

Processo Administrativo SEI nº 8520125-08.2025.8.06.0000

Unidade Administrativa: Secretaria de Administração e Infraestrutura – SEADI.

Assunto: Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 12/2026.

PARECER

I - DO RELATÓRIO.

Trata-se de processo administrativo destinado a instrumentalizar a realização de procedimento licitatório, tendo a Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações enviado os autos digitais para análise da Consultoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021¹, inclusive quanto à minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 12/2026, o qual tem por objeto o “*registro de preços visando eventual aquisição de suprimentos destinados ao suporte às atividades administrativas e judiciárias no âmbito do TJCE, a fim de atender as necessidades do Poder Judiciário Cearense*” conforme especificações, quantitativos e exigências estabelecidas no referido edital e seus anexos .

Os autos foram instruídos, além da referida minuta do Edital do certame (Id 0626627), ao que interessa a esta manifestação, com os seguintes documentos, em suas versões atualizadas:

- a) Termo de Autorização de Processo Licitatório assinado pelo Presidente do TJCE (Id 0477783);
- b) Documento de Oficialização da Demanda/Documento de Formalização da Demanda (DOD/DFD) V2 (Id 0515998);
- c) Estudo Técnico Preliminar (ETP) - Compras Ordinárias por SRP V3 (Id 0519719) E Documento Anexo I do ETP - Informações Complementares V3 (Id 0519929);
- d) Mapa de Preços Preliminar para ETP V3 (0519952);

1. Lei nº 14.133/2021: 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. (...)

- e) Anuência do Secretário quanto às especificações constantes no Documento de Formalização da Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência e seus anexos retificados (Id 0602961);
- f) Planilha Eletrônica de Estimativa de Preços BP para TR (Id 0614353);
- g) Relatório de Cotação BP para TR (0614357)
- h) Termo de Referência (TR) e anexos, inclusive Mapa de Riscos (Ids 0613961 a 0614130);
- i) Memorando nº 69/2026 – DIRSPGC, pelo qual se enviam os autos à CONJUR (Id 0626636);

É, no essencial, o relatório. Cumpre-nos opinar a respeito.

II – DA DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO.

De início, vale ressaltar que o âmbito deste parecer se restringe ao exame de legalidade do procedimento licitatório em baila, como um todo, abrangendo, pois, a análise da aptidão jurídica dos artefatos que são utilizados como justificativa para a escolha administrativa empreendida na espécie, verificando-se sua conformidade com o previsto em lei, bem como a regularidade da proposta de minuta do edital regulador do certame, não se adentrando, porém, em aspectos técnicos, financeiros, de conveniência ou de oportunidade, que são próprios do Administrador Público no exercício de seu mister.

Nessa perspectiva, o assessoramento jurídico atuará em dupla dimensão. Primeiramente, no desempenho da função de colaboração. Neste caso, a assessoria fornecerá apoio para o desenvolvimento das demais atividades, identificando as normas jurídicas aplicáveis e avaliando as interpretações cabíveis. Sob outro enfoque, exercendo função de fiscalização, caberá a ela identificar violações efetivas ou potenciais ao ordenamento jurídico e adotar as providências cabíveis, integrando, assim, a denominada segunda linha de defesa da regularidade da atuação administrativa nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Outrossim, é oportuno transcrever a lição do doutrinador Marçal Justen Filho, ao interpretar as atribuições da assessoria jurídica pela Nova Lei de Licitações:

5.3) A vedação à assunção da competência alheia

É fundamental a segregação de funções. **Não incumbe ao órgão de assessoramento jurídico assumir a competência política e administrativa atribuída a agente público**

distinto. Inexiste autorização normativa para que o assessor jurídico se substitua ao agente público titular da competência prevista em lei. Existem escolhas e decisões reservadas à autoridade. O assessor jurídico não se constitui em autoridade, para fins do art. 6º, inc. VI, da Lei 14.133/2021 (GN.²)

Firmada essa breve premissa, passamos ao exame da minuta destacada, de modo a verificar sua consonância com os princípios e normas que lhe são pertinentes.

III - DA ANÁLISE JURÍDICA.

a) Da contextualização da demanda:

Pelas informações constantes nos autos, verifica-se que a Coordenadoria de Gestão de Suprimentos pretende o registro de Preços para eventual AQUISIÇÃO DE SUPRIMENTOS destinados ao suporte às atividades administrativas e judiciárias no âmbito do TJCE.

Os setores esclarecem que foi identificada a necessidade de disponibilizar suprimentos para a execução das rotinas institucionais cotidianas, contribuindo para a produção, organização, arquivamento e expedição de documentos, bem como para a comunicação institucional interna e externa, favorecendo a eficiência operacional dos procedimentos realizados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE).

Vejamos as justificativas constantes nos autos:

DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (Id 0515998)

(...)

3. IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE

3.1. Tendo em vista as diversas atribuições desempenhadas pelas unidades que compõem a força de trabalho desta Egrégia Corte, é imprescindível o atendimento tempestivo e contínuo da demanda por suprimentos destinados ao suporte às atividades administrativas e judiciárias. Esses suprimentos são necessários na execução das rotinas institucionais cotidianas, contribuindo para a produção, organização, arquivamento e expedição de documentos, bem como para a comunicação institucional interna e externa, favorecendo a eficiência operacional dos procedimentos realizados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE).

3.2. A inexistência ou insuficiência no fornecimento de insumos básicos ao suporte às atividades laborais compromete de forma significativa a regularidade da execução das funções institucionais, podendo resultar em atrasos nos fluxos processuais, desmotivação de colaboradores e redução da produtividade das unidades, com reflexo na qualidade do serviço público prestado à sociedade.

² **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas** / Marçal Justen Filho. - 2. ed. - rev., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 668-669.

3.3. Diante desse cenário, torna-se fundamental que o TJCE disponha de insumos em quantidades suficientes e com características compatíveis com as necessidades de consumo, de modo a proporcionar a continuidade das rotinas institucionais, a regularidade do trâmite de expedientes e correspondências, bem como a manutenção do adequado nível de desempenho das atividades desenvolvidas no âmbito do Poder Judiciário estadual.

(...) GN

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (Id 0519719)

(...)

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

1.1. Diante da política de planejamento, compra e armazenamento de insumos adotada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará – TJCE, cujo objetivo é reduzir os estoques do almoxarifado sem comprometer o abastecimento das unidades, faz-se necessário avaliar a necessidade de compra de insumos relacionados ao DFD que provocou estes estudos preliminares, a fim de evitar falta ou excesso e desperdício de bens.

