

PROCURADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER

PROCESSO Nº: 37.087/2025

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SEMDS)

ASSUNTO: Análise de Minuta de Edital – Pregão Eletrônico – Registro de Preços

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS DE MERCADO. ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006, LEI MUNICIPAL Nº 4.606/2023 E REGULAMENTAÇÃO LOCAL. ANÁLISE JURÍDICA DE MINUTA DE EDITAL. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

1. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme arts. 17, 18 e 19 da Lei 14.133/2021.
2. Em relação à modalidade de licitação, nos casos em que o objeto possua padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, a Administração deverá adotar o pregão, requisito que foi observado no caso.
3. Justificada a adequação do objeto/modalidade de contratação à hipótese legalmente prevista e a minuta do edital apresentado. Pendente, todavia, alguns itens de regularidade procedimental indicado nas razões desta manifestação.

I - RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo encaminhado a este órgão de consultoria jurídica pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SEMDS) para análise da regularidade jurídica da minuta de Edital de **Pregão Eletrônico, sob o sistema de registro de preços**, que tem por finalidade a **aquisição de materiais de vestuário e utensílios de higiene a serem utilizados na montagem de kits de enxoval para recém-nascido em atendimento aos beneficiários da Assistência, por meio do atendimento social da Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho -SEMDS**, cujo valor estimado é de **R\$ 734.652,00 (Setecentos e trinta e quatro mil, seiscentos e cinquenta e dois reais)**, conforme justificativa e especificações constantes do DFD. ETP e Termo de Referência e seus anexos (E-Doc.1.3, 1.10 e 1.11).

A presente contratação será realizada com fundamento na Lei Federal no 14.133/2021 e em decretos municipais aplicáveis. O critério de julgamento eleito e o **menor preço global**. A estimativa total da contratação é de **R\$ 734.652,00 (Setecentos e trinta e quatro mil, seiscentos e cinquenta e dois reais)**.

Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- a Documento de Formalização de Demanda – DFD (E-Doc.1.3);
- b Estudo Técnico Preliminar – ETP (E-Doc.1.10);



- c Termo de Referência (E-Doc.1.11);
- d Orçamentos (E-Doc.1.7 a 1.9);
- e Requisição nº 18/2025 (E-Doc.5.2);
- f Comunicado de Intenção de Registro de Preços (E-Doc.5.3);
- g Pesquisa de Preços – orçamentos e consulta ao banco de preços (E-Doc.7.3 e 7.4);
- h Mapa Comparativo de Preços (E-Doc.7.5);
- i RC's nº 17, 18 e 19/2025 valoradas (E-Doc.7.6 a 7.8);
- j Despacho com considerações a respeito da pesquisa de mercado (E-Doc.7.9);
- k Justificativa de afastamento da regra da exclusividade para MPE/EPP (E-Doc.7.9);
- l Autorização de Licitação (E-Doc.9.3);
- m Autorização de Despesa (E-Doc.9.4);
- n Termo de Referência atualizado (E-Doc.14.2);
- o Designação de Pregoeiro e de equipe de apoio (E-Doc.15.3);
- p Decreto que regulamenta o SRP (E-Doc.15.2);
- q Minuta de Edital de Pregão Eletrônico, sob o sistema de Registro de Preços, acompanhado de Ata de Registro de Preços (E-Doc.15.4)

A Administração, antes de qualquer contratação, deverá conhecer o total da despesa que, por estimativa, será necessário despender com o objeto contratado. **Para tanto, é adequado que a pesquisa seja a mais ampla possível, envolvendo orçamentos praticados por diferentes fornecedores, exame de valores em outras contratações do Poder Público com o objeto semelhante, preços constantes de SRP,** dentre outros meios.

Compete ao gestor verificar se os preços pesquisados refletem com exatidão as características e quantidades do objeto pretendido com o fito de tornar a pesquisa apta a retratar, efetivamente, os preços praticados neste segmento de mercado.

Por meio do Despacho, a Secretaria Consultante demandou deste Jurídico a elaboração de Parecer Preventivo tratando da fase preparatória dos processos de contratação, à luz da Lei Federal nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos.

Deve-se salientar, ainda, que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, e que, incumbe a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria Solicitante, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa

É a síntese do necessário.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

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



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

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

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

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

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, de aplicação por analogia:

Enunciado BPC nº 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

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.

