viabilidade da contratação, fiscalização e gestão do contrato e gerenciamento de riscos.

O ETP demonstra, de forma clara, a necessidade pública de aquisição dos itens de gêneros alimentícios que restaram fracassados no Pregão Eletrônico nº 26/2025, garantindo a continuidade da prestação dos serviços socioassistenciais voltados a crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e população em situação de vulnerabilidade. A vinculação do objeto à Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993) reforça a pertinência social e legal da demanda, especialmente no tocante ao direito à alimentação adequada como expressão da dignidade humana.

No tocante à estimativa das quantidades, verifica-se que o ETP nº 075/2025 detalha a metodologia utilizada, a partir de cardápios nutricionais elaborados pelas unidades socioassistenciais (ILPI, abrigos, Residência Inclusiva e SCFV), projetando o consumo médio mensal e consolidando os quantitativos anuais. Tal procedimento atende ao disposto no art. 18, §1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, que exige a definição das quantidades necessárias como elemento essencial da fase preparatória.

O documento apresenta ainda levantamento de mercado por meio de pesquisa em órgãos públicos, sistemas oficiais (PNCP, Painel de Preços, Bolsa Nacional de Compras, entre outros) e fornecedores locais, resultando na estimativa de valor de R\$ 98.027,85. Tal procedimento atende ao princípio da economicidade e à determinação do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, conferindo parâmetros objetivos para o cálculo do preço de referência.

O ETP disciplina aspectos relevantes para a futura contratação, como a vigência e prorrogação da Ata de Registro de Preços (art. 84 da Lei nº 14.133/2021), os prazos de início e entrega, as condições de fornecimento parcelado, os ritos de recebimento provisório e definitivo, a responsabilização da contratada por vícios e falhas, a manutenção das habilitações durante a execução e as condições de pagamento. Tais previsões estabelecem parâmetros mínimos de qualidade e segurança.

Quanto ao Plano Anual de Contratações (PCA), o estudo evidencia que a demanda em análise encontra-se devidamente prevista no PCA 2025, com execução inicialmente projetada para o 1º trimestre do exercício. A vinculação da contratação ao PCA demonstra o cumprimento do art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021, que impõe a compatibilização da fase preparatória com o planejamento anual e com as leis orçamentárias. Ademais, a referência expressa ao PCA reforça a governança do processo e evidencia que a presente licitação não se trata de contratação emergencial ou desvinculada, mas de etapa regular do planejamento, ainda que decorrente de itens fracassados em certame anterior.

Quanto à adoção do Sistema de Registro de Preços, esta foi corretamente fundamentada, uma vez que se trata de bem de consumo recorrente, sujeito à entregas parceladas e à demanda variável, hipótese que recomenda a utilização do instituto. Quanto à Intenção de Registro de Preços (IRP), o estudo fundamentou sua dispensa com base no art. 86, §1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como nos Decretos Municipais nº 9.375/2023 e nº 9.942/2024, sob o argumento de que a Prefeitura de Ponta Porã atuará como único órgão contratante, hipótese que autoriza a não divulgação da IRP.

PARECER P.G.M. n°. 1978/2025

Não obstante, verificou-se que, embora o ETP contemple as estimativas de quantitativos máximos, não houve previsão expressa de alguns requisitos específicos do art. 82 da Lei nº 14.133/2021, em especial: (i) fixação de quantidade mínima a ser cotada (inciso II); (ii) possibilidade de preços diferenciados em razão de fatores logísticos, de acondicionamento ou de localização (inciso III); e (iii) faculdade de o licitante ofertar quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites de sua proposta (inciso IV). Essas omissões fragilizam a aderência do documento ao regime jurídico do SRP, recomendando-se a elaboração de adendo ao ETP a fim de suprir tais lacunas e garantir coerência entre o ETP, o Termo de Referência e a minuta do edital.

Diante do exposto, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar apresentado cumpre os requisitos exigidos pelo artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, estando devidamente fundamentado e apto a subsidiar as próximas etapas do procedimento licitatório. Sob a ótica jurídica, não se identificam óbices ao prosseguimento da contratação.

Seguindo a análise, verifica-se que às fls. 1033/1060, do volume 2, foi juntado o Termo de Referência, instrumento que, nos termos do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, deve contemplar:

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;
- j) adequação orçamentária.

O Termo de Referência em análise revela-se elaborado em consonância com as diretrizes fixadas no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, contemplando, de forma ampla, os elementos necessários à adequada instrução do processo licitatório. O documento define com clareza o objeto da contratação, especificando sua natureza como bens de consumo,



apresentando de maneira detalhada os quantitativos estimados e e fixa a vigência da Ata de Registro de Preços em 12 (doze) meses, prorrogável por igual período, nos termos do art. 84 da Lei nº 14.133/2021. A fundamentação da contratação está devidamente vinculada ao ETP nº 75/2025, assegurando coerência entre as fases de planejamento e conferindo racionalidade às decisões administrativas.

A solução proposta contempla o fornecimento parcelado dos itens, adequado às necessidades da Administração e compatível com o uso racional dos recursos. O TR descreve especificações técnicas objetivas, condições de entrega, prazos, regras de substituição de produtos com vícios e a obrigação da contratada de manter regularidade fiscal e trabalhista durante toda a execução, em atendimento ao art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

O modelo de execução prevê entregas parceladas conforme demanda da Secretaria, disciplina o recebimento provisório e definitivo e distribui responsabilidades à contratada, assegurando que os resultados sejam alcançados desde o início da execução. O modelo de gestão contratual está delineado de forma objetiva, com designação de gestor e fiscais e definição de competências, em conformidade com o princípio da segregação de funções.

Os critérios de medição e pagamento foram estabelecidos de modo adequado, vinculando o adimplemento ao recebimento definitivo dos produtos e condicionando o pagamento à comprovação da regularidade fiscal e trabalhista da contratada, com prazo de até 30 (trinta) dias, em conformidade com a legislação. A forma e os critérios de seleção do fornecedor estão expressamente definidos, adotando-se o Pregão Eletrônico, na forma de Sistema de Registro de Preços, com julgamento pelo critério de menor preço por item, o que preserva a competitividade e a isonomia.

O Termo de Referência apresenta ainda a estimativa de valores, fundamentada em pesquisa de preços com suporte em planilhas e memórias de cálculo. Quanto ao aspecto econômico-financeiro, prevê reajuste anual pelo IPCA, em conformidade com a lei. Ressalta-se, entretanto, a necessidade de assegurar, no âmbito do Registro de Preços, hipóteses de atualização e negociação durante a vigência da ata, tais como: (i) redução de preços em caso de queda de mercado; (ii) revisão extraordinária por fatos supervenientes ou alteração tributária; e (iii) reavaliação obrigatória na hipótese de prorrogação da ata, conforme o art. 84 da Lei nº 14.133/2021. Essas cautelas preservam o equilíbrio econômico-financeiro e a vantajosidade da contratação.

Assim, conclui-se que o Termo de Referência atende, em linhas gerais, aos requisitos da Lei nº 14.133/2021, recomendando-se apenas os ajustes pontuais ora indicados para reforçar a segurança jurídica do processo.

DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O inciso XLV do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021, definiu o Sistema de Registro de Preços – SRP como “conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”.

O inciso IV do art. 78 da Lei nº 14.133/2021, por sua vez, estabeleceu o SRP como um dos procedimentos auxiliares das licitações e das contratações, cujo disciplinamento encontra lastro nos arts. 82 a 86 do mesmo diploma legal.