1.2. Neste sentido, primeiramente foram avaliadas as efetivas necessidades que justificam o fornecimento pretendido, conforme indicado no DFD, referente à demanda de suprimentos destinados ao suporte às atividades administrativas e judiciárias no âmbito do TJCE.

1.3. Resta evidenciada a necessidade de assegurar o abastecimento regular, contínuo e tempestivo de suprimentos para apoio às rotinas institucionais desenvolvidas pelas unidades integrantes do Poder Judiciário estadual. Tais suprimentos configuram-se como insumos indispensáveis na execução das atividades administrativas e judiciárias cotidianas, sendo amplamente utilizados por magistrados, servidores e colaboradores no desempenho de suas atribuições legais e regimentais. Sua disponibilização contribui para a produção, organização, arquivamento, preservação e expedição de documentos, além de constituir suporte à logística interna e à comunicação institucional, tanto no âmbito organizacional quanto externo, proporcionando condições para que os processos institucionais sejam conduzidos de maneira organizada e ininterrupta.

1.4. Além disso, a indisponibilidade ou insuficiência dos suprimentos em questão compromete de forma significativa a eficiência operacional das unidades, uma vez que se tratam de itens essenciais na estrutura das organizações e de uso contínuo nas rotinas institucionais. A ausência destes insumos resulta em atrasos na execução de ações, desorganização documental, desmotivação de colaboradores e impacto negativo na qualidade e tempestividade dos serviços prestados à sociedade.

1.5. Dessa forma, a presente demanda destina-se a suprir as unidades administrativas e judiciárias do TJCE, situadas tanto na capital quanto no interior do estado, cada uma com perfis e padrões de consumo distintos. Esse cenário requer planejamento logístico eficiente e fornecimento contínuo, a fim de evitar desabastecimentos que possam comprometer o funcionamento regular das atividades do Tribunal.

1.6. Importante, para definir a solução para a necessidade efetiva que sustenta a demanda, essencialmente caracterizada como necessidade de suprimentos destinados ao suporte às atividades desenvolvidas do TJCE, que sejam aprofundados os seguintes aspectos:

1.6.1. Periodicidade da necessidade: Diária.

1.6.2. Locais de aplicação/recebimento:

1.6.2.1. Os locais de aplicação serão as unidades administrativas e judiciárias do 1º e 2º Grau de Jurisdição do Poder Judiciário estadual.

1.6.2.2. O local de recebimento será a Coordenadoria de Gestão de Suprimentos do TJCE, no endereço: Rodovia BR 116, nº 2555, KM 06, Cajazeiras, Fortaleza/CE – Galpão 14.

1.6.3. Diferenciais de horários de entrega/recebimento e especificidades do transporte ou entrega: Entregas devem ser feitas em horário comercial, com agendamento prévio para garantir a disponibilidade da equipe responsável pelo recebimento.

1.6.4. Unidade de medida de consumo: Unidade/caixa/tubo/pacote/rolo.

1.6.5. Volume/quantidade requerida: O volume total será de 354.548 (trezentos e cinquenta e quatro mil, quinhentos e quarenta e oito) itens.

1.6.6. Demandantes e usuários finais: O demandante é a Coordenadoria de Gestão de Suprimentos. Os usuários finais são Magistrados, servidores, colaboradores e público externo.

1.7. Havendo o atendimento desta demanda, o TJCE contará com recursos necessários ao apoio às tarefas cotidianas de magistrados, servidores e colaboradores do Poder Judiciário cearense. Enfatizando que, caso contrário, ocorreria o risco de não ter o suprimento em quantidades e características adequadas, que poderia afetar até mesmo a qualidade e disponibilidade da atividade-fim.

(...) GN

Diante da necessidade, **foi realizado levantamento de dados para identificar a quantidade de itens indispensáveis.**

Com efeito, ao analisar as possíveis opções de solução para a demanda apresentada, a área demandante, como igualmente consta no ETP presente nos autos, em um juízo de discricionariedade e conveniência que fogem da análise aqui realizada por esta Consultoria Jurídica, entendeu pela necessidade/adequabilidade do **registro de preços visando eventual AQUISIÇÃO DE SUPRIMENTOS destinados ao suporte às atividades administrativas e judiciárias no âmbito do TJCE.**

Nesse sentido, em artigo de autoria dos professores Ronny Charles Lopes de Torres e Anderson Sant’Ana Pedra, com o tema “O papel da Assessoria Jurídica na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021)”, que fora divulgado na Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, Direito do Estado em Debate / PGE-PR, Curitiba, Edição nº

13/2022, página 105, foi consignado:

Dito de outra forma, embora tenha o parecerista jurídico a incumbência de realizar controle prévio de legalidade e análise jurídica da contratação, **não lhe cabe substituir a decisão do setor técnico, em relação, por exemplo, à solução escolhida do mercado ou mesmo à decisão político-administrativa do gestor público**, autoridade competente que, diante das nuances envolvidas no caso concreto, opta por um determinado modelo de contratação admitido pela legislação. A aferição da conveniência e da oportunidade pertence à autoridade competente pela tomada de decisão, não ao órgão de assessoramento jurídico ou mesmo aos órgãos de controle (GN).³

Dito isso, vejamos o que se diz a sobre a definição da solução a ser contratada:

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (Id 0519719)

(...)

3. FORMAS DE ATENDIMENTO DA NECESSIDADE

3.1. Diante das particularidades da necessidade identificada, além de informações técnicas obtidas, foram consideradas, para a solução da necessidade identificada, os seguintes meios:

3.1.1. Organização de campanhas internas para doações voluntárias de materiais, reforçando os estoques.

3.1.2. Doação de materiais por outros órgãos e entidades da Administração Pública.

3.1.3. Aquisição, por meio de adesão à ARP federal ou estadual, de material para atendimento da necessidade.

3.1.4. Aquisição de materiais de expediente, utensílios para escritório e envelopes, mediante licitação realizada pelo TJCE e adotando Sistema de Registro de Preços.

3.2. Analisadas as possíveis formas de solução para o atendimento interno da demanda, foram também promovidas medidas e consideradas outras opções de suprimento da demanda, tais como:

3.2.1. Remanejamento interno.

3.2.2. Compartilhamento de outras soluções existentes.

3.2.3. Retardamento ou atendimento provisório por solução alternativa para posterior aquisição programada e até possivelmente coletiva.