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.

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.

II. 2 – DA FASE INTERNA. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (artigo 18, caput, da lei 14133/2021).

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, 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).

O ETP, segundo enuncia o art. 18, I e §§1º e 2º da Lei, deve conter os seguintes elementos obrigatórios mínimos:

a) destaque do problema a ser resolvido e a sua melhor solução; b) estimativa das quantidades; c) estimativa do valor; d) justificativas para parcelamento ou não da contratação; e) alinhamento da contratação com o plano de contratações anual e f) manifestação conclusiva sobre a viabilidade da contratação e sua adequação ao atendimento da finalidade pretendida.

Os demais requisitos complementares dispostos no art. 18, quando ausentes, deverão ser objeto de justificativa adequada.

Nos termos da NLLC, portanto, o ETP deve considerar e descrever todas as alternativas existentes no mercado, capazes de atender a demanda administrativa que motiva a contratação e, com fundamento em análise valorativa-comparativa, apontar qual é a melhor opção sob o ponto de vista técnico e econômico para solucionar o problema.

II. 2.1 – Da correspondência dos documentos técnicos da fase interna com a Lei nº 14.133/2021

Trata-se de procedimento licitatório na modalidade **Pregão Eletrônico**, sob o Sistema de Registro de Preços (SRP), para a aquisição de materiais de vestuário e higiene destinados à montagem de **1.800 kits de enxoval** para recém-nascidos. A instrução processual contém Documento de Formalização da Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR), pesquisa mercadológica e minutas de edital e contrato.



No presente caso, os profissionais da área técnica e requisitante elaboraram o ETP, que por se tratar de documento de conhecimento técnico, a avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, cabendo a este órgão de assessoramento tão somente observar se contém as previsões necessárias relacionadas art. 18, §1º, da Lei no 14.133/ 2021.

O processo em tela está devidamente instruído com o DFD, o ETP e o TR, conforme o rito da fase preparatória.

- a) **Documento de Formalização da Demanda (DFD):** Embora a Lei nº 14.133/2021 não descreva o DFD no rol do art. 18, ele é o documento inaugural essencial para apontar a necessidade.

Contudo, nota-se um **erro material no campo "Objeto"**, que menciona "**fornecimento de cesta básica**", enquanto a justificativa e as requisições referem-se a "**kits de enxoval**".

Recomenda-se a retificação do DFD para manter a coerência do processo, sob pena de nulidade por vício na caracterização do objeto.

- b) **Do Estudo Técnico Preliminar (ETP):**

O ETP (E-Doc.1.10) deve conter, no mínimo, os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º do art. 18 da NLLC.

O documento acostado atende aos requisitos essenciais do art. 18, § 1º, incluindo a descrição da necessidade, estimativa de quantidades e o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação. O ETP classificou corretamente o objeto como **bem comum**, permitindo o uso do Pregão.

- c) **Do Termo de Referência (TR):**

O TR deve ser um documento detalhado que defina o objeto e a solução, incluindo requisitos de contratação, modelo de execução e gestão, critérios de pagamento, e estimativas de valor. O TR define o objeto de forma precisa, conforme exige a Súmula TCU 177, para garantir a isonomia e a competição. A adoção do **Sistema de Registro de Preços** foi justificada pela imprevisibilidade da demanda mensal e pela conveniência de entregas graduais.

1. Da Verificação da Análise de Riscos:

O planejamento (fase preparatória) do processo licitatório deve incluir a **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual (Art. 18, X, NLLC). Além disso, a Alta Administração é responsável pela governança das contratações e deve implementar estruturas de gestão de riscos e controles internos.

De acordo com a **Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC)** e o entendimento consolidado do TCU, por exemplo, a análise de risco não é apenas uma recomendação, mas um **dever de instrução processual** inserido na fase preparatória das contratações públicas.



a) Diferenciação entre "Análise de Riscos" e "Matriz de Alocação de Riscos"

É fundamental não confundir os dois institutos previstos na lei:

- **Análise de Riscos:** Documento de planejamento (Mapa de Riscos) obrigatório para a instrução de processos licitatórios, destinado a identificar e mitigar falhas internas e externas.
- **Matriz de Alocação de Riscos:** Cláusula contratual que define a responsabilidade financeira entre as partes em caso de eventos supervenientes (art. 6º, XXVII). Para objetos como **bens comuns** (enxovais), a matriz de alocação de riscos é **facultativa**, sendo obrigatória apenas em obras/serviços de grande vulto ou regimes de contratação integrada/semi-integrada.