O SRP foi regulamentado no âmbito municipal pelo Decreto n.º 9.375, de 30 de janeiro de 2023, que, em seu art. 3º, previu as hipóteses de cabimento, cujo rol é exemplificativo, comportando outras hipóteses além das previstas nos cinco incisos. Veja-se:

Decreto n.º 9.375/2023

Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

- I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, ou a programas de governo; ou
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

No caso dos autos, observa-se que o ETP justifica a necessidade de realização de registro de preços para a aquisição de gêneros alimentícios, mediante processo licitatório, em conformidade com a Lei n.º 14.133/2021 (Licitação) e o Decreto Municipal n.º 9.375, de 30 de janeiro de 2023, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no Município.

Nos termos do art. 86 da NLLC, o órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para possibilitar a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação. O procedimento de IRP será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

Vejamos:

Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021:

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

§ 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

O artigo 4º do Decreto n.º 9.375, de 2023, com redação dada pelo Decreto n.º 9.942/2024, estabelece as seguintes orientações a respeito do procedimento de intenção de registro de preços:

Decreto n.º 9.375, de 30 de janeiro de 2023:

**Da intenção de registro de preços**

Art. 4º- Fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP que poderá ser utilizado pelos órgãos e setores do Município de Ponta Porã/MS, sendo o mesmo divulgado no Diário Oficial do Município.

§1º O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público ou intenção de registro de preços para, nos termos do Decreto, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias corridos, a participação de órgão ou entidades do Município de Ponta Porã, na respectiva ata, determinando a estimativa a estimativa total de quantidades da contratação.

§2º O procedimento previsto no parágrafo anterior será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

§3º Caberá ao órgão gerenciador da ata de registro de preços:

I - estabelecer, quando for o caso, o número máximo de participantes na IRP em conformidade com sua capacidade de gerenciamento;

II - aceitar ou recusar, justificadamente, os quantitativos considerados ínfimos ou a inclusão de novos itens;

III - deliberar quanto à inclusão posterior de participantes que não manifestaram interesse durante o período de divulgação da IRP.

§ 4º Os procedimentos constantes dos incisos II e III do § 3º serão efetivados antes da elaboração do edital da ata de registro de preços e de seus anexos.

§ 5º O Órgão interessado em participar do registro de preços será responsável pelo encaminhamento do termo de participação à unidade gerenciadora, devendo, ainda, garantir que todos os atos inerentes ao procedimento para sua inclusão no registro de preços a ser realizado estejam devidamente formalizados e aprovados pela autoridade competente.

No caso sob análise, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência apresentam justificativa clara e suficientemente fundamentada para a dispensa da divulgação da Intenção de Registro de Preços (IRP) no âmbito do pregão em questão. A decisão administrativa de não realizar o procedimento de IRP está amparada pelo §1º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, bem como pelo art. 4º, §1º, do Decreto Municipal nº 9.942/2024, uma vez que o órgão gerenciador será o único contratante da ata.

Essa opção revela-se legítima e tecnicamente adequada, diante da ausência de estrutura administrativa suficiente para gerir atas de registro de preços com múltiplos participantes, além da necessidade de celeridade no trâmite licitatório, em razão da natureza essencial da contratação, destinada ao atendimento direto e contínuo das unidades administrativas do Município. A falta de recursos humanos e materiais para coordenar o registro de preços em conjunto com outras entidades torna inviável a realização do procedimento de Intenção de Registro de Preços neste momento, o que justifica a dispensa desse procedimento. Trata-se, portanto, de uma escolha que concilia legalidade, razoabilidade e adequação ao interesse público.

Nesse sentido, destaca-se o entendimento de Marçal Justen Filho¹, segundo o qual:

¹ Justen Filho Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021, pg. 1177/1778, comentário 1, ao Art. 86, São



“Não existe impedimento a que um órgão produza um registro de preços destinado a contratações de seu exclusivo interesse. Em tais hipóteses, a implementação do SRP é mais simples, sem se cogitar das formalidades previstas no art. 86 da Lei 14.133/2021. (...)

Esse registro de preços ‘interno’ poderia ser planejado com maior simplicidade e facilidade.”

De forma igualmente precisa, Joel de Menezes Niebuhr² esclarece:

“No entanto, o §1º do mesmo artigo 86 admite a dispensa da intenção de registro de preços “[...] quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante”. A redação do dispositivo não é das melhores. Ora, somente se vai saber se o órgão ou entidade gerenciadora será o único contratante depois de realizar o procedimento de intenção de registro de preços, na hipótese de nenhum outro órgão ou entidade pretender participar dele.

No entanto, o dispositivo trata da dispensa de realizar o procedimento de intenção de registro de preços, portanto da possibilidade de ele nem sequer ser aberto. Nesse momento prévio, antes de abrir a intenção de registro de preços, o órgão ou entidade somente pode ser considerado como único contratante se ele próprio decide ser o único contratante. No final das contas, o §1º do artigo 86 da Lei n. 14.133/2021 concede competência discricionária para que órgão ou entidade decida ser o único contratante e, se assim o fizer, para que não realize os procedimentos de intenção de registro de preços

Aliás, o caput do artigo 86 da Lei n. 14.133/2021 alude a regulamento que deve versar sobre o procedimento de intenção de registro de preços e que, pois, pode dispor com maior detalhamento sobre as situações e as justificativas para não realizar o procedimento de intenção de registro de preços.

De todo modo, é preciso reconhecer sim competência discricionária para não realizar o procedimento de intenção de registro de preços, ainda que se considere que a regra seja realizá-lo, em alinho ao caput do artigo 86 da Lei n. 14.133/2021. Pode-se antever diversas justificativas, entre as quais, (i) demanda urgente, (ii) demanda por quantitativo inexpressivo, (iii) complexidade ou peculiaridade técnica do objeto, (iv) falta de estrutura do órgão ou entidade e, inclusive, (v) prejuízo à competitividade. Aliás, esse último aspecto, tocante à restrição à competitividade, talvez seja o único realmente negativo da promoção de licitação para registro de preços em conjunto. Ocorre que, quando vários órgãos licitam em conjunto, os seus quantitativos são somados e, na mesma proporção, as exigências do edital. De um lado, a Administração aproveita-se da economia de escala, tende a obter preços melhores e otimizar suas atividades. Doutro, as exigências do edital tornam-se mais rigorosas, decorrentes dos próprios quantitativos envolvidos, o que pode impedir empresas de acorrerem à licitação. Os órgãos administrativos devem sopesar os pontos positivos e negativos ao decidir ou não promover licitação para registro de preços em conjunto.”

À luz desse entendimento doutrinário, reforça-se que a a norma confere à Administração Pública competência

Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

² NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo: conteúdo atualizado com a nova lei de licitações. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022

discricionária para optar, de forma motivada, pela centralização da contratação, especialmente quando existem circunstâncias técnicas, operacionais ou de interesse público que justificam essa decisão — como no presente caso. Dessa forma, a não realização da Intenção de Registro de Preços (IRP) é juridicamente válida e compatível com os princípios da legalidade, eficiência e razoabilidade.

Portanto, a justificativa apresentada para a não divulgação da IRP se mostra plenamente adequada, considerando a limitação estrutural enfrentada e a urgência administrativa devidamente justificada, em conformidade com a legislação aplicável e com a melhor interpretação doutrinária sobre o tema.

DA MINUTA DO EDITAL

A elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, e está definido de forma clara no artigo 25 da Lei n° 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 25. O edital deverá conter 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.

A minuta do edital apresenta, de forma organizada, os principais tópicos exigidos pela Lei n° 14.133/2021, abrangendo: sessão pública, definição do objeto, recursos orçamentários, condições de participação, condições de Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte, impugnação ao edital e pedido de esclarecimentos, credenciamento no sistema comprasbr, operacionalização, proposta, da abertura da sessão, classificação da proposta e formulação dos lances e do cadastro de reserva, julgamento, habilitação, disposições gerais da habilitação, recursos administrativos, adjudicação e homologação do certame, da ata de registro de preços, reajustamento, condições de entrega e dos locais, obrigações, prazo e forma de pagamento, infrações e sanções, da formalização da ata de registro de preços, valor estimado, disposições finais, disposições finais, foro de julgamento e anexos do edital.