3.3. Após a análise das alternativas de atendimento interno à demanda, verificou-se a inviabilidade de sua resolução por meio de remanejamento entre setores. Constatou-se que as unidades não dispõem de excedentes em quantidade ou características adequadas para suprir a necessidade identificada, o que inviabiliza qualquer forma de redistribuição ou compartilhamento de solução já existente. Além disso, eventual remanejamento poderia comprometer a continuidade e a qualidade dos serviços prestados nas áreas de origem.

3 Disponível em: https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-07/e-book_pge_revista_juridica_13o_edicao_-_2022_0.pdf#page=89

3.4. Ademais, constatou-se a inviabilidade do retardamento ou do atendimento provisório da demanda, uma vez que a postergação da solução definitiva possui impacto direto na execução regular das atividades, e as soluções temporárias não atendem aos requisitos técnicos, funcionais e padronizáveis necessários, podendo gerar instabilidade operacional, redução da qualidade dos serviços e necessidade de retrabalho em curto prazo, em desacordo com os princípios da eficiência, do planejamento e da economicidade.

3.5. Outra solução interna, provisória e coletiva consiste na organização de campanhas para doações voluntárias de materiais, reforçando os estoques atuais. Constatou-se a inviabilidade dessa alternativa. Apesar de a mobilização de servidores e colaboradores para contribuições voluntárias representar uma saída emergencial, tal iniciativa não assegura atendimento de forma consistente e abrangente. Trata-se de uma ação eventual e de caráter incerto, cuja adesão não garante regularidade nem volume adequado para suprir as necessidades levantadas. Ademais, a medida mostra-se imprópria como estratégia institucional, por deslocar para os servidores e colaboradores uma responsabilidade que compete à Administração Pública.

3.6. Em relação à doação de materiais por outros órgãos e entidades da Administração Pública, verificou-se a inviabilidade em razão das desvantagens técnicas que comprometem o atendimento da necessidade. Tal solução depende de excedentes eventuais e não planejados por parte de outros órgãos, o que não assegura regularidade no fornecimento, tampouco garante quantidades suficientes ou conformidade com as especificações técnicas requeridas. Além disso, há riscos associados à origem, validade, integridade e compatibilidade dos itens recebidos, fatores que podem impactar negativamente a eficiência administrativa e a qualidade dos serviços prestados.

3.7. Por sua vez, a aquisição, por meio de adesão à ARP federal ou estadual, de materiais para atendimento da necessidade mostrou-se inviável como solução, uma vez que não foram localizadas Atas de Registro de Preços que contemplassem a totalidade de itens demandados e principalmente os quantitativos necessários para suprir adequadamente as unidades do TJCE. A adesão fragmentada a diversas ARPs aumentaria significativamente a complexidade administrativa, além de prolongar os prazos de atendimento, comprometendo a eficiência e a regularidade do fornecimento.

3.8. Ao final da análise, identificou-se que a melhor alternativa para suprimento da necessidade estudada é a aquisição de materiais de expediente, utensílios para escritório e envelopes, mediante licitação realizada pelo TJCE e adotando Sistema de Registro de Preços, a qual necessita de análise. Para tanto, será realizado levantamento de mercado, para concluir se a forma de atendimento encontrada é técnica e financeiramente viável, seguindo os seguintes parâmetros:

3.8.1. Pesquisa em processos similares anteriores feitos pelo TJCE.

3.8.2. Pesquisa em outros órgãos e entidades da administração pública.

3.8.3. Pesquisa de oferta de soluções do mercado, com objetivo de identificar as diversas possibilidades e a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações.

(...)

8. LEVANTAMENTO DE MERCADO

8.1. Para a contratação em tela, foram pesquisados processos similares anteriores, feitos pelo TJCE e por outros órgãos e entidades, assim como pesquisa de oferta de soluções do mercado, com objetivo de identificar as diversas possibilidades e a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor supririam as necessidades do TJCE.

8.2. Os processos similares previamente conduzidos pelo TJCE, mencionados no item 2, contribuíram para a compreensão das necessidades e especificações dos itens. Entretanto, a análise dessas contratações revelou possibilidades de aprimoramento, sobretudo no que se refere ao dimensionamento dos quantitativos, à adequação das especificações técnicas, com foco em maior durabilidade, eficiência e aumento da competitividade, e à implementação de um planejamento mais estruturado, capaz de garantir previsibilidade e efetividade no atendimento das demandas.

8.3. De processos similares pesquisados, realizados por outros órgãos e entidades, cita-se, como exemplos, os Pregões Eletrônicos nº 90020/2025 do Conselho Regional de Administração do Ceará¹ e nº 90013/2025 do Centro de Inteligência da Marinha em Brasília². A análise desses procedimentos serviu como referência para o aprimoramento de determinadas especificações técnicas, evidenciando a necessidade de atenção ao padrão de qualidade dos itens e à eliminação de restrições indevidas, de modo a ampliar a competitividade e a eficiência do processo de aquisição.

8.4. No que se refere ao levantamento de soluções disponíveis no mercado, com o objetivo de identificar alternativas, novas metodologias, tecnologias ou inovações, foram apresentadas alternativas no item 3 – “Formas de Atendimento da Necessidade”, nas quais se avaliou a viabilidade técnica e financeira à luz das justificativas e das limitações apontadas. Dessa forma, apresenta-se a seguir a solução externa remanescente, para análise detalhada sob os aspectos técnico e econômico.

8.4.1. Solução: Aquisição de materiais de expediente, utensílios para escritório e envelopes, mediante licitação realizada pelo TJCE e adotando Sistema de Registro de Preços.

8.4.1.1. Descrição da solução: Esta opção consiste na aquisição de materiais de expediente, utensílios de escritório e envelopes junto a fornecedores previamente selecionados, de acordo com as necessidades efetivamente identificadas. O fornecimento será realizado em conformidade com as especificações técnicas estabelecidas, assegurando que os itens atendam aos requisitos institucionais do Tribunal. Os fornecedores serão responsáveis pelas entregas dos produtos, garantindo a aquisição adequada, a conformidade legal, a qualidade e a regularidade no atendimento das demandas do TJCE.