Assim, recomenda-se a instrução com a análise de risco. Ela deve documentar como a Administração pretende lidar com as incertezas da execução, tais como a validade dos produtos, a entrega parcelada e a conformidade técnica dos itens, garantindo a eficiência e a celeridade que a assistência social demanda. Além de ser um requisito do art. 18, a análise de risco é a ferramenta que protege o gestor e o erário contra eventos imprevistos que possam paralisar o fornecimento do benefício eventual.

Em que pese o referido no parágrafo anterior, cabe a este órgão de assessoramento alertar o gestor que, quando da elaboração do estudo técnico preliminar, **deve examinar o maior número possível de soluções disponíveis.** Recomenda-se que o administrador sempre considere tal questão quando do planejamento de processos licitatórios, buscando o exame do maior número possível de soluções.

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 plano da **Administração Municipal**, tanto a Lei Municipal nº 4.606/2023, quanto os Decretos Municipais, serviram para regulamentar a Nova Lei de Licitações e Contratos no Município de Aracruz, de modo que as Unidades Administrativas devem se ater ao disposto nessas legislações locais.

Esta Procuradoria-Geral do Município tem recomendado, como melhor prática jurídica, **que os Editais do Município de Aracruz contenham menção ao link de acesso aos Decretos e Regulamentos** (<http://transparencia.aracruz.es.gov.br/PrestacaoDeContas.aspx?c=5270>) já elaborados sobre a Lei nº 14.133/2021.

Identifico a menção do link na Minuta de Edital encartada (E-Doc.15.4).

II.2.2 – Da Adequada Modalidade Licitatória

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.



A licitação configura procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato administrativo formal, praticado pelo Gestor Público, devendo ser processado em estrita conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

Com vistas nisso, o legislador infraconstitucional, para dar plena aplicabilidade do preceito constitucional supra, positivou em nosso ordenamento pátrio a nova Lei de Licitações nº. 14.133/21, a qual estabelece as diretrizes gerais a serem observadas pelo administrador público quando da realização de seus procedimentos de contratações, bem como entabula as possíveis modalidades de licitação que poderão ser adotadas na busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

No caso dos autos, nota-se que a autoridade competente optou pela modalidade licitatória pregão eletrônico, a qual possui sua regulamentação legal encampada na Lei nº. 14.133/21.

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;

Para fins de viabilidade jurídica de utilização do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, a Unidade Técnica (SEMDS) deve qualificar expressamente nos autos **BENS/SERVIÇOS COMUNS** (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 c/c Orientação Normativa AGU nº 54/2014).

O Decreto nº 10.024/2019, que regulamentou a Lei 10.520/2002, no âmbito da União, estabeleceu em seus arts. 1º e 5º a obrigatoriedade da utilização do pregão, na forma eletrônica, nas licitações para aquisição de **bens** e contratação de serviços **comuns**, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, segundo o §4º do art. 1º.

O novo decreto, em seu art. 3º, §1º, estabeleceu ainda que a classificação de bens e serviços como comuns depende de exame predominantemente fático e de natureza técnica. Nesse mesmo sentido, ressalto a Orientação Normativa AGU nº 54/2014:

“COMPETE AO AGENTE OU SETOR TÉCNICO DA ADMINISTRAÇÃO DECLARAR QUE O OBJETO LICITATÓRIO É DE NATUREZA COMUM PARA EFEITO DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO E DEFINIR SE O OBJETO

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



CORRESPONDE A OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA, SENDO ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO ANALISAR O DEVIDO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE LICITATÓRIA APLICÁVEL.”

Incumbe à Administração, lastreada em conhecimentos técnicos, dizer se os referidos **BENS/SERVIÇOS** são comuns ou não. Para que não haja dúvida quanto ao objeto, recomendamos sempre que seja providenciado pronunciamento expresso da área técnica demandante no sentido de que os bens objeto deste certame sejam comuns, nos termos da lei.