Isso posto, passo a contrapor as disposições do citado artigo 25 com os pontos elencados na minuta do edital que instrui o presente certame.

1. *Objeto da licitação (caput).*

A Administração deve apresentar a descrição clara do que se pretende contratar.

No caso em exame, verifica-se que o objeto foi inserido no item 1.1 da minuta, nos seguintes termos:

“1.1.O objeto da presente licitação é o Registro de Preço visando futura e eventual contratação na Modalidade de Pregão Eletrônico – Menor Preço por Item para contratação de empresa especializada para Aquisição de Gêneros Alimentícios para atender a Secretaria Municipal de Cidadania e Inclusão Social, na forma e condições estabelecidas no presente Edital e seus Anexos.”

Embora adequada em sua essência, recomenda-se ajustar a redação da cláusula “Do Objeto” para conferir maior clareza e precisão técnica, evitando repetições. Sugere-se a seguinte forma:

Redação sugerida:

1. DO OBJETO

1.1. O objeto da presente licitação é o Registro de Preços, na modalidade Pregão Eletrônico, tipo Menor Preço por Item, visando à futura e eventual aquisição de gêneros alimentícios destinados à Secretaria Municipal de Cidadania e Inclusão Social, conforme condições estabelecidas neste Edital e seus Anexos.

2. Regras de convocação (caput).

Por meio deste requisito, a Administração deve apresentar a forma, meio e prazos para participação dos interessados.

O instrumento convocatório estabelece que a licitação será realizada na modalidade Pregão Eletrônico, com ampla divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no sítio eletrônico oficial do Município, em conformidade com o art. 54 da Lei nº 14.133/2021. O edital informa o sistema eletrônico a ser utilizado, fixa os prazos para envio das propostas, a data e o horário da sessão pública, além de disciplinar as fases subsequentes, assegurando acesso isonômico aos interessados e regularidade quanto aos prazos mínimos aplicáveis à modalidade.

3. Regras de julgamento (caput).

O edital disciplina a fase de julgamento no item 10 (“Da Fase de Julgamento”), estabelecendo critérios para aceitação da proposta, negociação e inexequibilidade. Contudo, o critério de julgamento indicado é o menor preço por item, conforme consta do preâmbulo e reiterado nos itens 9 (abertura e lances) e 10 (fase de julgamento).

4. Regras de habilitação (caput).

O item 11 contempla habilitação jurídica, fiscal, econômico-financeira e técnica, alinhada aos arts. 62 a 70 da lei.

5. Regras de recurso (caput).

O edital prevê a aplicação do rito procedimental da Lei nº 14.133/2021, com observância do contraditório e da ampla defesa. Estão fixados os prazos legais para interposição e contrarrazões, bem como os momentos em que é possível a manifestação das partes, garantindo segurança jurídica às fases recursal e decisória do certame.

O tema vem tratado no item 12 do edital, denominado “dos recursos administrativos”.

6. Regras sobre penalidades (caput).

Busca-se trazer previsão explícita sobre sanções aplicáveis por descumprimento contratual ou infrações. O edital

contempla as sanções previstas nos arts. 155 a 158 da Lei nº 14.133/2021, incluindo advertência, multa, impedimento de licitar e contratar com a Administração e declaração de inidoneidade. Os fundamentos legais, hipóteses de aplicação e ritos processuais para apuração da responsabilidade da contratada estão descritos de forma suficiente, assegurando o devido processo legal.

A matéria vem tratada no item 19 do edital.

7. Regras de fiscalização e gestão do contrato (caput).

O edital remete genericamente ao Termo de Referência e à minuta contratual. Entretanto, não há previsão detalhada de modelo de gestão, nem designação prévia de gestor e fiscais, conforme recomenda o art. 92, XVIII. Sugere-se inserir cláusula mais clara sobre gestão e fiscalização contratual.

8. Condições de entrega do objeto (caput).

O edital deve dispor sobre prazo, local e forma de entrega ou execução do objeto.

As condições constam do item 16 do edital e do Termo de Referência (Anexo I), que disciplinam a forma de execução e atendimento. As regras estão alinhadas à Lei nº 14.133/2021, mas carecem de melhor definição, incluindo recebimento provisório e definitivo.

Redação Sugerida:

16. DAS CONDIÇÕES DE ENTREGA

16.1. O fornecimento do objeto registrado será realizado de forma parcelada, futura e eventual, conforme as necessidades da Administração, durante a vigência da Ata de Registro de Preços, mediante emissão de Autorização de Fornecimento (AF) ou documento equivalente.

16.2. As entregas deverão ocorrer no prazo máximo estabelecido no Termo de Referência ou no Edital, contado a partir do recebimento da Autorização de Fornecimento (AF) expedida pela Administração.

16.3. O fornecimento será efetuado nos locais indicados pela Administração, cabendo à contratada providenciar, às suas expensas, todas as condições logísticas necessárias para a entrega regular do objeto.

16.4. O objeto deverá ser entregue em conformidade com as especificações técnicas constantes do Termo de Referência – Anexo I, devidamente acompanhado da respectiva nota fiscal. Quando se tratar de bens, deverão estar em embalagens originais, íntegras e devidamente identificadas, observando-se, quando aplicável, o prazo de validade compatível com o consumo.

16.5. O recebimento provisório dar-se-á no ato da entrega, condicionado à verificação da conformidade do objeto com a Autorização de Fornecimento e as especificações técnicas.



16.6. O recebimento definitivo ocorrerá após a conferência qualitativa e/ou quantitativa do objeto pelo fiscal do contrato ou servidor designado, nos termos do art. 140 da Lei nº 14.133/2021.

16.7. O descumprimento dos prazos ou a entrega em desacordo com as especificações sujeitará a contratada às penalidades previstas no edital, no contrato e na legislação aplicável, sem prejuízo da glosa ou rejeição do objeto entregue em desconformidade.

9. **Condições de pagamento (caput).**

O edital deve abordar a forma, prazos e critérios de pagamento, temas que vêm dispostos no item 18 do edital e no Termo de Referência. Embora adequada em sua essência, a redação é excessivamente genérica.

Redação Sugerida:

18. DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO

18.1. O pagamento será efetuado pela Administração no prazo máximo de 30 (trinta) dias úteis, contado da data da apresentação da nota fiscal/fatura devidamente atestada pelo gestor ou fiscal do contrato, observados os trâmites administrativos.

18.2. O pagamento estará condicionado ao recebimento definitivo dos produtos, em conformidade com as especificações do Termo de Referência e deste Edital, e à comprovação da regularidade fiscal e trabalhista da contratada perante os órgãos competentes, nos termos do art. 92, VI, da Lei nº 14.133/2021.

18.3. Em caso de atraso no pagamento por responsabilidade exclusiva da Administração, os valores devidos serão corrigidos monetariamente entre a data do vencimento e a do efetivo pagamento, aplicando-se o mesmo índice previsto para atualização dos tributos federais, nos termos do art. 92, XV, da Lei nº 14.133/2021.

18.4. O pagamento será proporcional às quantidades efetivamente entregues e aceitas, admitindo-se glosa parcial em caso de entrega em desacordo com as especificações ou descumprimento parcial da obrigação contratual.

10. **Divulgação dos anexos no sítio eletrônico oficial (§3º).**

A divulgação dos anexos no sítio eletrônico oficial deve ocorrer na mesma data da publicação do edital, sem exigência de login.

A sessão pública ocorrerá no portal comprasbr.com.br.

As comunicações prévias à sessão de disputa de lances serão disponibilizadas no portal comprasbr.com.br, no sítio pncp.gov.br ou publicadas no Diário Oficial do Município.