8.4.1.2. Descrição técnica: As especificações foram estabelecidas a partir da comparação entre as práticas usuais do mercado e contratações realizadas pelo TJCE e por outros órgãos, conforme

demonstrado no presente estudo. Na descrição dos materiais, busca-se garantir o atendimento das necessidades do TJCE, sem comprometer a competitividade, em observância com os princípios e diretrizes estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

8.4.1.3. Marcas de referência: Para alguns materiais foram estabelecidas referência de marcas de qualidade comprovada que atendem ao pretendido. No entanto, a indicação é referencial, podendo a FORNECEDORA entregar objetos similares de outras marcas, desde que contemplem e comprovem as características deste Estudo Técnico Preliminar.

8.4.1.4. Disponibilidade dos materiais: Após consultas em sites de domínio amplo, identificou-se a existência de diversas marcas e materiais disponíveis e aptos a atender às necessidades do Tribunal de Justiça. Esse levantamento evidencia a viabilidade de atendimento da demanda, demonstrando que há oferta suficiente no mercado para garantir competitividade e diversidade de fornecedores.

8.4.1.5. Sistema de Registro de Preços: Considerando que as demandas são estimadas, revela-se pertinente e adequada a formalização de Ata de Registro de Preços, prática amplamente adotada pelo TJCE. Esse instrumento proporciona maior flexibilidade às aquisições, permitindo ajustar o fornecimento de acordo com as necessidades reais que surgirem durante sua vigência. O registro de preços possibilita a modulação dos quantitativos, garantindo eficiência, controle e economicidade no processo de aquisição, em consonância com os padrões adotados pelo TJCE e por outros órgãos públicos.

8.4.1.6. Vantagens da solução:

8.4.1.6.1. Permite especificar os materiais de acordo com os padrões de qualidade e tipos de insumos mais adequados às rotinas de administrativas e judiciárias das unidades do TJCE.

8.4.1.6.2. Maior controle sobre prazos de entrega dos fornecedores, distribuição interna e gestão de estoque.

8.4.1.6.3. Autonomia do Tribunal no planejamento das aquisições, definição de critérios técnicos, execução e fiscalização contratual.

8.4.1.6.4. Diminuição dos riscos relacionados à descontinuidade ou ao esgotamento de quantitativos de materiais.

8.4.1.6.5. O Sistema de Registro de Preços (SRP) permite realizar aquisições contínuas ou parceladas durante a vigência da Ata, sem necessidade de abrir novas licitações a cada compra.

8.4.1.7. Desvantagens da solução:

8.4.1.7.1. Controle logístico para armazenamento e de distribuição dos materiais. No entanto, a opção pelo SRP permite manter o nível de estoque mínimo, porém adequado ao atendimento das requisições dos diversos setores e unidades do TJCE.

8.4.1.7.2. Necessidade de gerenciamento dos contratos de aquisição. Entretanto, o TJCE dispõe de estrutura organizacional consolidada para a gestão e fiscalização contratual, com unidades setoriais capacitadas para o acompanhamento sistemático dos contratos.

8.5. Após análise de todas as alternativas, a aquisição de materiais de expediente, utensílios para escritório e envelopes, mediante licitação realizada pelo TJCE e adotando Sistema de Registro de Preços, foi considerada a solução mais viável. Essa alternativa oferece maior controle sobre as especificações exigidas pelo Tribunal para atendimento das necessidades, além de permitir uma negociação mais eficiente dos preços e prazos de entrega. A aquisição também favorece o melhor controle sobre a qualidade dos produtos e o suprimento ágil das demandas identificadas, evitando potenciais atrasos.

(...)

10. SOLUÇÃO ESCOLHIDA

10.1. Após as análises das particularidades da demanda e das possibilidades de atendimento, identificou-se como a melhor opção para o atendimento da necessidade a Solução: Aquisição de materiais de expediente, utensílios para escritório e envelopes, mediante licitação realizada pelo TJCE e adotando Sistema de Registro de Preços. Essa escolha se baseia nos seguintes fatores:

10.1.1. A solução escolhida garante que as especificações dos suprimentos estejam de acordo com as reais necessidades institucionais, evitando adaptações ou ajustes para adequação.

10.1.2. Garante a governança de todo o ciclo contratual, contemplando as fases de planejamento, contratação, execução e monitoramento do fornecimento, contribuindo para o atendimento ágil e eficiente das demandas previamente identificadas.

10.1.3. Permite supervisão mais rigorosa da qualidade e da regularidade na entrega dos insumos.

10.1.4. Reduz a dependência de atas de registro de preços de outros órgãos públicos, que podem ser encerradas, canceladas ou não abranger todos os itens necessários, interferindo na disponibilização dos itens.

10.1.5. Permite incluir condições específicas de penalidades, prazos ou garantias que atendam diretamente às necessidades do Tribunal.

10.1.6. A solução adotada corresponde aos padrões usuais do mercado, caracterizando o objeto como comum.

10.1.7. Trata-se de uma opção recorrente tanto no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) quanto em outros órgãos da Administração Pública.

(...) GN

Pelo exposto, considerando de forma sistêmica as informações prestadas pelo setor demandante, atentando especialmente ao ETP, TR e demais artefatos, podemos concluir que a solução escolhida para o atendimento da demanda consiste no registro de preços para eventual AQUISIÇÃO DE SUPRIMENTOS destinados ao suporte às atividades administrativas e judiciárias no âmbito do TJCE.

Nessa perspectiva, o setor técnico justifica a escolha pelo **parcelamento da solução**, conforme se vê:

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (Id 0519719)

(...)

11. JUSTIFICATIVA DO PARCELAMENTO OU NÃO

11.1. Avaliando a possibilidade e a pertinência do parcelamento do objeto para atendimento da necessidade, considerou-se o tipo e volume de fornecimento pretendido e a distribuição regional, assim como os aspectos técnicos, operacionais e econômicos, sobretudo de economia de escala e custos com transporte e respectiva amortização, de modo que resultou na identificação de melhor opção em licitar em 06 (seis) diferentes lotes, restando assim distribuídos em proposta de divisão:

11.1.1. Lote 01 – Material de expediente – Cota Principal – para ampla concorrência.

11.1.2. Lote 02 – Material de expediente – Cota reservada – destinada ao atendimento por ME ou EPP, nos termos da Lei Complementar 123/2006, art. 48, inciso III.

