

Tubarão, 18 de maio de 2026.

PARECER JURÍDICO

Assunto: Parecer Jurídico

RELATÓRIO

1. Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade o **REGISTRO DE PREÇOS para aquisição de uniformes e equipamentos esportivos para os atletas das modalidades de surf e jiu-jitsu, integrantes do Projeto Entre nessa Onda: Surf e Jiu-Jitsu, com critério de julgamento menor preço por LOTE**, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- I) Estudo Técnico Preliminar;
- II) Termo de Referência;
- III) Edital de PREGÃO ELETRÔNICO;
- IV) Minuta do contrato;
- V) DFD;
- VI) Orçamentos;

É a síntese do necessário.

APRECIÇÃO JURÍDICA

Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico

2. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

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

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica; [...]. (BRASIL, 2021).

3. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

4. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

5. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

6. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Limites e Instâncias de Governança

7. **No presente caso, o valor total estimado da contratação é de R\$ R\$ 71.397,82.**

8. **Há autorização expressa do Prefeito no memorando.**

9. Reiteramos que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.

Avaliação de Conformidade Legal

10. No presente caso, os autos foram instruídos com Documento de formalização de demanda, Mapa de risco, Estimativa de despesa, Orçamento estimado, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Minuta do Edital, Minuta da ata de registro de preços e Minuta do Contrato, conforme dispõem as normas em vigor.

Desenvolvimento Nacional Sustentável: Critérios de Sustentabilidade

11. As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (artigos 5º e 11, da Lei nº 14.133, de 2021).

12. No planejamento da contratação, devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades.

13. São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O órgão assessorado deve: a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto; b) indicar as dimensões dessa incidência; e c) definir condições para sua aplicação. É de fundamental importância consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU, no qual podem ser extraídos subsídios orientadores das ações de sustentabilidade.'

14. Na escolha de produtos, deve-se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser recicláveis; ser mais duráveis; que possuam menos substâncias

tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que consomem menos recursos naturais na sua produção.

15. Na especificação técnica do objeto a ser adquirido, recomenda-se, como subsídio, a utilização do Catálogo de Materiais Sustentáveis do Ministério da Economia. O CATMAT Sustentável permite identificar itens de materiais sustentáveis que poderão ser adquiridos em substituição a itens similares.

16. Acresça-se que é obrigação do gestor público, antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer jurídico, a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais constantes no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, o qual já foi citado como exemplo de boa prática administrativa pelo Tribunal de Contas da União, conforme acórdão 1056/2017-Plenário.

17. Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos legalmente, desde que observados os demais princípios licitatórios.

18. Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições:

- a) definir os critérios sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial; e
- b) verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame.

19. Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

20. **Os tópicos do ETP e TR sobre sustentabilidade foram preenchidos.**

Planejamento da Contratação

21. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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, *caput* do artigo 12, da referida lei, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no *caput* do art. 18.

22. O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o **plano de contratações anual** de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as **leis orçamentárias**, bem como abordar todas as **considerações técnicas, mercadológicas e de gestão** que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de **termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das **condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento**;

IV - o **orçamento estimado**, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do **edital** de licitação;'

VI - a elaboração de **minuta de contrato**, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o **regime de fornecimento de bens**, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a **modalidade** de licitação, o **critério de julgamento**, o **modo de disputa** e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o **ciclo de vida do objeto**;

IX - a **motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio**;

X - a **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o **momento da divulgação do orçamento da licitação**, observado o art. 24 desta Lei. (grifou-se). (BRASIL, 2021).

23. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõem sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

24. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

25. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial.

26. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

27. Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

Estudo Técnico Preliminar - ETP

28. **No presente caso, os servidores da área técnica elaboraram o Estudo Técnico Preliminar (ETP).**

29. **O Estudo Técnico Preliminar apresenta, em linhas gerais, aderência à Lei nº 14.133/2021, no entanto, existem alguns pontos que merecem ajuste jurídico e técnico para reduzir riscos de impugnação, questionamentos do controle interno/TCE e futuras dificuldades na fase externa da licitação, a saber:**

30. **1) O ETP prevê Pregão Eletrônico com Sistema de Registro de Preços. Todavia, há uma inconsistência material relevante: o quantitativo está integralmente definido, os beneficiários são certos, o objeto aparenta demanda única e imediata, o prazo de entrega é único e não há indicativo de contratações futuras e incertas. Isso enfraquece a justificativa do SRP, já que o art. 82 da Lei nº 14.133/2021 exige pertinência do sistema a hipóteses de demandas futuras, contratações frequentes, entregas parceladas e impossibilidade de definição precisa do quantitativo.**

31. **O que torna esse erro ainda mais evidente é a contradição interna do próprio Edital: ao mesmo tempo em que adota o SRP, a Minuta de ARP**

veda a adesão de outros órgãos e o TR prevê entrega única. Na prática, o processo foi desenhado como uma compra direta e ponto final, mas foi vestido com a roupagem do SRP sem nenhuma das justificativas que a lei exige para isso.

32. O risco concreto é duplo. Do lado do controle externo, o TCE/SC pode questionar a adequação da modalidade. Do lado do PIE/FESPORTE, uma ARP com vigência de 12 meses inativa após a entrega pode gerar dúvida sobre a regularidade da aplicação dos recursos, já que o plano de trabalho aprovado não prevê recompras.

33. A correção ainda é possível antes da publicação definitiva: basta remover o SRP, converter para pregão eletrônico comum, e ajustar o prazo de vigência do contrato para algo compatível com a entrega e o recebimento definitivo — algo em torno de 90 a 120 dias.

34. Portanto, o uso do SRP neste processo não encontra amparo nas hipóteses do art. 82 da Lei 14.133/2021. Os quatro requisitos alternativos que justificam o SRP — incerteza de quantitativo, entregas parceladas, múltiplos órgãos, ou contratações frequentes — estão todos ausentes. O correto seria um pregão eletrônico comum com contratação por lote e entrega integral. O erro pode ser questionado por controle externo (TCE/SC) e pela própria FESPORTE na prestação de contas, especialmente se a ARP ficar inativa após a entrega dos materiais.

35. Ou encontrar motivação para a adoção do SRP, demonstrando de forma mais explícita eventual necessidade de aquisições parceladas, reposições futuras, variações de tamanhos, conveniência administrativa e possibilidade de demandas supervenientes durante a vigência da ata.

36. 2) Há alguns pontos técnicos potencialmente sensíveis no Lote 2: a) “fibra de vidro 4OZ americana importada”, b) “FCS II ou Future” e c) especificações extremamente detalhadas das pranchas.

37. Embora o ETP afirme que serão aceitos equivalentes, existe risco de interpretação restritiva caso o TR ou edital não reforcem adequadamente a expressão “ou equivalente de qualidade igual ou superior”.

38. A Administração não pode direcionar o certame para tecnologia, marca ou origem específica sem justificativa técnica robusta.

39. Recomenda-se inserir no TR e edital: cláusula expressa de equivalência técnica, vedação de interpretação restritiva e possibilidade de comprovação por ficha técnica.

40. 3) O ETP prevê “peça piloto obrigatória”. Isso é juridicamente possível, mas o edital deverá disciplinar: momento de apresentação, prazo, critérios objetivos de avaliação, responsável técnico pela aprovação e

consequências da reprovação. Sem esses critérios, há risco de subjetividade e afronta ao julgamento objetivo.

41. Ainda, o ETP, no item 10.1, requer aprovação de amostras para itens do Lote 1 e roupas de borracha do Lote 2, ou seja, NÃO menciona prancha de surf. Enquanto o TR prevê amostras para todos os itens do Lote 1; item 2 do Lote 2; mas também menciona “prancha de surf” (4.4.1). Já o item 5.2.1 do TR afirma “todo o Lote 1 e Lote 2” exigem amostra. Portanto, há clara falta de uniformidade entre: ETP, TR e regras internas do próprio TR. Recomenda-se uniformizar expressamente: quais itens exigem amostra; em qual fase e qual finalidade da amostra.

