

## PARECER JURÍDICO

**Interessado:** Secretaria Municipal de Administração e demais Secretarias do Município de Cerro Corá/RN.

**Assunto:** Análise jurídica prévia de legalidade do procedimento licitatório.

**Objeto:** Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada para o fornecimento de material gráfico em geral, de forma parcelada e conforme demanda, visando atender às necessidades das diversas Secretarias, Fundos e órgãos que compõem a Administração Pública do Município de Cerro Corá/RN, conforme especificações constantes do Termo de Referência.

PROCESSO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. FORNECIMENTO DE MATERIAL GRÁFICO EM GERAL. BENS E SERVIÇOS COMUNS. FORNECIMENTO PARCELADO E CONFORME DEMANDA. PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 14.133/2021. PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. REGULARIDADE FORMAL E MATERIAL DO PROCEDIMENTO. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DO CERTAME.

### 1. Introdução

Trata-se de análise jurídica prévia do processo administrativo instaurado no âmbito da Administração Municipal de Cerro Corá/RN, destinado à realização de procedimento licitatório para Registro de Preços, cujo objeto consiste na futura e eventual contratação de empresa especializada para o fornecimento de material gráfico em geral, de forma parcelada e conforme demanda, visando atender às necessidades das diversas Secretarias, Fundos e órgãos que compõem a Administração Pública do Município de Cerro Corá/RN, conforme especificações constantes do Termo de Referência e demais documentos que instruem o procedimento.

O processo administrativo em exame encontra-se instruído com os documentos essenciais à sua regularidade, organizados de forma lógica e sequencial, em consonância com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente no que se refere à fase preparatória das contratações públicas, disciplinada nos arts. 17 e 18 do referido diploma legal.

Inicialmente, consta nos autos o Documento de Formalização da Demanda (DFD), por meio do qual a Secretaria Municipal de Administração registra a necessidade da contratação voltada ao fornecimento contínuo de materiais gráficos destinados ao atendimento das demandas administrativas, institucionais, operacionais e de comunicação das diversas Secretarias e órgãos municipais, destacando-se a indispensabilidade desses materiais para a produção de documentos oficiais, formulários, fichas, campanhas educativas, materiais informativos, banners, folders, capas de processos, crachás e demais impressos utilizados rotineiramente pela Administração Pública Municipal.

Na sequência, verifica-se a juntada do Estudo Técnico Preliminar (ETP), instrumento de planejamento no qual foram analisadas as condições de mercado, a viabilidade técnica e econômica da contratação e a adequação da adoção do Sistema de Registro de Preços, considerando a natureza parcelada, contínua e variável das demandas relacionadas ao fornecimento de materiais gráficos para atendimento das necessidades da Administração Municipal, em conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021.

O referido estudo registra, ainda, que os materiais pretendidos abrangem impressos administrativos, formulários institucionais, materiais de comunicação visual, receiptários, fichas, banners, adesivos, lonas, crachás, folders, blocos e demais produtos gráficos destinados às atividades administrativas e institucionais do Município, tratando-se de bens e serviços gráficos padronizados, amplamente disponíveis no mercado e passíveis de definição objetiva mediante especificações usuais, circunstância que autoriza a adoção da modalidade licitatória pertinente à contratação de bens e serviços comuns, nos termos da legislação de regência.

O processo contempla, também, o Termo de Referência (TR), documento responsável por descrever detalhadamente o objeto da contratação, estabelecer as condições de fornecimento dos materiais gráficos, definir as obrigações da futura contratada e da Administração Pública, disciplinar os critérios de recebimento, fiscalização e execução contratual, bem como consolidar as especificações técnicas, quantitativos e requisitos aplicáveis aos itens que compõem o objeto licitado.

Consta, ainda, a realização de pesquisa de preços elaborada com base em contratações similares realizadas pela Administração Pública, mediante utilização de parâmetros extraídos

do Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, conforme orçamento estimativo juntado aos autos, no qual foram adotados critérios estatísticos para saneamento das amostras coletadas e definição dos valores estimados da contratação, resultando em valor global estimado de R\$ 1.245.664,00 (um milhão, duzentos e quarenta e cinco mil, seiscentos e sessenta e quatro reais), evidenciando-se, em tese, compatibilidade entre os valores estimados e aqueles praticados no mercado.