11.1.3. Lote 03 – Utensílios para escritório – Cota Principal – para ampla concorrência.

11.1.4. Lote 04 – Utensílios para escritório – Cota reservada – destinada ao atendimento por ME ou EPP, nos termos da Lei Complementar 123/2006, art. 48, inciso III.

11.1.5. Lote 05 – envelopes – Cota Principal – para ampla concorrência

11.1.6. Lote 06 – envelopes – Cota reservada – destinada ao atendimento por ME ou EPP, nos termos da Lei Complementar 123/2006, art. 48, inciso III.

11.2. O detalhamento dos lotes encontra-se exposto no anexo I deste ETP (Informações complementares).

11.3. No agrupamentos dos itens, levou-se em consideração a natureza e a similaridade dos materiais, reunindo aqueles com características e finalidades compatíveis, a fim de evitar a concentração excessiva de itens heterogêneos em um único lote, o que poderia restringir a competitividade. Além disso, o agrupamento permite maior eficiência na gestão contratual e no recebimento dos produtos, contribuindo para o atendimento tempestivo das demandas institucionais.

11.4. Destaca-se que o agrupamento dos itens nos 06 (seis) lotes supracitados é prática anteriormente adotada por este Tribunal conforme processos CPA nº 8525108-87.2023.8.06.0000 e nº 8525413-71.2023.8.06.0000.

(...) GN

Calha lembrar que, apesar de o parcelamento ser um princípio expresso no art. 47, II, da Lei nº 14.133/2021, deve-se verificar, para a sua adoção, a viabilidade e a vantajosidade econômica para a contratação.

Sobre esse tema, vale observar que o Tribunal de Contas da União tem súmula jurisprudencial no sentido de ser obrigatório o parcelamento do objeto, desde que divisível e que não haja perda da economia em escala.

SÚMULA TCU 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Ademais, restou garantido o **tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte**, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006, assegurado, também, pelo art. 4º da Lei nº 14.133/2021.

A partir da especificação supra, a área demandante efetivou **pesquisa de preço em conformidade com os parâmetros indicados nos incisos I e II do §1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021**, encontrando o valor estimado de **R\$ 1.261.790,34 (um milhão, duzentos e sessenta e um mil, setecentos e noventa reais e trinta e quatro centavos)**.

Indica-se, ainda, que a contratação se encontra prevista no **Plano de Contratações Anual do Poder Judiciário – PAC 2026**, sob o Código RDP-SEADI-2026-193 (Id 0519719), e está em consonância com os objetivos estratégicos desta egrégia Corte, quais sejam, “Prover estrutura física segura, acessível, sustentável e flexível” e “Promover a celeridade e a qualidade na prestação dos serviços”.

Isso posto, sendo o narrado acima, em resumo, os principais pontos da fase preparatória da licitação em tela, passemos à análise específica das diretrizes centrais que envolvem o tipo de contratação pretendida e de seu atendimento no caso concreto.

b) Da observância dos procedimentos legais da fase preparatória da licitação:

De início, compete aclarar que a licitação sob análise será regida pelas disposições da Lei nº 14.133/2021, dispositivo geral que regula os procedimentos de licitação e contratações públicas.

Pois bem, o art. 17 da Lei nº 14.133/2021 estabelece as fases necessárias para a realização dos procedimentos licitatório em geral, senão vejamos:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I – preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI – recursal;

VII - de homologação.

(...)

Por sua vez, no art. 53 da nova Lei de Licitações tem-se a previsão de que, finda a fase preparatória, “o processo deverá ser analisado pelo órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.”

Nesse ponto, prossegue o art. 53 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 53. *omissis*.

§ 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 em consideração na análise jurídica;

III – (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

(...)

Precisamente esta é a fase em que se encontra o presente processo, razão pela qual passamos a discorrer sobre o cumprimento dos mandamentos legais aplicáveis.

No que se refere à fase preparatória do processo licitatório em questão, a lei de regência prevê as seguintes balizas iniciais, vejamos:

CAPÍTULO II

DA FASE PREPARATÓRIA

Seção I

Da Instrução do Processo Licitatório

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.

(...) GN

Compulsando os autos, verifica-se a presença dos competentes Estudo Técnico Preliminar (Id 0519719) e Termo de Referência (Id 0613961), contendo a descrição da necessidade da contratação, a definição dos objetos e das condições de execução e pagamento e o orçamento estimado.

De igual monta, a minuta do Edital (Id 0626627) traz informações sobre a substituição do contrato por outro instrumento hábil, contém a forma de fornecimento, a modalidade de licitação, o critério de julgamento e o modo de disputa.

Foram igualmente abordados pelos documentos constantes nos autos as qualificações do tipo técnica, econômico-financeira e operacionais à contratação e as regras pertinentes à vedação à participação de empresas em consórcio.

Cabe ressaltar, ainda, que foi confeccionado e juntado ao caderno processual o Mapa dos Riscos (Id 0614123) que possam comprometer o sucesso da licitação e a eficaz execução contratual, indicando os potenciais riscos, suas principais causas, a probabilidade e a magnitude do impacto, além de propor ações preventivas e de contingência que poderão ser adotadas pelo e. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

Avançando na análise da etapa de instrução inicial do certame, importante mencionar que a Lei de regência prevê, ainda, requisitos específicos para o Estudo Técnico Preliminar, conforme disposições dos §§ 1º e 2º do art. 18; vejamos:

Art. 18. *omissis*

(...)

§ 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 refugos, quando aplicável;

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

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

(...) GN

Conforme exposto anteriormente, verificamos que o ETP contém os elementos obrigatórios destacados.

Acerca do **Termo de Referência (TR)**, dispõe a mesma norma:

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;

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

- I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Na mesma toada, o TR (Id 0479450) também atende aos mencionados pressupostos na hipótese em exame.

Dessa forma, aliado às demais informações constantes nos autos, **consideramos adequada, sob o aspecto formal, a instrução preliminar do presente processo licitatório.**

Nesse ponto, convém fazer uma importante observação quanto à análise aqui realizada, uma vez que esta Consultoria Jurídica não possui competência e/ou conhecimento para tecer considerações pormenorizadas sobre o acerto técnico da definição do objeto e da forma de execução pretendida.

Em nossa análise, partimos do pressuposto de que as especificações técnicas no caso, notadamente quanto à necessidade da contratação e ao detalhamento dos objetos pretendidos, tenham sido regular e corretamente determinadas pela área técnica, com base no melhor atendimento às necessidades do Poder Judiciário.