Ao que se depreende, portanto, busca-se a **aquisição de materiais de vestuário e utensílios de higiene a serem utilizados na montagem de kits de enxoval para recém-nascido em atendimento aos beneficiários da Assistência. por meio do atendimento social da Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho -SEMDS.** Tais BENS podem ser caracterizados como **bens comuns** pela autoridade técnica competente. Dessa feita, deve ser adotada a modalidade pregão, consoante se extrai do artigo 29 da Lei nº 14.133/21:

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.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

Ao que se extrai da justificativa constante nos autos (ETP – E-Doc.1.10), os bens a serem fornecidos possuem padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos no edital. Além disso, não se busca a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, bem como obras e serviços de engenharia.

Considerando o exposto, tem-se como adequada a modalidade de licitação adotada pelo gestor, inclusive no que tange à adoção de procedimento eletrônico. Isso porque o § 2º do artigo 17 da Lei nº 14.133/21 é expresso ao dizer que as licitações serão realizadas preferencial sob a forma eletrônica.

No presente caso, consta manifestação expressa da Secretaria consulente quanto à qualificação do bem como comum (Item 1 do E-Doc.1.10).

II.2.3 – Do Termo de Referência

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do pregão e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução.

Tal documento deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

No caso, consta dos autos o Termo de Referência atualizado, elaborado pela área requisitante, datado e assinado (E-Doc.14.2).



O ITEM 5 do termo de referência (E-Doc.14.2) apresenta descrição dos BENS a serem adquiridos. A análise de tais questões foge ao escopo de atuação desta unidade de assessoramento, na medida em que não possui natureza jurídica, mas técnica. Em que pese o referido, **alerta-se o gestor que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição.** Nesse sentido, é o que se extrai do artigo 9º da Lei nº 14.133/21:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

- a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;
- b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;
- c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional;

III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei. (...).

Considerando o dispositivo legal parcialmente transcrito, bem como a ausência de conhecimento técnico deste órgão de assessoramento quanto ao objeto da licitação, **recomenda-se que o gestor adote as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.**

Registra-se que não se está fazendo qualquer juízo crítico quanto às especificações constantes no termo de referência. **Recomenda-se** apenas que o gestor se certifique quanto à efetiva necessidade de os produtos/serviços licitados possuírem as especificações indicadas. **Recomenda-se, ainda, seja atestado que tais especificações não inviabilizam a competitividade, bem como não acarretam direcionamento para marca ou empresa específica, o que não é possível.**

Para a licitude da competição impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades do Município, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não incumbe à Assessoria Jurídica avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.

Especificamente em **relação a compras**, também devem ser observadas as exigências do art. 40, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021:

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.
- (...)

Especificamente em relação aos serviços, também devem ser observadas as exigências do art. 47, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

- I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
- II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º (...)

Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:

- I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;
- II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;
- III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;
- IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;
- V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;
- VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

Parágrafo único. (...)

No caso vertente, não há manifestação do Órgão assessorado acerca da incidência de previsões de sustentabilidade, o que solicitamos seja sanado ou apresentada motivação administrativa para a não incidência.

II.2.4 – Da pesquisa de preços e do orçamento estimado

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc.), possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

O orçamento estimado da contratação, segundo o art. 23 da NLLC, deve ser compatível com os valores praticados no mercado, considerando também os preços registrados em bancos de dados públicos e os quantitativos a serem contratados, sem desapegar de eventuais peculiaridades que envolvem a execução do contrato e a necessidade de obtenção de economia de escala.

Nos processos de contratação que o documento da pesquisa de preços deverá conter:

- a) descrição do objeto a ser contratado; b) identificação do agente responsável pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento; c) caracterização das fontes consultadas; d) série de preços coletados; e)



método estatístico aplicado para a definição do valor estimado; f) justificativas para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável; g) memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e h) justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta).

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de serviços, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021).

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

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 (...).

Além das regras legais, também devem ser observadas as normas do Decreto Municipal nº 43.547/2023, que foi inspirado na IN SEGES/ME nº 65/2021, o qual estabelece o dever de materialização da pesquisa de preços em documento que contemple, no mínimo, as exigências abaixo:

Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, no mínimo:

I - descrição do objeto a ser contratado;

II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;

III - caracterização das fontes consultadas;

IV - série de preços coletados;

V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;

VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;

VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e

VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.

VII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.



Referido Decreto, em seu artigo 5º, define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133, de 2021. Acrescenta, no entanto, no §1º do artigo 5º que devem ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II, devendo ser apresentada justificativa nos autos em caso de impossibilidade de adoção destes.