11. **Reajustamento em sentido amplo (§§ 7º e 8º) e Sistema de Registro de Preços.**

Constata-se que a Cláusula 15 disciplina o reajustamento anual dos preços pelo IPCA, enquanto a Cláusula 20.7 trata de hipóteses de redução, revisão extraordinária por fatos supervenientes e alteração de tributos, em conformidade com o art.

82, VI e §5º, da Lei nº 14.133/2021.

Embora ambas estejam adequadas individualmente, a redação isolada pode induzir à interpretação de que as hipóteses de alteração de preços seriam estanques. Para evitar ambiguidade, recomenda-se explicitar a complementariedade entre os dispositivos, inserindo o reajustamento anual (antiga Cláusula 15) dentro da Cláusula 20, nos seguintes termos:

20.7.2. Além das hipóteses acima, fica assegurado o reajustamento anual dos preços registrados, observado o interregno mínimo de 12 (doze) meses a contar da data da apresentação da proposta ou do último reajuste concedido, mediante aplicação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, ou outro que venha a substituí-lo, nos termos do art. 124, II, “c”, da Lei nº 14.133/2021.

As cláusulas 14 (“Da Ata de Registro de Preço”) e 21 (“Da Formalização da Ata de Registro de Preço”) disciplinam, essencialmente, os mesmos pontos: prazo de assinatura, prorrogação, consequências do descumprimento e sanções. Essa duplicidade gera redundância e risco de interpretações contraditórias.

Sugere-se a fusão em uma cláusula única, consolidada como segue:

Cláusula 14 – Da Ata de Registro de Preços e de sua Formalização

14.1. Homologado o resultado da licitação, o adjudicatário será convocado para assinar a Ata de Registro de Preços, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, contados da data da convocação, sob pena de decair do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas neste Edital e na Lei nº 14.133/2021.

14.2. A assinatura poderá ocorrer presencialmente, mediante comparecimento ao órgão competente, ou por via postal com aviso de recebimento (AR), ou ainda por meio eletrônico, devendo o documento ser devolvido devidamente assinado no prazo assinalado.

14.3. O prazo estipulado poderá ser prorrogado, em uma única vez, por igual período, desde que requerido pela licitante e devidamente justificado, a critério da Administração, nos termos do §1º do art. 90 da Lei nº 14.133/2021.

14.4. Quando a convocada não assinar a Ata de Registro de Preços nos prazos e condições estabelecidas, a Administração poderá convocar, de forma subsequente, as licitantes remanescentes, observada a ordem de classificação, para celebração da Ata, inclusive mediante utilização do cadastro de reserva, nos termos do art. 82, VII, da Lei nº 14.133/2021.

14.5. O prazo de vigência da Ata de Registro de Preços será de 12 (doze) meses, prorrogável por igual período, desde que comprovada a vantajosidade dos preços, conforme dispõe o art. 84 da Lei nº 14.133/2021.

14.6. Decorrido o prazo de validade da proposta indicado no edital, sem que tenha havido convocação para assinatura da Ata, ficarão os licitantes liberados dos compromissos assumidos.

PARECER P.G.M. n°. 1978/2025

Caminhando para o final do presente tópico, convém destacar que outras exigências fora do artigo 25 também foram observadas, nos artigos 63, §1º; e art.594; todos da Lei 14.133/21.

Por outro lado, verifica-se a ausência de previsão correspondente ao parágrafo único do art. 48 da Lei nº 14.133/2021⁵, que expressamente veda **ao contratado**, durante a vigência do ajuste, contratar cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau de dirigente do órgão ou entidade contratante, bem como de agente público que desempenhe funções na licitação, na fiscalização ou na gestão do contrato.

Ressalte-se que o edital contempla a vedação constante do artigo 14, IV⁶, da mesma lei, **aplicável à fase de habilitação** e execução inicial, de modo que a lacuna identificada restringe-se apenas à regra de conduta prevista para a fase de execução contratual.

Ressalta-se que as cláusulas atinentes ao Sistema de Registro de Preços, nos termos do art. 82 da Lei nº 14.133/2021, devem constar no edital em conformidade com o que for definido no Termo de Referência, refletindo de forma fiel as escolhas técnicas quanto a quantitativos, condições logísticas, critérios de julgamento e forma de fornecimento.

Diante do exposto, conclui-se que a minuta do edital, em linhas gerais, atende aos requisitos previstos no art. 25 da Lei nº 14.133/2021. Todavia, impõe-se a adoção das complementações recomendadas, a fim de garantir a plena conformidade do instrumento convocatório com a legislação vigente, reforçar a segurança jurídica do certame e assegurar a efetividade da futura contratação.

MINUTA DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

³ Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:
(...)

§ 1º Constará do edital de licitação cláusula que exija dos licitantes, sob pena de desclassificação, declaração de que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas.

⁴ Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:
(...)

I - contiverem vícios insanáveis;

II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;

III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.

§ 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

⁵ Art. 48.

(...)

Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

⁶ Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

(...)

IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;

A Ata de Registro de Preços é o instrumento formal que consubstancia o compromisso para futuras contratações, vinculando os preços, fornecedores, órgãos ou entidades participantes e demais condições aplicáveis, conforme previsto no edital, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas respectivas propostas apresentadas, nos termos do art. 2º, inciso II, do Decreto nº 9.375/2023.

Da leitura da minuta da Ata de Registro de Preços (Anexo VII), percebe-se que se trata de um modelo, em que se verifica quais temas são tratados e em quais cláusulas, sem, no entanto, haver o preenchimento de acordo com as peculiaridades da contratação que se pretende efetuar. Nesse sentido, recomenda-se que as cláusulas sejam ajustadas em consonância com o Termo de Referência e com a minuta do edital, impondo-se a revisão e a retificação das disposições pertinentes, a fim de assegurar a plena conformidade com o art. 82 da Lei nº 14.133/2021, bem como a coerência com os ajustes determinados nas demais peças processuais.

Assim dispõe o artigo 82:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

- 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:
 - a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
 - b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
 - c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
 - d) por outros motivos justificados no processo;
- IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;
- V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;
- VI - as condições para alteração de preços registrados;
- VII - 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;
- VIII - 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;
- IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

Constata-se que a minuta da Ata de Registro de Preços em exame encontra-se, em linhas gerais, estruturada em conformidade com os arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021, contemplando cláusulas relativas à definição do objeto e quantitativos estimados (Cláusula Primeira e Terceira), vinculação ao edital e propostas vencedoras (Cláusula Segunda), regras sobre preços, condições de fornecimento, recebimento provisório e definitivo (Cláusula Sexta), bem como hipóteses de cancelamento e sanções administrativas (Cláusulas Décima Quarta e Décima Quinta)

Destaca-se, ademais, que o instrumento prevê a formação de cadastro de reserva (Cláusula Vigésima Primeira), a disciplina de negociação e atualização de preços (Cláusula Décima Sexta) e a vedação à adesão por órgãos não participantes (“carona”), devidamente fundamentada pela exclusividade do órgão gerenciador (Cláusula Quarta), em consonância com a legislação vigente.

Não obstante, impõe-se atenção a pontos que demandam verificação prática no edital e no Termo de Referência, a saber: (i) a efetiva fixação de quantitativos mínimos por item (art. 82, II); (ii) a previsão da faculdade de apresentação de propostas em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital (art. 82, IV); e (iii) a disciplina expressa da vedação de participação em mais de uma ata com o mesmo objeto durante sua vigência (art. 82, IX).

Antes de encerrar o presente tópico, entendemos importante reforçar a relevância dos registros do demais licitantes (classificados após o adjudicatário), isso por que, em hipóteses de recusa injustificada do adjudicatário, rescisão contratual ou cancelamento do registro, não será possível a contratação de quem não teve os seus preços registrados, o que, na prática, pode causar inúmeros transtornos à administração, inclusive com o desabastecimento de itens fundamentais para o funcionamento do serviço público respectivo.

