

PROCURADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**PARECER****Processo 33.333/2025**

Assunto: Minuta de Edital

Interessada: SEMTUR

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE EPIs. REGISTRO DE PREÇOS. ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL LICITATÓRIO. ART. 18 DA LEI 14.133/21. CONSIDERAÇÕES.

1 – RELATÓRIO.

Trata-se o presente de consulta formulada pela Secretaria de Turismo e Cultura deste Município, que solicita parecer preliminar sobre edital licitatório, na Modalidade Pregão Eletrônico, do tipo menor preço por item, pelo Sistema de Registro de Preços, tendo como objetivo a aquisição de materiais, uniformes e equipamentos de proteção individual - EPIs (apito de salvamento, ombrelone, nadadeira, cadeira de praia, garrafa térmica, máscara de bolso, sunga, camiseta regata, manga longa, boné, entre outros) destinados aos Guarda-Vidas da orla marítima do Município de Aracruz, para utilização durante a Temporada de Verão, conforme fl. 07.

Apresentados aos autos RP 109/2025/SEMTUR (fls. 377/379), Documento de Formalização de Demanda com justificativa de compra (fls. 07/17), Estudo Técnico Preliminar (fls. 18/27), Termo de Referência (fls. 389/411), justificativa de SRP (fls. 30/32), justificativa de compra (fl. 66), pesquisa de preços e cotação com média (fls. 82/329, 369/376), autorização de licitação (fl. 357), minuta de edital e anexos (fls. 457/524), justificativa de ampla concorrência (fl. 353), em atendimento ao art. 12 da NLL. **Ausente** aprovação do COF.

É o relatório.

2 – ANÁLISE JURÍDICA.

Preliminarmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. A esta Procuradoria incumbe prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

FASE INTERNA

No que tange ao controle interno, de atribuição da Secretaria requisitante, o art. 18 da NLL exige que o processo contenha o seguinte: i) a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; ii) Termo de Referência



com a definição do objeto; iii) condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento; iv) orçamento estimado; v) minuta de edital; vi) minuta de contrato; vii) regime de fornecimento / execução; viii) 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) motivação circunstanciada das condições do edital, se for o caso; x) análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; xi) motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei. Dessa forma, deve ser verificada a existência desses requisitos nos autos.

Constatamos que o TR contém **justificativa da pretensão contratual** (motivo da compra) da autoridade competente para a realização do certame.

Além disso, o mesmo dispositivo exige designação de servidores do órgão licitante para as funções de pregoeiro e sua respectiva equipe de apoio, ausente dos autos, com maioria de servidores efetivos, conforme preceitua art. 8º, §3º da Lei 14.133/21. Presente às fls. 453/455.

Com relação à **dotação orçamentária**, sabe-se que, em regra, no caso de registro de preços, não há necessidade de sua indicação para realizar a licitação; mas torna-se obrigatória para a assinatura do contrato, conforme art. 17 de Decreto Federal 11.462/2023: "Art. 17. A indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil."

No entanto, tratando-se de **produto que será obrigatoriamente adquirido**, como a merenda escolar, **a dotação orçamentária deve ser informada nos autos do processo de licitação antes da realização do certame**, conforme decisões de Tribunais de Contas. Presente no item 10 do TR.

Essa mesma lei, em seu art. 6º, XIII c/c XLI determina que a Administração pode utilizar a modalidade Pregão de licitação para compra de bens e serviços comuns, que apresentam "características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio"¹, dispensando uma avaliação técnica:

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

(...)

XIII - bens e serviços **comuns**: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser **objetivamente definidos pelo edital**, por meio de especificações usuais de mercado;

(...)

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;

REGISTRO DE PREÇOS.

1 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 30.



Verificamos que a escolha feita pela autoridade competente foi pelo Pregão Eletrônico para a realização de obrigações futuras e parceladas, de necessidade frequente da Secretaria.

Com base na justificativa da SEMTUR "A presente aquisição justifica-se pela necessidade de garantir condições mínimas de

atuação dos Guarda-Vidas que comporão a equipe de segurança aquática do Município de a Temporada de Verão 2025/2026, período caracterizado pelo aumento expressivo do fluxo de banhistas e turistas nas praias locais, exigindo reforço nas ações de prevenção de acidentes e salvamento. A medida atende ao Convênio nº 004/2023, firmado entre o Município de Aracruz e o Corpo de Bombeiros Militar, que prevê a aquisição de uniformes, materiais, protetores solares, equipamentos e insumos necessários ao desempenho das atividades de salvamento aquático" (fl. 389), sendo cabível a utilização do procedimento do **Sistema de Registro de Preços**, buscando facilitar a atuação da Administração em relação a futuras prestações quando a aquisição dos bens for gradual, em conformidade com o art. 40, II da Lei 14.133/21.

A utilização do procedimento do Sistema de Registro de Preços é cabível na busca de facilitar a atuação da Administração em relação a futuras prestações quando a aquisição dos bens for **gradual**, em conformidade com o 40, II da Lei 14.133/21. Marçal explica²:

Já **numa licitação de registro de preços**, os interessados NÃO formulam propostas UNITÁRIAS de contratação, elaboradas em função de QUANTIDADES EXATAS. As propostas **definem a qualidade do produto e o preço unitário**, mas as quantidades a serem adquiridas e a ocasião em que ocorrerá a aquisição dependerão das conveniências da Administração. (...) No registro de preços, a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações **não específicas, seriadas**, que poderão ser realizadas durante um certo período, por repetidas vezes. A proposta selecionada fica à disposição da Administração que, **se e quando desejar adquirir**, se valerá dos preços registrados, tantas vezes quantas o desejar (dentro dos limites estabelecidos no ato convocatório. (grifos acrescentados)

Apesar de ser faculdade dada pela legislação ao administrador, a opção pelo sistema de registro de preços facilita a realização de compra parcelada e frequente.