Assim, o primeiro ponto a ser destacado é a necessidade jurídica dessa priorização, a ser justificada nos autos quando não observada.

No presente caso, consta dos autos pesquisa de preços realizada por meio de orçamentos e consulta ao banco de preços (E-Doc.1.7 a 1.9; 7.3 a 7.4), de modo que a autoridade técnica competente emitiu despacho de considerações sobre a pesquisa realizada (E-Doc.7.9).

A pesquisa de preços utilizou parâmetros combinados: consulta ao Painel de Preços, contratações similares de outros entes e pesquisa direta com três fornecedores.

- **Hierarquia das Fontes:** Conforme o art. 23, § 1º, incisos I e II, e a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, deve-se **priorizar os preços constantes de bancos de dados públicos**. O processo seguiu essa premissa ao integrar valores do Banco de Preços e Painel de Preços (E-Doc.7.4).

- **Método Matemático:** Foi utilizada a **média aritmética**, desconsiderando valores inconsistentes (diferença superior a 50% da média), o que se alinha à busca pelo "melhor preço" e à jurisprudência do TCU.

A jurisprudência do TCU (que deve ser investigada para compreender a NLLC) consolida a necessidade de uma "cesta de preços" diversificada. O uso de múltiplos parâmetros (fontes governamentais e de fornecedores) está em conformidade com o Art. 23, § 1º, e com o entendimento do TCU sobre a prevalência de preços públicos.

Assim, a pesquisa de preços, ao formar uma "cesta de preços" e priorizar dados de contratações públicas similares, e ao utilizar o método da Média Aritmética para cálculo do preço estimado, atende aos requisitos de compatibilidade com os valores de mercado e a jurisprudência do TCU², que exige que os preços sejam aferidos com idoneidade e transparência.

Assim, a autoridade competente atesta que o orçamento estimado e o Mapa de Apuração de Preços estão em conformidade com o Art. 23 da Lei no 14.133/2021 e com as boas práticas administrativas e de controle (E-Doc.7.9).

² Acórdão 1875/2021-TCU-Plenário: As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma "cesta de preços", devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais (Instrução Normativa Seges-ME 73/2020).



Adicionalmente, é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, realizará uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada, que a Administração estabelecerá o valor estimado da contratação.

Não está no escopo de atuação deste órgão de assessoramento realizar análise quanto aos valores considerados na pesquisa de preços, na medida em que tal exame tem natureza técnica. E atribuição desta Procuradoria de Licitações e Contratos, no entanto, alertar o gestor quanto a necessidade de proceder tal análise.

II.2.5 – Da Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas:

A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos dos BENS a partir de método amparado por documentos juntados aos autos no E-Doc.1.3 a 1.11.

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, não devendo esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133/2021). **Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.**

II.2.6 – Do Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços - SRP - poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial (art. 3º do Decreto nº 11.462, de 2023):

- I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;
- IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou
- V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.



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 explica³:

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 acrescidos)

É de se destacar que, recentemente, o TCU (Acórdão 1351/2025-TCU-Plenário) deliberou que **não é válida a utilização do Sistema de Registro de Preços para contratação única e imediata, mesmo que o gestor apresente justificativa**:

“A deliberação recorrida deixou assente que a contratação, da forma como foi feita, exaurindo os quantitativos registrados na primeira contratação, desvirtuou o sistema de registro de preços, na medida em que não havia necessidade de se manter preços registrados, com possibilidade de contratações futuras”.

Portanto, recomenda-se à Secretaria Consulente que observe o adequado enquadramento às hipóteses de registro de preços, a fim de que a aquisição seja gradual (e não imediata), sob pena de desvirtuar o sistema de registro de preços.

No caso, verifica-se que a Administração apresentou justificativa da pertinência de adoção do SRP e a justificativa de enquadramento nas hipóteses previstas (Item 3 do E-Doc.14.2).

Nos termos do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes.

Será dispensável essa divulgação quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante (art. 86, §1º, da Lei nº 14.133/2021).

No caso, consta a divulgação da intenção de registro de preços (E-Doc.5.3), na forma art. 86 da Lei nº 14.133/2021.

II.2.7 – Do Parcelamento da contratação

³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 219.