42. 4) No item 10.1, o ETP informa que haverá futura designação formal do fiscal por portaria. Entretanto, no item 14, já indica nominalmente a fiscal: Ana Cláudia Zappellini Cabral. Há pequena incoerência redacional.

43.

Análise de Riscos

44. O presente processo não precisa da elaboração formal de mapa de risco, de acordo com o Decreto Municipal 7450/23:

Subseção V - Análise de Riscos

Art. 60. A Secretaria Requisitante deve produzir análise de riscos da contratação na etapa preparatória das licitações e contratações diretas qualificadas como estratégicas no Plano de Contratações Anual ou cujos valores estimados ultrapassem cinco vezes os valores prescritos nos incisos I e II do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021, devidamente, atualizados, que deve ser materializada em mapa de riscos e contemplar:

I - identificação dos riscos e suas causas;

II - qualificação relativa ao grau de recorrência (remoto, improvável, provável ou altamente provável) e aos seus impactos (baixo, médio, alto ou muito alto);

III - medidas para evitar a ocorrência dos riscos;

IV - medidas para mitigar os efeitos dos riscos.

Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços

45. **Recomenda-se revisão da metodologia de composição dos preços que não restou demonstrada nos documentos, visto que apenas consta “valor unitário”. Necessário identificar se é a média, mediana ou menor**

preço dos orçamentos obtidos que geraram este “valor unitário”. O ideal é que os orçamentos e os fornecedores que embasam estes valores unitários estejam identificados nas tabelas do TR.

Termo de Referência

46. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022:

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; [...]. (BRASIL, 2021).

Considerando que o Termo de Referência deve refletir e consolidar as conclusões obtidas na fase de planejamento da contratação, verifica-se que algumas fragilidades anteriormente apontadas no Estudo Técnico Preliminar ainda permanecem, ainda que de forma indireta, no presente instrumento, especialmente no que se refere à justificativa do agrupamento em lotes, à disciplina das amostras e à motivação para adoção

do Sistema de Registro de Preços, razão pela qual recomenda-se a uniformização e compatibilização integral entre os documentos que compõem a fase preparatória da contratação, a fim de assegurar coerência técnica, segurança jurídica e adequada observância aos princípios do planejamento, motivação e transparência previstos na Lei nº 14.133/2021.

1) O ETP, no item 10.1, requer aprovação de amostras para itens do Lote 1 e roupas de borracha do Lote 2, ou seja, **NÃO** menciona prancha de surf. Enquanto o TR prevê amostras para todos os itens do Lote 1; item 2 do Lote 2; mas também menciona “prancha de surf” (4.4.1). Já o item 5.2.1 do TR afirma “todo o Lote 1 e Lote 2” exigem amostra. Portanto, há falta de uniformidade entre ETP, TR e regras internas do próprio TR. Recomenda-se uniformizar expressamente quais itens exigem amostra, em qual fase e qual finalidade da amostra.

Além disso, a redação pode gerar dúvida sobre se a amostra constitui requisito de pré-habilitação, condição para adjudicação ou etapa de recebimento contratual.

Recomenda-se, portanto, uniformização das disposições, definição expressa de que a apresentação ocorrerá apenas pelo licitante provisoriamente vencedor e delimitação clara da fase procedimental. A medida preserva a segurança jurídica e evita questionamentos sobre eventual inversão indevida de fases do pregão.

De acordo com a Lei 14133/21:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência: (...) IV - de julgamento; (...) § 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do caput deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.
(...)

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente: II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que

previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;

2) Observa-se que o Estudo Técnico Preliminar apresentou fundamentação mais robusta para a adoção do julgamento por lotes, destacando a segmentação especializada do mercado, a padronização dos itens, a eficiência logística e a facilitação da fiscalização contratual.