Ressaltamos, nesse sentido, que os documentos técnicos acima mencionados (ETP e TR), os quais servem de base para todo o processo licitatório e para a futura contratação pretendida, foram confeccionados pela unidade responsável pela demanda em questão, em que restou indicado expressamente que a eventual aquisição dos objetos pretendidos, por meio da registro de preços, revela-se a melhor solução para atendimento das necessidades do Poder Judiciário Estadual.

Superado o ponto acima, compete tecer algumas considerações sobre outras importantes questões do certame e sobre a minuta propriamente dita do instrumento convocatório, o que se fará a seguir.

c) Da estimativa de preço:

Para a licitação em tela, a área demandante apresentou estimativa de preço total de **R\$ 1.261.790,34 (um milhão, duzentos e sessenta e um mil, setecentos e noventa reais e trinta e quatro centavos)**, conforme consta no TR (Id 0613961), valor esse obtido a partir de pesquisa de preço realizada (Id 0614357).

A Lei nº 14.133/2021 institui regramento próprio no que se refere ao procedimento regular para estimativa de preço, nos termos do que preceituam os arts. 23 e seguintes, *verbis*:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não

tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

(...) GN

No Estudo Técnico Preliminar (Id 0519719), foram apresentadas as seguintes considerações preliminares:

9. ESTIMATIVA DE VALOR

9.1. Considerando as diversas formas para atender a necessidade descrita neste documento, foram considerados os respectivos valores aproximados para o fornecimento, que indicam como razoável a estimativa em torno de R\$ 1.140.858,32 (Um milhão, cento e quarenta mil, oitocentos e cinquenta e oito reais e oitenta centavos). Esse valor é o mais aproximado que se pode relacionar neste primeiro momento de estudo, podendo ser ajustado no momento de desenvolvimento do Termo de Referência.

9.2. A definição dos preços estimados da contratação dos materiais baseou-se em pesquisa obtida por meio do Banco de Preços, em conformidade com o Manual de Pesquisa de Preços do TJCE, Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 e o art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

9.3. No que se refere à metodologia utilizada para a obtenção do preço de referência, foi aplicado o método da média aritmética. O cálculo considerou pelo menos 3 (três) valores, selecionados a partir de fontes confiáveis, sendo desconsiderados os valores inexequíveis e excessivamente elevados.

9.4. Embora a média tenha se apresentado em valor diferente da mediana, a diferença entre os dois valores é pouco significativa e não indica distorções relevantes. Nesse caso, a média continua sendo uma representação válida do comportamento central dos preços praticados, mantendo o equilíbrio entre o menor e o maior valor coletado.

9.5. Cumpre destacar que todas as informações detalhadas sobre a composição dessa estimativa, incluindo os preços obtidos, cálculos, parâmetros adotados, metodologia utilizada para a obtenção do preço de referência e o mapa comparativo de preços, estão devidamente expostos no relatório de preços e demais documentos anexados nos autos do presente processo.

No **Termo de Referência**, foi consolidado o valor estimado da contratação em R\$ 1.261.790,34 (um milhão, duzentos e sessenta e um mil, setecentos e noventa reais e trinta e quatro centavos). Confira-se (Id 0613961):

ESTIMATIVAS DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

O custo estimado total da contratação é de R\$ 1.261.790,34 (um milhão, duzentos e sessenta e um mil, setecentos e noventa reais e trinta e quatro centavos), todas as informações detalhadas sobre a composição dessa estimativa, incluindo os preços obtidos, cálculos, parâmetros adotados, metodologia utilizada para a obtenção do preço de referência e o mapa comparativo de preços,

estão devidamente expostos no relatório de preços e demais documentos anexados nos autos do presente processo, assegurando que os procedimentos técnicos seguiram os critérios estabelecidos no Manual de Pesquisa de Preços do TJCE.

Quanto à metodologia adotada, reforça-se foi utilizada a média, tendo em vista o comparativo entre os valores globais da média (R\$ 1.261.790,34) e da mediana (R\$ 1.270.526,97).

Em relação à cotação de preços, indica-se que foram observados os parâmetros indicados nos incisos I, II e III do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, conforme pormenorizado no **relatório de Id 0614357**.

Dessa forma, considerando a justificativa de pesquisa de preço apresentada pela Gerência de Aquisições de Suprimentos, **entendemos pela conformidade legal da estimativa indicada**.

d) Da adequação da modalidade Pregão Eletrônico:

Com o advento da Lei nº 14.133/2021, **o Pregão configura-se como a modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns**, possuindo regramento específico na Lei Geral, ao lado das demais modalidades fixadas.

Nesse sentido, vejamos:

Lei nº 14.133/2021

Art. 6º. Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

(...) GN

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

II - concorrência;

III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

§ 1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.

§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no *caput* deste artigo. (GN)

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

(...) GN

Buscando aclarar o conceito legal sobre o caráter comum dos bens e serviços aptos à contratação via Pregão, oportuno mencionar as lições da doutrina especializada, a exemplo dos ensinamentos da Professora Irene Nohara, no seguinte sentido:

A definição legal não é muito esclarecedora, por isso a doutrina procura definir critérios mais claros para a compreensão do objeto do pregão. Segundo Lúcia Valle Figueiredo, **bens e serviços comuns não significam bens ou serviços ausentes de sofisticação, mas objetos ou serviços razoavelmente padronizados**, uma vez que o pregão versa sobre a proposta de preço mais baixo e prescinde de ponderações acerca da qualificação do produto ou da empresa prestadora do serviço.

O pregão não deve demandar investigações profundas e amplas sobre a idoneidade dos interessados. Por conseguinte, além do requisito da padronização, enfatiza Marçal Justen Filho que bens e serviços comuns são também os que se encontram disponíveis, a qualquer tempo, em mercados próprios.

Disponibilidade em mercado próprio implica que o produto ou o serviço se apresente sem tanta inovação ou modificação, relacionando-se com atividade empresarial habitual, onde haja, portanto, um universo de fornecedores capazes de satisfazer plenamente às necessidades da Administração. (NOHARA, Irene Patrícia Dion. **Tratado de direito administrativo: licitação e contratos administrativos**. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022 – ePub 3. ed. em e-book baseada na 3. ed. impressa) GN

Dito isso, ao nos debruçarmos sobre o caso concreto em análise, verifica-se, como já mencionado acima, o processo almeja o registro de preços visando eventual aquisição de suprimentos destinados ao suporte às atividades administrativas e judiciárias no âmbito do TJCE.