CRITÉRIO DE JULGAMENTO

Com relação ao **critério de julgamento** escolhido, o menor preço por item. Somos do entendimento de que aumenta a competitividade se a licitação for realizada por itens, ainda mais se tratando de compra parcelada.

Seguindo orientação do Tribunal de Contas da União³ e, recentemente, do próprio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo⁴, a adoção do critério menor preço global somente é recomendada quando for demonstrada a inviabilidade técnica e/ou econômica do maior

2 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 219.

3 Enunciado nº 247.

4 Determinou ao Chefe do Executivo de Aracruz/ES que: "se abstenha de promover licitações sob o critério menor preço por lotes com base no preço total dos itens agrupados, quando for possível o julgamento por meio de itens, separadamente" (TCEES – Notificação nº 2057/2013. Acórdão nº 547/2013. Processo nº 5469/2011).



parcelamento do objeto.

É que **as compras efetuadas pela Administração deverão considerar a estimativa anual e ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis** (art. 40, § 2º, da Lei nº 14.133/21):

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

(...)

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da **divisão do objeto em lotes**;

II - o aproveitamento das **peculiaridades do mercado local**, com vistas à **economicidade**, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a **ampliação da competição** e de evitar a concentração de mercado.

Nesse esteio, o mesmo TCU⁵, em suas orientações, já estabeleceu o seguinte: "**Em compras, a divisão do objeto em itens torna-se quase obrigatória, a não ser que fique comprovado prejuízo para o conjunto.** Geralmente são comprados itens distintos de materiais de expediente, de móveis, de equipamentos, de suprimentos, de gêneros alimentícios, etc.

A licitação global ou grupos como se itens individuais fossem, deve ser vista com cautela pelo agente público, porque pode afastar licitantes que não possam se habilitar a fornecer a totalidade dos itens especificados nos lotes ou grupos, com prejuízo para a Administração.

A esse respeito, o TCU decidiu que a Administração deve proceder à análise mais detida no tocante aos agrupamentos de itens em lotes / global, de modo a evitar a reunião em mesmo lote de produtos que poderiam ser licitados isoladamente, de modo a possibilitar maior competitividade no certame e obtenção de proposta mais vantajosa para a administração, fazendo constar nos autos o estudo que demonstre a inviabilidade técnica e/ou econômica do parcelamento.

Assim, pelo que dispõe a Lei e de acordo com o entendimento da Corte de Contas, é possível a adoção do critério menor preço global, desde que a autoridade competente justifique técnica e economicamente a inviabilidade do critério menor preço por item.

De qualquer forma, no caso de lote, havendo justificativa ou havendo viabilidade técnica e/ou econômica do maior parcelamento do objeto, é obrigatória, então, a adoção do critério de julgamento menor preço por item, devendo promover alteração editalícia para que faça constar a previsão de que a licitante apresente em sua proposta o valor unitário de cada item e total do item, considerando as quantidades estimadas pela Administração Pública.

MINUTA DE CONTRATO.

Não foi apresentada a minuta de contrato e lembramos que pode ser utilizada a ARP constante do

⁵ TCU. Licitações e Contratos: orientações básicas / Tribunal de Contas da União. 3 ed. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006.



editais, nos termos do art. 6º, XLVI da Lei 14.133/21, de forma a substituir o instrumento de contrato de forma segura, com base no art. 95, II da mesma lei:

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.

Por fim, entendemos que **o edital e anexos apresentados neste caderno processual precisam de algumas adaptações para o seu prosseguimento**, em especial sobre o art. 18 da Lei 14.133/21, podendo, posteriormente, ser dada continuidade para a realização da licitação.

3 – CONCLUSÃO.

Salienta-se, por fim, que a análise desta Procuradoria restringe-se aos aspectos jurídicos, não compreendendo aspectos técnicos e de conveniência e oportunidade.

Ressalto que a conveniência das aquisições e aspectos técnicos dos bens a serem adquiridos, bem como valores médios, não foram objetos de análise por não se relacionarem aos aspectos da legalidade jurídica.

Recomendações:

- verificar os requisitos do art. 18 da NLL
- autorização do CFO
- tendo em vista a variação do valor dos produtos, o fiscal do contrato deve se atentar para a **eventual redução dos preços**, caso em que caberá aditivo ao contrato

Ante o exposto, opino favoravelmente à **CONTINUIDADE DO FEITO**, verificadas as recomendações acima, sem necessidade de retorno dos autos à Proge.

Posteriormente, deve-se proceder à divulgação do instrumento convocatório, mediante publicação na imprensa, conforme preceitua a Lei. Estas são as considerações a serem apresentadas, sem embargos de posicionamentos divergentes, os quais respeitamos.

É o Parecer. S.m.j.

Aracruz-ES, 13 de outubro de 2025.

AMANDA SALUME BRINGHENTI LOUREIRO

Procuradora Municipal

OAB/ES 14.137

5/5



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3800360037003900300038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **AMANDA SALUME BRINGHENTI LOUREIRO** em **13/10/2025 21:42**

Checksum: **BCD5012ACB8BB0E313D6FFAEDED428F4BAFC6D495DF41B824B426CCD7884782B**



Autenticar documento em <https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 3800360037003900300038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.