Entretanto, o Termo de Referência reproduziu a justificativa de forma mais genérica, limitando-se à menção de competitividade, economicidade e proposta mais vantajosa.

Considerando que o TR constitui o principal instrumento operacional da contratação, recomenda-se a complementação da motivação nele constante, com a incorporação das justificativas técnicas já desenvolvidas no ETP, a fim de conferir maior robustez jurídica à opção pelo agrupamento em lotes e assegurar observância aos princípios do planejamento e da motivação previstos na Lei nº 14.133/2021.

3) O Termo de Referência mantém a adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP). Embora haja justificativa para sua utilização, observa-se que os quantitativos aparentam estar definidos previamente e com entrega única. Assim, necessário seguir as recomendações do item 1 do tópico “ETP”.

4) O item 8.3 prevê exigências relativamente simples de qualificação técnica. Considerando a natureza técnica de determinados itens — especialmente pranchas de surf de alto rendimento — recomenda-se avaliar a conveniência da inclusão de: atestado de capacidade técnica compatível ou comprovação de fornecimento anterior semelhante. Tal providência poderá conferir maior segurança à execução contratual.

5) O TR, em regra, não indica marcas específicas, consignando expressamente a aceitação de equivalentes técnicos. Contudo, sugere-se cautela quanto à menção aos sistemas “FCS II ou Future” nas pranchas de surf. Recomenda-se inclusão expressa da expressão: “ou equivalente técnico” a fim de afastar eventual alegação de direcionamento.

Diante do exposto, conclui-se que o Termo de Referência encontra-se parcialmente adequado, porém carece de aprimoramentos

relevantes, especialmente para sanar fragilidades já identificadas no Estudo Técnico Preliminar para assegurar conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

objeto da licitação

47. **Consta no Termo de Referência que se trata de bens comuns, não se enquadrando como bens de luxo, conforme Decreto Municipal nº 7.450, de 29 de dezembro de 2023.**

Aquisição de bem de consumo que se enquadra como bem de luxo

48. De acordo com o artigo 20 da Lei nº 14.133, de 2021, não é admitida a aquisição de artigos de luxo, tendo os §§ 1º e 2º tratado da necessidade de regulamentação do tema:

Art. 20. Os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo.

§ 1º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário definirão em regulamento os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo.

§ 2º A partir de 180 (cento e oitenta) dias contados da promulgação desta Lei, novas compras de bens de consumo só poderão ser efetivadas com a edição, pela autoridade competente, do regulamento a que se refere o § 1º deste artigo.

§ 3º (VETADO). (BRASIL, 2021).

49. No âmbito da administração pública do Município de Tubarão/SC, o tema foi regulamentado pelo Decreto Municipal nº 7.450/2023, reforçada a vedação de aquisição de bens de consumo enquadrados como bens de luxo. E não é o caso do Edital em análise.

Indicação de marca ou modelo

50. Quanto à eventual indicação de marca ou modelo, cabe salientar que lei admite tal possibilidade de forma excepcional, por representar restrição à ampla competitividade do certame.

51. O artigo 41 da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta as hipóteses em que será possível a indicação de marca ou modelo:

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:

- a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
 - b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;
 - c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;
 - d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência; [...].
- (BRASIL, 2021).

52. Ocorre que a indicação de marca/modelo não basta para a exclusão das demais opções do mercado, sendo certa a possibilidade de realização, pelo interessado, de prova de qualidade de produto similar, conforme disciplinado no artigo 42 da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios:

I - comprovação de que o produto está de acordo com as normas técnicas determinadas pelos órgãos oficiais competentes, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ou por outra entidade credenciada pelo Inmetro;

II - declaração de atendimento satisfatório emitida por outro órgão ou entidade de nível federativo equivalente ou superior que tenha adquirido o produto;

III - certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar que possibilite a aferição da qualidade e da conformidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada.

§ 1º O edital poderá exigir, como condição de aceitabilidade da proposta, certificação de qualidade do produto por instituição credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro).