Do ponto de vista procedimental, verifica-se a previsão de fornecimento parcelado dos materiais, conforme necessidade da Administração Municipal, bem como a justificativa técnica apresentada para adoção do agrupamento dos itens em lote único, fundamentada na integração funcional dos produtos gráficos, na necessidade de padronização visual e na busca por maior eficiência administrativa e econômica na execução contratual.

No tocante ao instrumento convocatório, verifica-se a elaboração das minutas pertinentes ao procedimento licitatório, nas quais se sintetiza o objeto da contratação, estabelecem-se as regras de participação dos licitantes, definem-se os critérios de julgamento das propostas e disciplinam-se as condições de habilitação, execução e fiscalização da futura contratação, em consonância com as disposições legais aplicáveis.

Dessa forma, estando o processo devidamente instruído com os documentos essenciais da fase preparatória da contratação, os autos são submetidos à apreciação desta Assessoria Jurídica para emissão de parecer acerca da regularidade jurídica do procedimento licitatório e da possibilidade de prosseguimento do certame, à luz da legislação vigente.

É o que importa relatar.

## **2. Fundamentação Legal**

A Lei Federal nº 14.133/2021, ao instituir o novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos, promoveu significativa reformulação da sistemática das contratações públicas brasileiras, consolidando modelo procedimental fortemente orientado pelo planejamento administrativo, pela governança pública, pela eficiência da atuação estatal e pela busca da proposta mais vantajosa para a Administração, sem afastar a necessária observância aos princípios constitucionais que regem a atividade administrativa.

Nesse contexto, dispõe o art. 5º da referida legislação que os processos licitatórios e as contratações públicas devem observar, dentre outros, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, planejamento, transparência, competitividade, proporcionalidade, economicidade, razoabilidade, segregação de funções, motivação, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, princípios estes diretamente relacionados aos comandos estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal e que funcionam como vetores interpretativos indispensáveis à validade e legitimidade dos atos administrativos praticados no âmbito das contratações públicas.

A sistemática instituída pela Nova Lei de Licitações atribuiu especial relevância à fase preparatória da contratação, convertendo o planejamento em verdadeiro pressuposto de legitimidade da futura contratação administrativa. Não por outra razão, os arts. 17 e 18 da Lei nº 14.133/2021 estabeleceram um encadeamento lógico e obrigatório de atos administrativos voltados à demonstração objetiva da necessidade pública, da adequação da solução escolhida, da viabilidade técnica e econômica da contratação pretendida e da compatibilidade do objeto com as reais necessidades da Administração.

No caso concreto, verifica-se que o procedimento administrativo foi regularmente instruído com os documentos essenciais exigidos pela legislação de regência, contemplando o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR), a pesquisa mercadológica e os demais documentos necessários à regular constituição da fase preparatória do certame, evidenciando a observância do devido ciclo de planejamento instituído pela Lei nº 14.133/2021.

A adequada formalização da demanda permitiu à Administração Pública identificar, de forma objetiva e fundamentada, a necessidade de contratação de empresa especializada para o fornecimento de material gráfico em geral, destinado ao atendimento das demandas administrativas, institucionais, operacionais e de comunicação das diversas Secretarias e órgãos municipais, compreendendo impressos administrativos, formulários, receiptários, fichas, materiais educativos, banners, lonas, adesivos, crachás, folders, materiais de divulgação institucional e demais produtos gráficos indispensáveis ao regular funcionamento da máquina administrativa municipal.

Sob esse aspecto, o Estudo Técnico Preliminar evidencia a preocupação da Administração em demonstrar a viabilidade técnica e econômica da contratação pretendida, bem como em avaliar a solução mais adequada ao atendimento das necessidades administrativas identificadas, concluindo pela pertinência da realização de procedimento licitatório estruturado sob o Sistema de Registro de Preços, diante da natureza contínua, parcelada, variável e sucessiva das demandas relacionadas ao fornecimento de materiais gráficos para as diversas Secretarias Municipais.