Assim, conclui-se que a minuta apresenta adequada compatibilidade formal com o regime jurídico do Sistema de Registro de Preços, sendo juridicamente viável sua utilização, desde que realizados os ajustes indicados, a fim de resguardar a Administração de eventuais questionamentos perante os órgãos de controle.

DA MINUTA DO CONTRATO

A minuta de contrato acostada aos autos contempla cláusulas versando sobre objeto; valor; pagamento; entrega; vigência; prazo de execução; vigência; das obrigações da contratada; das obrigações do contratante; da subcontratação; cessão ou transferência; das disposições acessórias; do reajuste do contrato; da rescisão contratual; das penalidades; das dotações orçamentárias; da fiscalização do contrato; das disposições finais; e do foro contratual.

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;



- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.
- § 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:
- I - licitação internacional para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte ou por agência estrangeira de cooperação;
- II - contratação com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior precedida de autorização do Chefe do Poder Executivo;
- III - aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.
- § 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.



PARECER P.G.M. n°. 1978/2025

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

§ 5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.

§ 6º Nos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra, o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços será preferencialmente de 1 (um) mês, contado da data do fornecimento da documentação prevista no § 6º do art. 135 desta Lei.

§ 7º Para efeito do disposto nesta Lei, consideram-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra ou a entrega do bem, ou parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

Da leitura da minuta contratual, verifica-se tratar-se de um modelo-padrão, no qual estão indicados os temas contemplados e a respectiva distribuição em cláusulas, sem, contudo, apresentar o devido preenchimento conforme as especificidades da contratação em análise.

Para a adequada formalização, recomenda-se que todas as cláusulas sejam ajustadas em consonância com o Termo de Referência atualizado, bem como em conformidade com os arts. 89 e 92 da Lei nº 14.133/2021.

Constatou-se que a minuta submetida à apreciação atende, em linhas gerais, aos requisitos previstos nos referidos dispositivos legais, garantindo a regularidade mínima exigida para o instrumento.

No que se refere ao art. 89, o contrato contempla:

- Identificação das partes e de seus representantes;
- Finalidade da contratação;
- Referência ao ato autorizador (Pregão Eletrônico nº .../2025);
- Indicação do processo licitatório;
- Sujeição expressa às normas da Lei nº 14.133/2021 e às cláusulas contratuais.

Assim, evidencia-se a observância ao art. 89, §§ 1º e 2º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Quanto ao art. 92, foram igualmente previstos:

- Objeto e seus elementos característicos (Cláusula 1);
- Vinculação ao edital e à proposta vencedora (Preâmbulo e Cláusula 11);
- Legislação aplicável (Cláusula 19);
- Regime de execução/Forma de fornecimento (Cláusula 2);
- Preço, condições de pagamento, critérios de atualização monetária e prazos (Cláusulas 3 e 4);
- Critérios de recebimento provisório e definitivo (Cláusula 6);
- Prazos de entrega e vigência (Cláusulas 5 e 7);
- Prazos para resposta a pedidos de repactuação/reajuste/revisão (Cláusula 12.5);
- Indicação da dotação orçamentária (Cláusula 15);
- Direitos, responsabilidades e obrigações das partes, Penalidades e multas (Cláusulas 8, 9 e 14);
- Obrigação de manter condições de habilitação (Cláusula 8.1.);
- Reserva legal de cargos (PCD, reabilitados, aprendizes) (Cláusula 8.10.);
- Cláusula de extinção contratual (Cláusula 13);
- Gestão e fiscalização contratual (Cláusula 16);
- Matriz de risco, quando aplicável (Cláusula 17)
- Garantias (Cláusula 18);
- Prazo de garantia mínima do objeto (Cláusula 18.3);
- Foro da sede da Administração (Cláusula 20).

Portanto, conclui-se que os principais incisos do art. 92 da Lei nº 14.133/2021 encontram-se contemplados na minuta contratual.

Todavia, recomenda-se a adequação da redação da cláusula de reajuste, de modo a prever expressamente que a data-base para fins de atualização de preços será aquela correspondente ao orçamento estimado que embasou o certame, em conformidade com o disposto no art. 92, V e §3º, da Lei nº 14.133/2021.

DA PUBLICIDADE

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos, ata de registro de preços e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, bem como a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado ou do Município, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94, ambos da Lei nº 14.133, de 2021.

Destacamos também que, 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, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria Geral do Município pela possibilidade jurídica do prosseguimento do certame e pela aprovação das minutas jungidas aos autos, com base nos documentos e informações até aqui colacionados, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, assim como as ponderações de conveniência e oportunidade, próprios do mérito da Administração, **com as recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada**, e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta Procuradoria.

Nesse sentido, é o parecer. S.M.J.

À consideração superior.

Ponta Porã, em 30 de setembro de 2025.

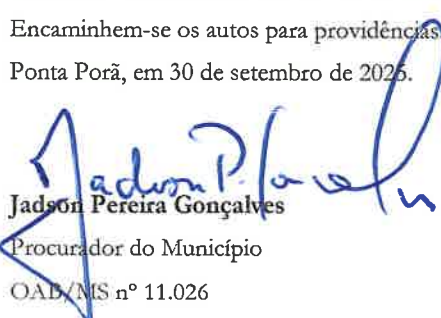

Karla da Rocha Mattos

Assessora PGM

Aprovo o PARECER/PGM N° 1978/2025.

Encaminhem-se os autos para providências.

Ponta Porã, em 30 de setembro de 2025.


Jadson Pereira Gonçalves

Procurador do Município

OAB/MS n° 11.026

Prefeitura Municipal de Ponta Porã
Secretaria Municipal de Administração
Estudos Técnicos Preliminares

1º ADENDO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 9.461/2025

OBJETO: Registro de preço visando futura e eventual contratação na modalidade de Pregão Eletrônico – Menor Preço por item para contratação de empresa especializada para aquisição de gêneros alimentícios para atender a Secretaria Municipal de Cidadania e Inclusão Social.

1. FINALIDADE DO ADENDO

O presente adendo visa complementar a análise constante no **tópico 13 Justificativa da Modalidade da Licitação** – do ETP nº 075/2025, a fim de contemplar os apontamentos apresentados pela Procuradoria Geral do Município (PGM), mediante manifestação expressa sobre: a necessidade ou não de fixação de quantidade mínima por proposta, nos termos do art. 82, II, da Lei nº 14.133/2021; a justificativa para a inaplicabilidade de preços diferenciados por item, em razão da homogeneidade das condições de fornecimento, conforme art. 82, III, da mesma Lei; e a avaliação da viabilidade de limitação voluntária de fornecimento pelos licitantes, nos moldes do art. 82, IV, do referido diploma legal.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Nos termos do artigo 82, incisos II, III e IV, da Lei Federal nº 14.133/2021, quando adotado o Sistema de Registro de Preços, o edital de licitação deverá dispor, de forma expressa, sobre: (i) a fixação da quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida; (ii) a possibilidade de previsão de preços diferenciados; e (iii) a viabilidade de o licitante apresentar proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites desta.

Considerando que tais requisitos se constitui em critério técnico e objetivo, mostra-se pertinente a reavaliação de sua aplicabilidade, com o intuito de subsidiar de forma adequada e fundamentada a instrução processual. Recomenda-se, ainda, que as conclusões extraídas dessa análise sejam refletidas e incorporadas, quando cabíveis, nos documentos técnicos subsequentes, em especial no Termo de

Referência e no Edital, assegurando a conformidade legal, a transparência e a segurança jurídica do certame.