§ 2º A Administração poderá, nos termos do edital de licitação, oferecer protótipo do objeto pretendido e exigir, na fase de julgamento das propostas, amostras do licitante provisoriamente vencedor, para atender a diligência ou, após o julgamento, como condição para firmar contrato.

§ 3º No interesse da Administração, as amostras a que se refere o § 2º deste artigo poderão ser examinadas por instituição com

reputação ético-profissional na especialidade do objeto, previamente indicada no edital. (BRASIL, 2021).

53. Ainda sobre indicação de marca, também deve ser considerada a vedação do artigo 40, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021, que, ao tratar do parcelamento, destaca sua inadequação quando o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

54. Por outro lado, nada impede que a Administração efetive a indicação de marca/modelo, quando for necessária como parâmetro ou referência para as especificações qualitativas do objeto, para facilitação de sua identificação, sendo conveniente, neste caso, vir acompanhada das expressões “equivalente, similar ou de melhor qualidade”.

55. De tudo o que foi apresentado, fica a constatação de que a marca não poderá ser indicada como o objeto da contratação em si. Ou seja, o administrador não poderá externar sua preferência por contratação de certa marca, a seu talante, sem a correspondente motivação técnica objetiva e fundamentada. Portanto, a referência à marca deve ser consequência das características específicas do objeto, e não seu pressuposto, sob pena de indevida restrição da licitação e quebra da isonomia dos licitantes.

56. **Observar apontamentos feitos ao ETP e TR.**

Vedação de marca ou produto

57. O artigo 41, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, contempla a possibilidade de a Administração vedar a contratação de marca ou produto, quando, mediante processo administrativo, restar comprovado que produtos adquiridos e utilizados anteriormente pela Administração não atendem a requisitos indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual.

58. **Observar apontamentos feitos ao ETP e TR.**

Condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento

59. O artigo 18, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase de planejamento da contratação contemple as condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, sendo certo que sua definição envolve algum juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo administrador.

60. **No caso concreto, o tema foi tratado no Termo de Referência.**

Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa

61. Com base na exigência do artigo 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

62. Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

modalidade de licitação;

VII) critério de julgamento;

VIII) modo de disputa; e

IX) adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

Verificar apontamentos feitos sobre o ETP e TR acerca da escolha do Sistema de Registro de Preços.

Objetividade das exigências de qualificação técnica

63. Enquanto a habilitação profissional procura investigar se o licitante tem experiência anterior na execução de parcela relevante do objeto, a habilitação operacional visa verificar se o licitante reúne condições de executar o objeto na dimensão que ele (o objeto) possui.

64. A exigência de qualificação técnico-profissional é mais comum em obras e serviços de engenharia, mas não é vedada nos demais objetos. Caso se entenda indispensável à garantia do adimplemento das obrigações (conforme art. 37, XXI, da Constituição Federal), então será necessário especificar de forma clara e expressa de qual parcela do objeto será exigida comprovação de experiência anterior, e por meio de qual profissional(is), para permitir o julgamento objetivo quanto ao atendimento da exigência na fase de habilitação do certame. O requisito legal a ser observado é que esta parcela claramente especificada represente ao menos 4% do valor estimado da contratação, conforme artigo 67, §1º da Lei nº 14.133, de 2021.

65. Já a comprovação da qualificação técnico-operacional costuma ser exigida na generalidade dos casos, e afere a capacidade de gestão do licitante de

executar o objeto licitatório. Por isso, é indispensável indicar quantitativos mínimos a serem comprovados, até o limite de 50% do quantitativo previsto, conforme artigo 67, §2º da Lei nº 14.133, de 2021.