Com relação ao **critério de julgamento** escolhido, o menor preço global. 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 União⁴ e do próprio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo⁵, a adoção do critério menor preço global somente é recomendada quando for demonstrada a inviabilidade técnica e/ou econômica do maior 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 TCU⁶, 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.

Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 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

⁴ Enunciado nº 247.

⁵ 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).

⁶ TCU. Licitações e Contratos: orientações básicas / Tribunal de Contas da União. 3 ed. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006.



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.

Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os bens a serem adquiridos, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, conforme Acórdão TCU nº 1972/2018-Plenário (Rel. Min, Augusto Sherman, 22/08/2018):

30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos. [...] 32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades. 33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado. 34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso).

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.

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.

O edital prevê o critério de **Menor Preço Global por Lote/Kit**. O art. 82, § 1º da Lei nº 14.133/2021 exige que a adjudicação por grupo seja justificada tecnicamente. A SEMDS justificou que o agrupamento visa a eficiência operacional e a garantia de que um único fornecedor entregue o kit já montado e acondicionado (Item 4 do E-Doc.14.2).



De toda sorte, a decisão final envolve contornos técnicos e gerenciais específicos, a serem pormenorizados pelo órgão contratante, mediante justificativa baseada nos elementos legalmente definidos.

Ademais, no presente caso, a Administração Pública em referência, por meio do seu setor de compras da Unidade Administrativa (SEMSU), tratou de verificar, ainda na fase interna da licitação, se no local ou região existe um mínimo de 03 (três) fornecedores competitivos enquadrados como ME ou EPP.

Por essa pesquisa, a Secretaria Competente (SEMSU), autoridade técnica, constatou que NÃO foram identificadas nas cotações apresentadas empresas na condição de ME/EPP ou MEI, razão pela qual o SETOR DE COMPRAS (autoridade competente) OPTOU por AFASTAR a REGRA da exclusividade para os bens divisíveis até o limite de R\$ 80.000,00, com base no artigo 47 e 48, da Lei Complementar nº 123/2006, conforme decisão técnica do E-Doc.7.9.

II.2.8 - Da Adequação orçamentária

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.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

Lei nº 8.429, de 1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) (...) IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; (...)

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro. (grifou-se).

Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Convém destacar que a desnecessidade de reserva orçamentária é peculiaridade da licitação pública para promover registro de preços. Ou seja, a exigência de previsão orçamentária não se aplica à licitação para registro de preços.

Em decisão, o TCU assentou o seguinte:



“(…) o registro de preços não é uma modalidade de licitação, e sim, um mecanismo que a Administração dispõe para formar um banco de preços de fornecedores, cujo procedimento de coleta ocorre por concorrência ou pregão. Em razão de ser um mecanismo de obtenção de preços junto aos fornecedores para um período estabelecido, sem um compromisso efetivo de aquisição, entendemos ser desnecessário, por ocasião do edital, o estabelecimento de dotação orçamentária. (...)” (Acórdão nº 1.279/2008, Plenário, Rel. Guilherme Palmeira. Julg. 2.7.2008).

Destarte, a reserva orçamentária como condição para lançar a licitação não faz sentido em registro de preços, dado que nela a Administração deve prever quantitativo superior à sua real necessidade. A exigência de reserva orçamentária precedente à licitação frustraria a vantagem de utilizar o registro de preços para objetos de difícil previsibilidade. Além disso, não faz sentido exigir a reserva orçamentária por ocasião da licitação porque em registro de preços a Administração, mesmo com a assinatura da ata de registro de preços, não assume a obrigação de contratar.

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 caso concreto, a Secretaria Consultante deve atestar que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias.

II.2.9 - Da Minuta de Edital

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

- I) justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto;
- II) justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;
- III) justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e
- IV) justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

Com relação à minuta de edital e seus anexos (E-Doc.22.4) trazidos à colação para análise, vale destacar que a mesma deve contemplar os elementos específicos para o caso de registro de preços, a saber:

- **estimativa de quantidades a serem adquiridas no prazo de validade do registro;**
- **preço unitário máximo que a Administração se dispõe a pagar;**
- **condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento;**
- **prazo de validade do registro de preço; • órgãos e entidades participantes;**



- modelos de planilhas de custo e minuta de contrato;
- penalidades.