Tais bens, com efeito, podem, salvo melhor juízo, ser classificados como “bem comum”, nos termos do inciso XIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, haja vista que tal dispositivo afirma ser bem ou serviço comum “*aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado*”.

No caso dos autos, é possível verificar que o instrumento convocatório do certame estabelece os padrões de desempenho e qualidade a serem exigidos, por meio das especificações apresentadas, bem como expõe requisitos mínimos padronizados, permitindo a análise objetiva da proposta de menor preço, existindo, ademais, um universo de fornecedores capazes de satisfazer plenamente às necessidades da Administração.

Ratificando esse entendimento, o Termo de Referência expôs, no Subitem 1.3 (Id 0613961), a informação de que “*os bens objeto da contratação são caracterizados como comuns, uma vez que podem ser especificados de forma objetiva por padrões usuais do mercado*”.

Nesse sentido, compete ao agente ou setor técnico da Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade Pregão, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento na modalidade licitatória aplicável.

Por outro lado, compete registrar que a modalidade de licitação em baila, quando da vigência exclusiva da Lei nº 8.666/1993, foi regulamentada no âmbito deste e. Tribunal de Justiça por meio da Resolução nº 10/2020, *in verbis*:

Resolução nº 10/2020 – Tribunal Pleno

Art. 1º É obrigatória a realização de licitação na modalidade Pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns para o Poder Judiciário do Estado do Ceará, definida na forma do parágrafo único do art. 1º da Lei Federal nº 10.520, de 18 de julho de 2002. (GN)

Assim, a utilização da modalidade Pregão, em especial na sua forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns, configura a regra da Administração Pública como um todo, incluindo o Poder Judiciário do Estado do Ceará, de forma que **se verifica o respeito à lei no tocante à escolha de tal modalidade no caso dos autos.**

e) Do critério de julgamento:

Entendemos consentânea às normas regentes da matéria a opção pelo tipo de licitação “menor preço global por lote” para julgamento das propostas e seleção do licitante vencedor do certame, uma vez que resta atendido o critério objetivo estabelecido pelo art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021 quando da definição do Pregão, nos termos acima transcritos.

f) Do Sistema de Registro de Preços:

O Sistema de Registro de Preços (SRP), sistemática pretendida neste caso, diferentemente das contratações convencionais, caracteriza-se pela formação de um cadastro de preços previamente licitados, formalizados através da ata de registro de preços, e pela mera expectativa de aquisição desses bens ou serviços registrados durante todo o prazo de validade da ata.

Assim sendo, apregoa Ronny Charles Lopes de Torres (Leis de Licitações Públicas Comentadas), ao discorrer sobre as principais características do instituto⁴:

O registro de preços é um procedimento auxiliar que facilita a atuação da Administração em relação a futuras contratações. É um procedimento para registro formal de preços, condições de fornecimento e fornecedores, para contratações futuras.

Utilizando esse procedimento, pode-se abrir um certame licitatório em que o vencedor terá seus preços registrados, para que posteriores necessidades de contratação sejam dirigidas diretamente a ele, de acordo com os preços aferidos.

Diante desta básica compreensão, é importante delimitar que o Sistema de Registro de Preços é um procedimento auxiliar que atua conjugado ao procedimento licitatório, para gerar um instrumento auxiliar (ata de registro de preços). Este instrumento auxiliar gera obrigações, sobretudo de fornecimento, que podem fundamentar futuras contratações.

A legalidade para o feito tem previsão expressa na Lei nº 14.133/2021, *ipsis verbis*:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.

(...) GN

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;

4 TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 14ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. pág. 530.

(...) GN

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

(...)

IV - sistema de registro de preços;

(...)

§ 1º Os procedimentos auxiliares de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

(...) GN

O legislador cuidou, ainda, de traçar regras específicas a serem observadas nas licitações destinadas ao registro de preço, como se vê a seguir:

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.

(...) GN

Art. 83. A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada. (GN)

Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas. (GN)

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.

(...) GN

Neste ponto, cabe destacar que, na forma do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, para fins de registro de preços, o órgão gerenciador deverá realizar procedimento público de intenção de registro de preços (IRP), a fim de permitir a participação de outros órgãos ou entidades na ata e determinar a estimativa total da contratação.

Entretanto, a lei regulamentadora excepciona a necessidade do IRP nos casos em que o órgão gerenciador seja o único contratante. À vista disso e considerando a justificativa exposta no Termo de Referência, este e. Tribunal de Justiça optou pela não divulgação da intenção.

Diante das exigências legais, conforme demonstrado nesta peça, observamos que **o procedimento de contratação foi instruído nos termos determinados.**

g) Das minutas do Edital, da Ata de Registro de Preços e da substituição do contrato por outro instrumento hábil:

g.1) Da minuta do Edital (Id 0626627):

A análise da regularidade do Edital das licitações regidas pela Lei nº 14.133/2021 passa, necessariamente, pela verificação do atendimento ao disposto no art. 25, *caput*, do citado diploma

legal, o qual aduz:

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.

(...) GN

Partindo do mandamento legal supra, tem-se que a **minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 12/2026** apresenta os elementos essenciais delineados pelo *caput* do art. 25 da citada norma, trazendo informações claras sobre o objeto a ser licitado (item 2); as regras referentes à convocação (item 1); julgamento (item 5.11) e habilitação de licitantes (item 6); a forma de apresentação de recursos (item 10); as penalidades cabíveis (item 12); os regramentos referentes à fiscalização e gestão contratual (item 16); além das particularidades relativas à entrega do objeto (item 18) e condições de pagamento (item 15).

Ademais, acompanham o instrumento convocatório, como anexos, os seguintes documentos: **i) termo de referência; ii) orçamento detalhado;** iii) modelo de apresentação da proposta; iv) modelo de declaração não extrapola a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; v) modelo de declaração de microempresa ou empresa de pequeno porte; vi) modelo de declaração de que não emprega menor; vii) modelo de declaração de atendimento aos requisitos de habilitação; viii) modelo de declaração de que não possui, em sua cadeia produtiva, empregados executando trabalho degradante ou forçado; ix) modelo de declaração de cumprimento de reserva de cargos legal para pessoa com deficiência ou reabilitado da previdência social; x) modelo de declaração de autenticidade dos documentos; **xi) minuta da ata de registro de preços.**

Desta forma, concluímos pela regularidade do instrumento convocatório minutado.