66. **Verificar apontamento sobre o TR.**

Adequação orçamentária

67. Conforme se extrai do *caput* do artigo 18, da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

68. **Nesse contexto, observa-se que o Termo de Referência prevê a utilização do Sistema de Registro de Preços, hipótese em que a indicação da dotação orçamentária poderá ser postergada para o momento da formalização do empenho. Todavia, caso a Administração opte pela não adoção do SRP e pela realização de contratação imediata e integral do objeto, recomenda-se a confirmação expressa da dotação orçamentária no instrumento convocatório e no Termo de Referência, a fim de assegurar conformidade com as normas orçamentárias aplicáveis.**

Minutas de Edital, Ata e Contrato

69. A minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

70. **Dando cumprimento ao escopo analítico delineado no artigo 53 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e em perfeita simetria com as desconformidades apontadas no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência (TR), passa-se ao exame do instrumento convocatório e de sua respectiva Minuta de Termo de Contrato. Foram identificados vícios materiais e antinomias que exigem correção mandatória antes da publicação do certame, conforme exposto a seguir:**

71. **1) Da Inadequação do Sistema de Registro de Preços (SRP) e a Desconformidade Orçamentária**

72. **O planejamento da contratação revela uma demanda de natureza pontual, com quantitativos integralmente delimitados, beneficiários certos, entrega única e imediata e ausência completa de previsão de recompras ou flutuação de consumo. Esse cenário descaracteriza os requisitos legais do artigo 82 da Lei nº 14.133, de 2021, que pressupõe demandas futuras, incertas ou parceladas.**

73. Nada obstante o planejamento indicar uma contratação comum vestida equivocadamente de SRP, o preâmbulo e o item 1.1 do Edital afirmam categoricamente a adoção do Sistema de Registro de Preços. O vício se agrava na Minuta do Contrato, cujo item 1.1 repete o termo "REGISTRO DE PREÇOS para aquisição...", culminando no erro da Cláusula Décima Quarta (item 14.1.1), que afasta a indicação orçamentária sob a justificativa de que *"não há necessidade de indicação orçamentária por se tratar de ARP"*.

74. Se acolhidas as recomendações deste órgão consultivo para a conversão do certame em Pregão Comum por lote com entrega integral:

75. 1.1) Devem ser retiradas todas as expressões "para registro de preços", "Sistema de Registro de Preços" ou "Ata de Registro de Preços" do preâmbulo e das cláusulas do objeto.

76. 1.2) Deve-se suprimir integralmente o item 14.1.1 da Cláusula Décima Quarta, inserindo formalmente a indicação da dotação orçamentária aplicável (especificando os códigos de Projeto/Atividade, Elemento de Despesa e Fonte de Recurso), em estrita consonância com as normas de direito financeiro e com o *caput* do artigo 18 da NLLC.

77. 2) Do Erro Conceitual e Incoerência Crítica no Prazo de Vigência Contratual

78. A Cláusula Segunda da Minuta do Termo de Contrato incorre em grave erro conceitual ao dispor textualmente, no item 2.1, que *"O prazo de vigência da Ata de Registro de Preços é de 01 (um) ano, contado da assinatura da ARP..."*. Há manifesto vício decorrente de transposição inadequada de modelos, visto que o instrumento analisado é um Contrato de fornecimento e não uma Ata.

79. Sendo acatada a conversão para a modalidade comum de contratação imediata a Cláusula Segunda da Minuta do Contrato deve ser integralmente redefinida para estabelecer o prazo de vigência adstrito ao cronograma de execução e recebimento definitivo do objeto, sugerindo-se redação nos seguintes termos: *"O prazo de vigência deste contrato é de 90 (noventa) dias, contados da data de sua assinatura, estendendo-se até o recebimento definitivo do objeto e quitação das obrigações..."*.

80. Na remota hipótese de a Administração manter fundamentação idônea para o SRP, adverte-se que a Ata de Registro de Preços e o Termo de Contrato são institutos autônomos. Logo, o prazo de 1 ano pertence exclusivamente à Ata, devendo a minuta contratual prever prazo próprio e limitado estritamente à entrega e ao período de garantia dos bens.

81. 3) Da Omissão Procedimental quanto à Exigência de Amostras (Peça Piloto)

82. Conforme já apontado no exame da fase preparatória, há manifesta falta de uniformidade entre o ETP e o TR no tocante aos itens que demandam amostra. Todavia, o cenário de insegurança jurídica se agrava porquanto a Minuta do Contrato e o corpo do Edital mostram-se completamente omissos acerca do rito procedimental para a avaliação técnica das peças piloto.