3. AVALIAÇÃO TÉCNICA

Após revisão, verificou-se que o ETP original não apresentou estudo detalhado sobre a possibilidade de fixação da quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens, a possibilidade de previsão de preços diferenciados e a viabilidade de o licitante apresentar proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites desta. Assim, procede-se à análise técnica complementar:

3.1. DA (IN)APLICABILIDADE DA QUANTIDADE MÍNIMA A SER COTADA POR PROPOSTA (ARTIGO 82, INCISO II, DA LEI N.º 14.133/2021)

A fixação de quantitativo mínimo obrigatório no instrumento convocatório configura medida restritiva de caráter desproporcional, em afronta direta ao princípio da competitividade e ao princípio da isonomia, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal. Tal exigência restringe o universo de potenciais licitantes, na medida em que pequenas e médias empresas, muitas vezes desprovidas de estoques elevados ou de capacidade operacional imediata, ficam impossibilitadas de participar do certame.

O Tribunal de Contas da União ressalta que *“as exigências editalícias não devem restringir injustificadamente a participação, sob pena de cerceamento da competitividade”* (Acórdão TCU 436/2021-Plenário).

Considerando que o Sistema de Registro de Preços (SRP) tem por finalidade precípua o estabelecimento de parâmetros de preços e de quantitativos estimados, de modo a assegurar maior agilidade, economicidade e eficiência às contratações subsequentes, possibilitando à Administração a necessária flexibilidade na aquisição dos itens, em quantidades variáveis e ajustadas à demanda efetivamente verificada, sem vinculação a retiradas previamente fixadas.

Impor cotação mínima fixa em cada proposta conflita com o princípio da flexibilização inerente ao SRP e reverbera custo extra de estoques e logística, em confronto com o art. 6º, XLVI, que define o SRP como *“procedimentos para registro*

formal de preços relativos a aquisições futuras” sem condicionar à quantidade mínima predefinida.

Considerando o Princípio da Economicidade e Eficiência, a fixação de quantidade mínima:

- Aumenta custos iniciais de aquisição e armazenagem;
- Eleva o prazo de contratação, pois requer análise adicional de capacidade de fornecimento;
- Contraria o dever constitucional de eficiência (CF, art. 37, caput).

Levando em consideração que o Tribunal de Contas da União (TCU) apreciou situação análoga em seu Acórdão 793/2022-Plenário, concluindo que *“o SRP não deve ser convertido em mecanismo que onere a Administração com estoque excessivo ou despesas supervenientes”*.

Observa-se que há Vício de Técnica Legislativa e Frustração do Dispositivo no inciso II do art. 82 que apresenta, a redundância com instrumentos de planejamento (art. 23, §§ 1º a 3º), bem como a ausência de justificativa técnica para fixar quantidade mínima distinta do quantitativo máximo estimado, além de um texto ambíguo que induz dúvidas interpretativas e risco de impugnações e contestações.

Reforçando a questão levamos em consideração da Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no Acórdão 1203/2021, afastou exigência de quantidade mínima em SRP, reconhecendo que *“não há óbice legal para o cotista ofertar apenas parte do quantitativo estimado, desde que atendidos os requisitos de habilitação e preço”*.

Diante do exposto, conclui-se que o inciso II do art. 82 da Lei 14.133/2021, impõe barreiras indevida à competitividade e à isonomia, subverte o regime de flexibilidade e economicidade do Sistema de Registro de Preços (SRP), também fere o princípio da eficiência e gera custos extras, além de apresentar vícios de técnica legislativa e texto ambíguo, e já é objeto de entendimento desfavorável em Acórdãos do TCU e de Tribunais de Contas Estaduais.

Ademais o Decreto Federal 11.462/23, veio ao encontro para sanar os vícios de técnica legislativa e texto ambíguo, no qual o inciso em questão teve uma correção, sendo:

Art. 15. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais estabelecidas na Lei nº 14.133, de 2021, e disporá sobre:

[..]

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida, desde que justificada;

Sendo assim, ainda que se verifique vício de técnica legislativa, no presente caso é imprescindível analisar a possibilidade de aplicabilidade da quantidade mínima a ser cotada por proposta, considerando a peculiaridade do objeto — gêneros alimentícios.

Embora o processo contemple diversos itens, cada um deles já possui quantidade máxima previamente estimada. Assim, a eventual previsão de quantidade mínima a ser ofertada em proposta não se mostra razoável, uma vez que poderia impactar diretamente o preço final, visto que é natural que, quanto maior a quantidade adquirida, menor tende a ser o valor unitário.

Ademais, a fixação de quantidade mínima a ser cotada por proposta poderia restringir a competitividade do certame, tendo em vista que tal definição é ato discricionário da Administração e, se mal dimensionada, pode limitar a participação de empresas de pequeno, médio ou grande porte.

Dessa forma, o Setor de Estudos Técnicos Preliminares entende que a não adoção de quantidade mínima de cotação constitui medida necessária para assegurar a adequada formação de preços e a obtenção de propostas vantajosas para a Administração. Assim, recomenda-se que conste expressamente no Edital de Registro de Preços que não será admitida a exigência de quantidade mínima por proposta, permitindo-se a cotação dentro do limite total estimado. Tal medida reforça a adoção de postura interpretativa voltada à ampla concorrência, à economicidade e ao melhor custo-benefício para a Administração Pública.

3.2. DA (IN)APLICABILIDADE DE PREÇOS DIFERENCIADOS (ARTIGO 82, INCISO III, DA LEI N.º 14.133/2021):

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 82, inciso III, admite expressamente a possibilidade de se prever a adoção de preços diferenciados, a depender das condições específicas do fornecimento ou da execução. Tal previsão confere à Administração Pública a necessária flexibilidade para ajustar os valores registrados no Sistema de Registro de Preços às peculiaridades do mercado, em consonância com os princípios da legalidade, economicidade e competitividade.

Todavia, para que tal medida seja legitimamente aplicada, impõe-se a análise acerca da viabilidade ou não de sua utilização no caso concreto, avaliando-se os impactos práticos, a pertinência da diferenciação e sua conformidade com os objetivos do procedimento licitatório. Assim, à luz da autorização legal, passa-se à verificação da viabilidade da adoção de preços diferenciados no presente contexto.

Nos termos da legislação supracitada, admite-se a fixação de preços diferenciados nas seguintes hipóteses: (a) quando o objeto for executado ou entregue em locais distintos; (b) em razão da forma ou do local de acondicionamento; (c) em virtude do tamanho dos lotes; e (d) diante de outras peculiaridades que justifiquem tratamento diferenciado.

No presente caso, constata-se que a hipótese prevista na alínea “a” não se aplica, tendo em vista que apesar de ser previsto a entrega no Almoxarifado Central, inexistindo, portanto, justificativa para a adoção de preços diferenciados sob tal fundamento.

Quanto à segunda hipótese (alínea b), também se mostra inaplicável, pois o objeto licitado trata de itens comuns, sem exigência de acondicionamento específico ou forma diferenciada de embalagem que possa influenciar os custos de fornecimento.

No que tange à alínea c, observa-se que o ETP não estabeleceu critérios de divisão por lotes nem fez qualquer menção à adoção dessa sistemática, inexistindo, portanto, respaldo para se admitir variação de preços com base nessa justificativa.

Por fim, quanto à alínea d, também não foram identificadas peculiaridades ou fatores externos que possam ensejar tratamento excepcional ou diferenciado quanto à precificação dos itens.

Diante do exposto, verifica-se que todas as condições de fornecimento se apresentam homogêneas, não havendo qualquer fator que justifique diferenciação no tratamento dos itens. Assim, inexistente plausibilidade jurídica para a admissão de variação de preços por item, razão pela qual a adoção de preços diferenciados se mostraria indevida e contrária aos princípios da isonomia, da competitividade e da economicidade que regem a contratação pública.

3.3. DA ADMISSÃO OU NÃO DA LIMITAÇÃO VOLUNTÁRIA DE PROPOSTA (ART. 82, INCISO IV)

Ainda que seja juridicamente admissível, nos termos do art. 82, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021, a estipulação de quantidade voluntária mínima por proposta, não se recomenda sua aplicação no presente caso.