A propósito, a doutrina administrativista contemporânea tem reconhecido que o planejamento deixou de constituir mera faculdade administrativa para assumir posição central na legitimidade das contratações públicas. Nesse sentido, Marçal Justen Filho leciona que o planejamento representa instrumento indispensável à racionalização da atividade administrativa, funcionando como mecanismo de prevenção contra contratações inadequadas, antieconômicas ou desnecessárias.

Em igual sentido, Ronny Charles Lopes de Torres sustenta que a Lei nº 14.133/2021 promoveu verdadeiro fortalecimento da fase preparatória da contratação pública, exigindo da Administração motivação técnica consistente acerca da necessidade administrativa, da solução escolhida e da compatibilidade econômica da contratação pretendida.

No que concerne à natureza do objeto, constata-se que os materiais gráficos pretendidos possuem características padronizadas, ampla disponibilidade no mercado especializado e especificações passíveis de definição objetiva mediante critérios usuais de mercado, circunstâncias que autorizam sua classificação como bens e serviços comuns, nos termos do art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021.

Esse enquadramento legitima a adoção da modalidade pregão, prevista no art. 28, inciso I, e regulamentada pelo art. 29 da Lei nº 14.133/2021, modalidade especialmente vocacionada à contratação de bens e serviços comuns, sobretudo em hipóteses nas quais se busca ampliar a competitividade do certame, assegurar maior transparência procedimental e promover maior eficiência na seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A realização do procedimento sob a forma eletrônica revela-se igualmente compatível com as diretrizes contemporâneas de governança pública e transformação digital da Administração, na medida em que amplia o alcance da disputa, favorece a participação de maior número de licitantes, reduz barreiras geográficas e assegura maior transparência aos atos praticados no curso do certame, concretizando, assim, os princípios da publicidade, competitividade, eficiência e economicidade administrativa.

No tocante à adoção do Sistema de Registro de Preços, verifica-se que a Administração pretende utilizar o mecanismo previsto nos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021, instituto destinado à viabilização de futuras contratações parceladas, sucessivas e conforme demanda, sem obrigatoriedade de contratação integral dos quantitativos estimados.

A escolha do Sistema de Registro de Preços mostra-se plenamente compatível com a natureza da demanda ora analisada, tendo em vista que o fornecimento de materiais gráficos ocorre de forma contínua, variável e conforme necessidade das diversas Secretarias Municipais, circunstância que inviabiliza a definição exata e antecipada do quantitativo efetivamente necessário ao longo da execução contratual.

Trata-se, portanto, de contratação cuja dinâmica demanda instrumento contratual dotado de flexibilidade administrativa, apto a permitir aquisições futuras e parceladas conforme a conveniência, oportunidade e necessidade verificadas pela Administração Pública durante a vigência da ata de registro de preços, evitando-se tanto contratações insuficientes quanto aquisições superdimensionadas e incompatíveis com o consumo efetivamente verificado.

Além disso, a adoção do Sistema de Registro de Preços reduz a necessidade de instauração recorrente de novos procedimentos licitatórios para objetos de mesma natureza, promove maior racionalização da gestão administrativa e contribui para a otimização dos recursos públicos, assegurando maior continuidade às atividades desempenhadas pelos órgãos municipais e maior eficiência operacional à Administração Pública.

No que se refere à estimativa do valor da contratação, observa-se que a Administração promoveu pesquisa mercadológica em conformidade com os parâmetros estabelecidos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, utilizando como referência contratações similares realizadas por

outros órgãos e entidades públicas, mediante consultas ao Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, com utilização de metodologia estatística baseada na mediana das amostras válidas coletadas e expurgo de valores considerados discrepantes.