No entanto, constata-se a necessidade da realização de pequenos ajustes.

A propósito, nos itens 5.1.6 e 5.1.7, que descrevem as atribuições do pregoeiro, há uma redundância, haja vista que eles têm praticamente a mesma redação, devendo ser mantido apenas um deles. Confira-se:

5. REGULAMENTO OPERACIONAL DO CERTAME

5.1. O certame será conduzido pelo(a) pregoeiro(a), que terá, em especial, as seguintes atribuições:

(...)

5.1.6. Conduzir os procedimentos relativos à etapa de lances e escolher a proposta ou o lance de menor preço;

5.1.7. Conduzir os procedimentos relativos aos lances e à escolha da proposta do lance de menor preço; (GN).

No item 6.1.1.6.5, é necessário promover a correção do texto, diante da incongruência sintática no trecho “assinada por apresentada”, in verbis:

6.1.1.6.5. O atendimento dos índices econômicos previstos neste item deverá ser atestado mediante declaração **assinada por apresentada pela FORNECEDORA. (GN).**

g.2) Da minuta da Ata de Registro de Preços (fls. 149 - 173 do Id 0626627):

Ao analisarmos o Anexo 11 do Edital do certame em comento, o qual dispõe sobre o modelo da Ata de Registro de Preço a ser celebrada, verifica-se que o texto apresentado expõe com precisão as informações necessárias para conferir segurança e clareza sobre os itens registrados e sua forma de fornecimento/execução.

Nesse sentido, compete trazer a redação da Nova Lei de Licitações, que define o instrumento em questão, vejamos:

Lei 14.133/2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XLVI - ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

(...)

Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.

Concluimos, neste ponto, **encontrar-se a minuta de ARP que acompanha o instrumento convocatório em plena conformidade com a legislação aplicável, além de atender aos requisitos essenciais para sua validade.**

g.3) Da substituição do contrato por outro instrumento hábil

Merece uma análise específica a possibilidade de substituição do contrato a ser firmado entre as partes por outro instrumento hábil, conforme estabelecido no Item 10.2 da minuta da Ata de Registro de Preços: “*O instrumento de contrato será substituído por outro instrumento hábil, na forma do artigo 95, inciso II, da Lei 14.133, de 01 de abril de 2021*”. Vejamos o que a Lei nº 14.133/2021 determina:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

(...) GN

Assim, ainda que possível a substituição do contrato por outro instrumento apto, deve-se respeitar, no que couber, os termos estabelecidos no art. 92, conforme redação a seguir:

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.

§ 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. (GN)

Em resumo, a substituição do contrato por outro instrumento hábil é possível, observados, no que couber, os requisitos do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que a eventual contratação se enquadra na permissão do inciso II do art. 95 da citada Lei, como compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor.

Dessa forma, entendemos pela regularidade da substituição do Contrato por outro instrumento hábil para a futura contratação.

IV – DA CONCLUSÃO:

Ante todo o exposto, ressaltando-se, mais uma vez, que os aspectos de conveniência e oportunidade e critérios técnicos não estão sob o crivo desta Consultoria Jurídica, **atestamos a regularidade do processo até então, bem como a conformidade legal dos artefatos exibidos,**

inclusive a proposta da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 12/2026 que nos foi encaminhada para análise, razão pela qual entendemos possível o prosseguimento do certame, **ressalvada a necessidade de:**

a) na minuta do edital, eliminação da redundância constante nos itens 5.1.6 e 5.1.7;

b) na minuta do edital, no item 6.1.1.6.5, promover a correção do texto, diante da incongruência sintática no trecho “assinada por apresentada”.

Nesse sentido, recomendamos que os autos sejam remetidos à Gerência de Contratações de Obras e Serviços de Engenharia do TJCE, para realizar as providências imprescindíveis à publicação do ato convocatório.

É o parecer, s.m.j., o qual submeto à superior consideração.

Fortaleza, data e hora indicadas na assinatura digital.

Vitória de Sousa Nunes

Assessora Jurídica

De acordo. À douta Presidência.

Cristhian Sales do Nascimento Rios

Consultor Jurídico



ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Processo Administrativo SEI nº 8520125-08.2025.8.06.0000.

Unidade Administrativa: Secretaria de Administração e Infraestrutura - SEADI.

Assunto: Análise da proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 12/2026.

DECISÃO

Em evidência, o processo administrativo acima identificado, por meio do qual foi encaminhada para análise a proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 12/2026, o qual tem por objeto o *“registro de preços visando eventual aquisição de suprimentos destinados ao suporte às atividades administrativas e judiciárias no âmbito do TJCE, a fim de atender as necessidades do Poder Judiciário Cearense”* conforme especificações, quantitativos e exigências estabelecidas no referido edital e seus anexos.

Sobre a regularidade do Edital da licitação e do respectivo processo, a Consultoria Jurídica emitiu parecer fundamentado, asseverando o atendimento das exigências legais aplicáveis, **ressalvada a necessidade de:**

- a) na minuta do edital, eliminação da redundância constante nos Itens 5.1.6 e 5.1.7;**
- b) na minuta do edital, no Item 6.1.1.6.5, promover a correção do texto, diante da incongruência sintática no trecho *“assinada por apresentada”*.**

Sendo assim, com fulcro nas informações atestadas pela Secretaria de Administração e Infraestrutura - SEADI, bem como nas razões expostas pela Consultoria Jurídica desta Presidência, **APROVO** o parecer retro e **AUTORIZO** o prosseguimento do certame, desde que efetivadas as sugestões apresentadas pelo órgão consultivo.

Nesse sentido, encaminhem-se dos autos à Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações deste e. TJCE, para a realização das providências imprescindíveis à

publicação do ato convocatório.

Fortaleza-CE, data e hora indicadas no sistema.

Desembargador FRANCISCO MAURO FERREIRA LIBERATO

Presidente

(em exercício)



Documento assinado eletronicamente por **FRANCISCO MAURO FERREIRA LIBERATO, Presidente**, em 30/04/2026, às 18:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei-adm.tjce.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0676628** e o código CRC **DB1BCB06**.

Referência: Processo nº 8520125-08.2025.8.06.0000

SEI nº 0676628