Isso porque as quantidades máximas dos itens foram definidas com base em estudos técnicos detalhados, refletindo com precisão as reais necessidades da Administração Pública. A fixação de um quantitativo voluntário mínimo por proposta, nesse cenário, poderia comprometer a efetividade da contratação, dificultando a gestão da futura ata de registro de preços.

Ademais, a previsão de limitação voluntária de proposta, com base em quantidade mínima, implicaria restrições desnecessárias à lógica de adesão e fracionamento da demanda — fundamentos essenciais do regime de registro de preços.

Dessa forma, não se revela tecnicamente viável a autorização dessa previsão no edital, razão pela qual recomenda-se expressamente a vedação da limitação voluntária de proposta com base em quantitativo mínimo, sob pena de se comprometer a eficiência da contratação, a flexibilidade na gestão da ata e a observância aos princípios da economicidade e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Importa consignar que a vedação à limitação voluntária não implica restrição à participação dos licitantes, mas, ao contrário, assegura que a Administração possa utilizar integralmente a Ata de Registro de Preços, garantindo a plena execução do objeto e a observância do interesse público.

Dessa forma, embora o Estudo Técnico Preliminar tenha previsto a quantidade máxima por item, é necessário que não se admita a fixação de quantidade mínima voluntária a ser cotada por proposta, uma vez que tal exigência afronta os princípios da isonomia, da competitividade e da eficiência, além de contrariar a natureza do Sistema de Registro de Preços.

4. CONCLUSÃO DA REAVALIAÇÃO:

Dessa forma, restou decidido que, supridas as lacunas do ETP original quanto à fixação de quantidade mínima a ser cotada (art. 82, II), à possibilidade de preços diferenciados (art. 82, III) e à limitação voluntária de proposta (art. 82, IV), não se admite a exigência de quantidade mínima por proposta, resguardando-se a lógica do Sistema de Registro de Preços e os princípios da isonomia, competitividade e economicidade; rejeita-se a adoção de preços diferenciados, uma vez que será entregue em apenas um local e não se admite a limitação voluntária de proposta, por comprometer a gestão da ata, a ampla participação e a natureza flexível do SRP.

5. AJUSTES DO ITEM 13 DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

O item 13 – Justificativa da Modalidade da Licitação: com suas devidas justificativas – passa a ter complementação, sendo incluído os subitens 13.3; 13.4 e 13.5, contendo a seguinte redação:

13.3. DA (IN)APLICABILIDADE DA QUANTIDADE MÍNIMA A SER COTADA POR PROPOSTA (ARTIGO 82, INCISO II, DA LEI N.º 14.133/2021)

A fixação de quantitativo mínimo obrigatório em editais configura medida restritiva e desproporcional, em afronta aos princípios da competitividade, isonomia e eficiência previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal. Tal exigência limita a participação de micro, pequenas e médias empresas, contrariando o caráter inclusivo e flexível do Sistema de Registro de Preços (SRP).

O TCU (Acórdãos 436/2021 e 793/2022-Plenário) e o TCE-SP (Acórdão 1203/2021) já se manifestaram no sentido de que o SRP não deve impor cotação mínima fixa, pois isso distorce sua finalidade, onera a Administração com estoques desnecessários e reduz a competitividade.

Além disso, o antigo texto do inciso II do art. 82 da Lei 14.133/2021

apresentava vícios de técnica legislativa e ambiguidade, posteriormente corrigidos pelo Decreto Federal 11.462/2023, que passou a admitir a definição de quantidade mínima apenas quando devidamente justificada.

No caso em análise — aquisição de gêneros alimentícios —, ainda que o processo contemple diversos itens, todos possuem quantidades máximas previamente estimadas, razão pela qual a exigência de quantitativo mínimo por proposta mostra-se injustificada e potencialmente restritiva.

Dessa forma, o Setor de Estudos Técnicos Preliminares entende que a não adoção de quantidade mínima de cotação constitui medida necessária para garantir a ampla concorrência, a formação adequada de preços e a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública.

13.4. DA (IN)APLICABILIDADE DE PREÇOS DIFERENCIADOS (ARTIGO 82, INCISO III, DA LEI N.º 14.133/2021):

O art. 82, III, da Lei nº 14.133/2021 autoriza a previsão de preços diferenciados no Sistema de Registro de Preços, desde que haja justificativa baseada em peculiaridades do fornecimento ou execução. Contudo, a análise do caso concreto demonstra que não se verificam as hipóteses previstas em lei: a entrega ocorrerá no Almoxarifado Central, não há exigências específicas de acondicionamento, inexistem critérios de divisão em lotes e não foram identificadas particularidades que justifiquem tratamento excepcional.

Dessa forma, as condições de fornecimento se mostram homogêneas, não havendo fundamento para adoção de preços diferenciados. Sua aplicação, neste contexto, implicaria afronta aos princípios da isonomia, competitividade e economicidade que regem a contratação pública.

13.5. DA ADMISSÃO OU NÃO DA LIMITAÇÃO VOLUNTÁRIA DE PROPOSTA (ART. 82, INCISO IV)

Embora o art. 82, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 admita a fixação de quantidade mínima voluntária por proposta, sua aplicação não é recomendada no presente caso. As quantidades máximas já foram definidas com base em estudos técnicos que refletem as reais necessidades da Administração, e a imposição de um

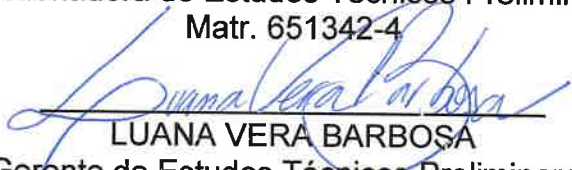
quantitativo mínimo poderia comprometer a efetividade da contratação e dificultar a gestão da ata de registro de preços.

Tal limitação também contrariaria a lógica de flexibilidade e fracionamento própria do Sistema de Registro de Preços, restringindo desnecessariamente a competitividade. Assim, recomenda-se vedar a estipulação de quantidade mínima voluntária, a fim de preservar a economicidade, a eficiência e a seleção da proposta mais vantajosa. Ressalta-se que essa vedação não restringe a participação dos licitantes, mas garante o uso pleno da ata e a observância do interesse público.

Ratificam-se os demais termos constantes no Estudo Técnico Preliminar.

Ponta Porã/MS, 10 de outubro de 2025.


SARA TALIANE LEANDRO SANTOS
Coordenadora de Estudos Técnicos Preliminares
Matr. 651342-4


LUANA VERA BARBOSA
Gerente de Estudos Técnicos Preliminares
Matr. 651518

Membro da Equipe de Estudos Técnicos Preliminares



Prefeitura Municipal de Ponta Porã
Secretaria Municipal de Administração
Setor de Compras

C.I.472/2025/PMPP/SA/Compras

Ponta Porã/MS, 16 de Outubro de 2025.

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 9461/2025

Objeto O objeto da presente licitação é **Registro de Preço na Modalidade Pregão Eletrônico tipo Menor Preço por Item**, visando futura e eventual **Aquisição de Gêneros Alimentícios** destinado à **Secretaria Municipal de Cidadania e Inclusão Social**, conforme condições estabelecidas neste Termo de Referência.

Prezados,

Em atenção ao Parecer nº 1978/2025, emitido pela Procuradoria-Geral do Município de Ponta Porã/MS, passa-se a incluir no Termo de Referência os tópicos 8.7, 8.8. e 8.9, conforme segue:

8. MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO

8.7. DA (IN)APLICABILIDADE DA QUANTIDADE MÍNIMA A SER COTADA POR PROPOSTA (ARTIGO 82, INCISO II, DA LEI N.º 14.133/2021)

A fixação de quantitativo mínimo obrigatório no instrumento convocatório configura medida restritiva de caráter desproporcional, em afronta direta ao princípio da competitividade e ao princípio da isonomia, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal. Tal exigência restringe o universo de potenciais licitantes, na medida em que pequenas e médias empresas, muitas vezes desprovidas de estoques elevados ou de capacidade operacional imediata, ficam impossibilitadas de participar do certame.