A adequada formação do preço de referência constitui elemento indispensável à regularidade do procedimento licitatório, permitindo à Administração aferir a compatibilidade das propostas apresentadas com os valores praticados no mercado, além de subsidiar eventual análise acerca de inexequibilidade, sobrepreço ou superfaturamento, assegurando maior segurança jurídica à contratação e concretizando os princípios da economicidade, eficiência e seleção da proposta mais vantajosa.

Cumprido destacar, ainda, que a modelagem do objeto adotada pela Administração contemplou o agrupamento dos itens em lote único, circunstância que demanda justificativa técnica idônea, especialmente diante do dever de observância à competitividade e à ampliação da disputa.

No caso concreto, entretanto, verifica-se que a Administração apresentou fundamentação técnica razoável para a adoção do agrupamento, sustentando a existência de identidade funcional, operacional e mercadológica entre os itens que compõem o objeto licitado, todos vinculados ao segmento gráfico e de comunicação visual, além da necessidade de padronização institucional, compatibilidade de layouts, uniformidade de acabamento, racionalização logística e maior eficiência na gestão contratual.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que o agrupamento de itens em lote não constitui, por si só, irregularidade, desde que demonstradas razões técnicas e econômicas aptas a evidenciar a vantajosidade da modelagem adotada e a ausência de restrição indevida à competitividade. Nesse sentido, os Acórdãos nº 861/2013-Plenário e nº 5.260/2011-1ª Câmara reconhecem a legitimidade do agrupamento quando existente compatibilidade técnica e operacional entre os itens agrupados, hipótese que, em tese, encontra respaldo nas justificativas constantes dos autos.

Sob a ótica material, as especificações técnicas constantes do Termo de Referência mostram-se compatíveis com a finalidade pública perseguida, tendo a Administração delimitado critérios objetivos relacionados ao fornecimento, qualidade, padronização,

recebimento e fiscalização dos materiais gráficos, sem que se identifique, em princípio, restrição desarrazoada à competitividade ou exigências dissociadas da necessidade administrativa.

Diante desse panorama, verifica-se que o procedimento administrativo apresenta aderência aos parâmetros estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, evidenciando compatibilidade entre a solução escolhida, a necessidade administrativa identificada e os princípios que regem as contratações públicas.

Assim, consideradas a regularidade da instrução documental, a adequação da modalidade licitatória eleita, a pertinência da utilização do Sistema de Registro de Preços, a consistência da pesquisa mercadológica realizada, a fundamentação apresentada para adoção do lote único e a conformidade das minutas e documentos técnicos com a legislação aplicável, não se vislumbram, nesta fase de controle prévio de legalidade, óbices jurídicos ao prosseguimento do certame.

### 3. Conclusão

Diante do exposto, constata-se que o processo administrativo referente ao procedimento licitatório instaurado no âmbito do Município de Cerro Corá/RN, cujo objeto consiste no Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada para o fornecimento de material gráfico em geral, destinado ao atendimento das necessidades das diversas Secretarias, Fundos e órgãos que compõem a Administração Pública Municipal, encontra-se devidamente instruído, observando, em linhas gerais, as exigências inerentes à fase preparatória das contratações públicas previstas na Lei Federal nº 14.133/2021.

Assim, considerando a regularidade da instrução documental, a compatibilidade do Termo de Referência e das minutas que instruem o procedimento com os princípios e diretrizes previstos na Lei nº 14.133/2021, a adequação da modalidade licitatória eleita, a pertinência da utilização do Sistema de Registro de Preços, a justificativa apresentada para o agrupamento do objeto em lote único, a observância da sistemática de pesquisa de preços prevista no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e a conformidade do procedimento com os princípios da legalidade, publicidade, eficiência, planejamento, competitividade,

economicidade, transparência, motivação, razoabilidade e interesse público, manifesta-se esta Assessoria Jurídica pela legalidade do procedimento licitatório e pela possibilidade de prosseguimento do certame, com vistas à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

É o parecer.

Cerro Corá/RN, aos 18 de maio de 2026.



RAPHAEL TARGINO SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA  
Assessoria em Licitações do Município de Cerro Corá