83. Para resguardar o princípio do julgamento objetivo e a ampla defesa, a Administração deve regulamentar explicitamente o procedimento de amostragem nas minutas, fixando:

84. 3.1) Cláusula prevendo que a peça piloto será exigida exclusivamente do licitante classificado provisoriamente na fase de julgamento das propostas.

85. 3.2) Prazo razoável para a apresentação das amostras após a regular convocação pelo Pregoeiro.

86. 3.3) Disposição expressa consignando que a avaliação técnica e o juízo de aprovação ou rejeição ficarão sob a responsabilidade objetiva de servidor fiscal técnico formalmente indicado nos autos ou por Equipe técnica do setor requisitante (quem definiu as especificações do objeto no TR) ou por Comissão técnica de avaliação de amostras, se houver.

87. 4) Do Risco de Direcionamento

88. A especificação técnica constante do Lote 2 exige "fibra de vidro 4OZ americana importada" e "FCS II ou Future".

89. O Edital e os anexos descritivos do Lote 2 devem ser alterados para fazer constar a cláusula de equivalência. Onde se lê a indicação das referidas marcas e procedências, deve ser acrescida a expressão: "...ou *equivalente técnico de qualidade igual ou superior*", garantindo que a comprovação possa se dar por meio de ficha técnica na fase de julgamento.

90. 5) Dos Erros Materiais e Cláusulas Inexequíveis na Minuta do Contrato

91. Em sede de controle de legalidade estrito da Minuta do Termo de Contrato, determina-se a retificação imediata dos seguintes vícios formais e redações teratológicas:

92. 5.1) Cláusula Terceira (Item 3.2.1): O texto faz menção à conformidade dos "*serviços prestados*". Tratando-se de contrato que visa estritamente ao fornecimento de materiais esportivos, a expressão deve ser retificada para "*bens entregues*" ou "*materiais fornecidos*".

93. 5.2) Cláusula Oitava (Itens 8.1.13 e 8.2): O texto duplica a obrigação de *"Comunicar o CONTRATADO na hipótese de posterior alteração do projeto pelo CONTRATANTE..."*. Deve-se excluir um dos itens repetidos.

94. 5.3) Cláusula Nona (Itens 9.7 e 9.45): A minuta estabelece a obrigação inexecutível de a contratada comunicar ocorrências anormais ou acidentais com *"pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência"*. A redação deve ser imediatamente alterada para determinar o dever de comunicação imediata, por exemplo: *"...comunicar qualquer ocorrência anormal ou acidente à fiscalização imediatamente"*.

95. 6) Sugere-se que o setor verifique se o edital está contemplando de forma explícita o tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos da LC nº 123/2006 (arts. 47 e 48).

96. Cumpridas tais condicionantes de estrita legalidade, o processo estará apto para a fase externa, sem necessidade de novo retorno a esta unidade jurídica.

97. Por fim, recomenda-se o alinhamento entre o edital, minuta contratual, minuta da ata os instrumentos de planejamento da contratação (Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência).

Publicidade do Edital e do Contrato/Ata de Registro de Preços

98. Destaca-se ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do **inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato** no Portal Nacional de Contratações Públicas, e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, e em jornal diário de grande circulação e na Imprensa Oficial do Município, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e **art. 94** da Lei nº 14.133, de 2021, e o Decreto Municipal nº 231/2023.

99. Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o artigo 54, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021; assim como da Ata de Registro de Preços.

CONCLUSÃO

100. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela

possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, com a publicação do Edital de Licitação Oficial, desde que cumpridos os pontos resumidamente elencados neste Parecer, sem necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica.

À consideração superior.

**ANA MARIA CAROLINA GONÇALVES E GARCIA
ASSESSORA JURÍDICA
OAB/SC 63.263**