O Edital expressamente consigna: "**Não será exigida qualificação técnica na presente contratação**" (Item 7.2.4.1 do E-Doc.14.2).

Para contratação de bens comuns (Art. 6º, XIII, NLLC), a exigência de qualificação técnica (Art. 67, NLLC), que inclui atestados de execução de serviços semelhantes (Art. 67, § 1º), deve se limitar ao **indispensável para garantir o cumprimento das obrigações** (CF, Art. 37, XXI).

A Administração substituiu a exigência formal de atestados de capacidade técnica pela **exigência de amostras e laudos técnicos** do licitante provisoriamente vencedor, com o objetivo de aferir a conformidade dos produtos com as especificações técnicas e normas da ABNT. Esta é uma medida legítima e está amparada pelo Art. 17, § 3º, e Art. 41, II, da NLLC, que permite a exigência de amostras na fase de julgamento do licitante provisoriamente vencedor para comprovar a aderência às especificações.

Ademais, recomenda-se à Secretaria Consulente que observe o adequado enquadramento às hipóteses de registro de preços, a fim de que a aquisição seja gradual (e não imediata), sob pena de desvirtuar o sistema de registro de preços, conforme recente orientação do TCU (Acórdão 1351/2025-TCU-Plenário).

Quanto à Minuta de Edital em análise (E-Doc.14.2):

2. **Modo de Disputa:** A adoção do modo **Aberto e Fechado** é legal, pois permite lances públicos seguidos de uma etapa de propostas sigilosas para desempate ou refinamento.
3. **ME/EPP:** A administração justificou a não aplicação da exclusividade para ME/EPP (art. 48 da LC 123/2006) devido à inexistência de ao menos três fornecedores competitivos nessas condições na microrregião, enquadrando-se na exceção do art. 49, inciso II.
4. **Amostras:** A exigência de amostras apenas do licitante provisoriamente vencedor está em estrita conformidade com a jurisprudência do TCU⁷, que veda tal ônus a todos os licitantes antes da fase de classificação.
5. **Reajuste Contratual:** A minuta prevê reajuste após um ano, com base no IPCA/IBGE. **Alerta-se que, nos termos do art. 25, § 7º, a data-base deve estar obrigatoriamente vinculada à data do orçamento estimado.**
6. **Subcontratação:** O TR e o Edital vedam a subcontratação, o que é prerrogativa da Administração, desde que motivada pela natureza do objeto.

Embora a **cláusula 5.3** da Minuta do Contrato esteja em conformidade com a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) ao fixar o prazo de um ano contado da "**data do orçamento estimado**", existe uma **divergência interna**

⁷ Acórdão 2933/2016-TCU-Plenário: É lícita a exigência de apresentação de amostras apenas na fase de classificação das propostas e somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar.



e uma **imprecisão técnica** no item 5.4 e no Termo de Referência que precisam ser sanadas para garantir a legalidade do certame.

Os fundamentos para o ajuste são os seguintes:

1. Divergência entre o Termo de Referência e a Minuta do Contrato

Verifica-se que o **item 15.1 do Termo de Referência** (TR – E-Doc.14.2) prevê o reajuste contado da "**data limite para a apresentação das propostas**". Essa redação está em desacordo com a **Lei nº 14.133/2021**, que estabelece obrigatoriamente a "**data do orçamento estimado**" como o marco inicial para o reajustamento de preços (Art. 25, § 7º e Art. 92, § 3º).

2. Aperfeiçoamento do Item 5.4 da Minuta do Contrato (Anexo V do Edital)

A redação atual do item 5.4 menciona que o reajuste ocorrerá após a "**ocorrência da anualidade**". Conforme a jurisprudência do **TCU (Acórdão 1587/2023-Plenário)**, é irregular a aplicação de índices de reajuste que não utilizem como termo inicial a **data do orçamento estimado**.

• **Necessidade de Ajuste:** Para evitar interpretações equivocadas (como a contagem a partir da assinatura do contrato), o **item 5.4 deve ser redigido de forma a deixar claro que o primeiro reajuste terá seu índice calculado retroativamente ao marco zero (data do orçamento estimado) e não apenas a partir do fim do primeiro ano de vigência.**

Assim, recomenda-se a correção do TR e do Contrato para que o termo inicial do reajuste seja a data do orçamento estimado, conforme exige o Art. 25, § 7º da Lei nº 14.133/2021. O item 5.4 da Minuta do Contrato deve ser ajustado para ratificar expressamente que o cálculo do índice observará esse exato marco temporal inicial.