O Tribunal de Contas da União ressalta que *“as exigências editalícias não devem restringir injustificadamente a participação, sob pena de cerceamento da competitividade”* (Acórdão TCU 436/2021-Plenário).

Considerando que o Sistema de Registro de Preços (SRP) tem por finalidade precípua o estabelecimento de parâmetros de preços e de quantitativos estimados, de modo a assegurar maior agilidade, economicidade e eficiência às contratações subsequentes, possibilitando à Administração a necessária flexibilidade na aquisição dos itens, em quantidades variáveis e ajustadas à demanda efetivamente verificada, sem vinculação a retiradas previamente fixadas.

Impor cotação mínima fixa em cada proposta conflita com o princípio da flexibilização inerente ao SRP e reverbera custo extra de estoques e logística, em confronto com o art. XLVI, que define o SRP como *“procedimentos para registro formal de preços relativo a aquisições futuras”* sem condicionar à quantidade mínima predefinida.

Considerando o Princípio da Economicidade e Eficiência, a fixação de quantidade mínima:



- Aumenta custos iniciais de aquisição e armazenagem;
- Eleva o prazo de contratação, pois requer análise adicional de capacidade de fornecimento;
- Contraria o dever constitucional de eficiência (CF, art. 37, caput).

Levando em consideração que o Tribunal de Contas da União (TCU) apreciou situação análoga em seu Acórdão 793/2022-Plenário, concluindo que *“o SRP não deve ser convertido em mecanismo que onere a Administração com estoque excessivo ou despesas supervenientes”*.

Observa-se que há Vício de Técnica Legislativa e Frustração do Dispositivo no inciso II do art. 82 que apresenta, a redundância com instrumentos de planejamento (art. 23, §§ 1º a 3º), bem como a ausência de justificativa técnica para fixar quantidade mínima distinta do quantitativo máximo estimado, além de um texto ambíguo que induz dúvidas interpretativas e risco de impugnações e contestações.

Reforçando a questão levamos em consideração da Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no Acórdão 1203/2021, afastou exigência de quantidade mínima em SRP, reconhecendo que *“não há óbice legal para o cotista ofertar apenas parte do quantitativo estimado, desde que atendidos os requisitos de habilitação e preço”*.

Diante do exposto, conclui-se que o inciso II do art. 82 da Lei 14.133/2021, impõe barreiras indevida à competitividade e à isonomia, subverte o regime de flexibilidade e economicidade do Sistema de Registro de Preços (SRP), também fere o princípio da eficiência e gera custos extras, além de apresentar vícios de técnica legislativa e texto ambíguo, e já é objeto de entendimento desfavorável em Acórdãos do TCU e de Tribunais de Contas Estaduais.

Ademais o Decreto Federal 11.462/23, veio ao encontro para sanar os vícios de técnica legislativa e texto ambíguo, no qual o inciso em questão teve uma correção, sendo:

Art. 15. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais estabelecidas na Lei nº 14.133, de 2021, e disporá sobre:

[..]

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida, desde que justificada;

Sendo assim, o Setor dos Estudos Técnicos Preliminares e o Termo de Referência entende que é necessário que se omita a quantidade mínima no edital de registro de preços, permita cotação de quantidades no limite estimado, a adoção de postura interpretativa que favoreça a ampla concorrência e o melhor custo-benefício.

8.8. DA (IN)APLICABILIDADE DE PREÇOS DIFERENCIADOS (ARTIGO 82, INCISO III, DA LEI N.º 14.133/2021):

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 82, inciso III, admite expressamente possibilidade de se prever a adoção de preços diferenciados, a depender das condições específicas do fornecimento ou da execução. Tal previsão confere à Administração Pública necessária flexibilidade para ajustar os valores registrados no Sistema de Registro de Preços às peculiaridades do mercado, em consonância com os princípios da legalidade, economicidade e competitividade.



Todavia, para que tal medida seja legitimamente aplicada, impõe-se a análise acerca da viabilidade ou não de sua utilização no caso concreto, avaliando-se os impactos práticos, a pertinência da diferenciação e sua conformidade com os objetivos do procedimento licitatório. Assim, à luz da autorização legal, passa-se à verificação da viabilidade da adoção de preços diferenciados no presente contexto.

Nos termos da legislação supracitada, admite-se a fixação de preços diferenciados nas seguintes hipóteses: (a) quando o objeto for executado ou entregue em locais distintos; (b) em razão da forma ou do local de acondicionamento; (c) em virtude do tamanho dos lotes; e (d) diante de outras peculiaridades que justifiquem tratamento diferenciado.

No presente caso, constata-se que a hipótese prevista na alínea "a" não se aplica, tendo em vista que apesar de ser previsto a entrega no Almoxarifado Central e Patrimônio, ambos os prédios se encontram no mesmo local, inexistindo, portanto, justificativa para a adoção de preços diferenciados sob tal fundamento.

Quanto à segunda hipótese (alínea b), também se mostra inaplicável, pois o objeto licitado trata de itens comuns, sem exigência de acondicionamento específico ou forma diferenciada de embalagem que possa influenciar os custos de fornecimento.

No que tange à alínea c, observa-se que o ETP não estabeleceu critérios de divisão por lotes nem fez qualquer menção à adoção dessa sistemática, inexistindo, portanto, respaldo para se admitir variação de preços com base nessa justificativa.

Por fim, quanto à alínea d, também não foram identificadas peculiaridades ou fatores externos que possam ensejar tratamento excepcional ou diferenciado quanto à precificação dos itens.

Diante do exposto, verifica-se que todas as condições de fornecimento se apresentam homogêneas, não havendo qualquer fator que justifique diferenciação no tratamento dos itens. Assim, inexistente plausibilidade jurídica para a admissão de variação de preços por item, razão pela qual a adoção de preços diferenciados se mostraria indevida e contrária aos princípios da isonomia, da competitividade e da economicidade que regem a contratação pública.

8.9. DA ADMISSÃO OU NÃO DA LIMITAÇÃO VOLUNTÁRIA DE PROPOSTA (ART. 82, INCISO IV)

Ainda que seja juridicamente admissível, nos termos do art. 82, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021, a estipulação de quantidade voluntária mínima por proposta, não se recomenda sua aplicação no presente caso.

Isso porque as quantidades máximas dos itens foram definidas com base em estudos técnicos detalhados, refletindo com precisão as reais necessidades da Administração Pública. A fixação de um quantitativo mínimo por proposta, nesse cenário, poderia comprometer a efetividade da contratação, dificultando a gestão da futura ata de registro de preços.

Ademais, a previsão de limitação voluntária de proposta, com base em quantidade mínima, implicaria restrições desnecessárias à lógica de adesão e fracionamento da demanda — fundamentos essenciais do regime de registro de preços.

Dessa forma, não se revela tecnicamente viável a autorização dessa previsão edital, razão pela qual recomenda-se expressamente a vedação da limitação voluntária proposta com base em quantitativo mínimo, sob pena de se comprometer a eficiência contratação, a flexibilidade na gestão da ata e a observância aos princípios da economicidade e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Dessa forma, embora o Estudo Técnico Preliminar tenha previsto a quantidade máxima por item, é necessário que não se admita a fixação de quantidade mínima a ser



cotada por proposta, uma vez que tal exigência afronta os princípios da isonomia, da competitividade e da eficiência, além de contrariar a natureza do Sistema de Registro de Preços.

Ratificam-se os demais termos constantes no Termo de Referência.

Atenciosamente.



Larissa Gonçalves Alcará
Setor de Compras

Dilma da Silva
**Secretária Municipal de Cidadania
e Inclusão Social**