No mais, precipuamente, tanto a minuta do edital quanto a do contrato encontram-se em sintonia com o preconizado pela legislação vigente.

II. 2.10 – Da Minuta de ARP

Nos termos inciso XLVI do art. 6º da Lei 14.133/21, a ATA DE REGISTRO DE PREÇOS deve conter:

NLL, 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;

Assim, a utilização de ARP com os termos e condições contratuais nos parece mais adequado e prático, uma vez que o instrumento de contrato é dispensável, nesse caso, sendo substituído por nota de empenho ou ordem de fornecimento, por exemplo.



Como é cediço, a licitação para formalização de registro de preços tem como produto final a assinatura de ata de registro de preços, avençada entre a Administração e as licitantes que se sagraram vencedoras do certame.

Assim, verifica-se que o registro de preços será efetivado por meio da competente ata de registro de preços, devendo a minuta desta acompanhar, necessariamente, o edital.

A Secretaria Consultante adotou o modelo da ATA DE REGISTRO DE PREÇOS constante do ANEXO IV do E-Doc.15.4.

No presente caso, em linhas gerais, a ARP encontra-se em conformidade com a legislação de regência⁸.

No tocante ao efetivo momento de **formalização das contratações/aquisições**, no entanto, tem-se que estas, no caso em específico, poderão realizar-se por meio de mera nota de empenho, conforme preceitua a legislação que rege a matéria. Confira-se o que estabelece a Lei nº 14.133/21:

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.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Como se pode verificar, considerando o objeto a ser contratado, é obrigatória a formalização do contrato, caso em que retrata, em tese, entrega gradual.

Por fim, entendemos que o edital e anexos, em linhas gerais, atendem ao disposto no art. 18 da Lei 14.133/21, recomendando-se alguns ajustes, conforme orientação jurídica acima.

Ademais, sobre a fase preparatória dos processos de contratação realizados nos termos da Lei Federal no 14.133/2021 e demais legislações locais vigentes, para fins deste parecer, recomendamos a juntada de:

a) Aprovação expressa do ETP, TR e da pesquisa mercadológica pela Ordenadora de Despesa;



- b) **Manifestação da SEMDS acerca da incidência de previsões de sustentabilidade;**
- c) **Recomenda-se à Secretaria Consultante que observe o adequado enquadramento às hipóteses de registro de preços, a fim de que a aquisição seja gradual (e não imediata), sob pena de desvirtuar o sistema de registro de preços, conforme recente orientação do TCU (Acórdão 1351/2025-TCU-Plenário);**
- d) **A Secretaria Consultante deve atestar que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias;**
- e) **Recomenda-se a correção do TR e do Contrato para que o termo inicial do reajuste seja a data do orçamento estimado, conforme exige o Art. 25, § 7º da Lei nº 14.133/2021. O item 5.4 da Minuta do Contrato deve ser ajustado para ratificar expressamente que o cálculo do índice observará esse exato marco temporal inicial.**

II. 2.11 - Da Publicidade do edital e do termo do contrato

Destacamos 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 do Município, bem como em jornal de grande circulação, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

III - CONCLUSÃO

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, desde que cumpridos os pontos resumidamente elencados neste parecer jurídico**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão de consultoria.

Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica.



Procuradoria



PREFEITURA
ARACRUZ
www.aracruz.es.gov.br

Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas.

É o parecer, *s.m.j.*

Aracruz-ES, 26 de Janeiro de 2026.

ARIANE MAIA GUIMARÃES SEPULCHRO

Procuradora do Município

Matrícula nº 23.105

OAB/ES nº 16.831

Procuradoria



PREFEITURA
ARACRUZ
www.aracruz.es.gov.br

Av. Morobá, 20 | Bairro Morobá, Aracruz-ES | Cep 29192-733
Tel: (27) 3270-7006 | (27) 3270-7007 | www.aracruz.es.gov.br



Autenticar documento em <https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3900350031003100340030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

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 3900350031003100340030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ARIANE MAIA GUIMARAES SEPULCHRO** em **26/01/2026 15:15**
Checksum: **DAE584D2B449E2F676BB8D49E4BFB8C9D7E1523C9D112D05760F50787CB41C63**

