
PARECER

Processo Administrativo nº 6538/2025

Da: SAJ
Para: LICITAÇÃO
Data: 08/08/2025
Parecer nº 81 /2025.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇO. AQUISIÇÃO DE GRANADAS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. **COM OBSERVAÇÃO.**

I - RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a formação de registro de preço para aquisição de cartões de estacionamento de zona azul, conforme justificativa apresentada no Item 1 do ETP.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- I. Formalização de Demanda. fls. 03/05 - Solicitação de Serviço; fls: 25/26
- II. Termo de Referência: fls. 06/15
- III. Cópia do Processo de ETP e anexos: fls. 16/23;
- IV. Aprovações para aquisições de produtos controlados: fls. 27/30

-
- V. Análise de Risco: fls.
- VI. Estimativa de Preço; Orçamentos: fls: 34/46. Preço Público: fls. 64/71; Quadro de preço: fls.32/76;
- VII. Nomeações de Agentes da Contratação, Fiscais e Gestor: fls. 65/73 – Agente de Contratação. Fls. 81.
- VIII. Autorização de abertura do procedimento; fls. 75/76
- IX. Minuta do Edital, fls. 83/106 – Anexos: fls. 107-114
- X. Minuta da Ata, fls. 115/123
- XI. Minuta do Contrato: fls. 125/134

É a síntese do necessário.

II - APRECIÇÃO JURÍDICA

II.1 - 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).

Com base no dispositivo legal referido, 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 justaposição com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

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.

Nesse aspecto, é o entendimento do TCU¹ sobre o tema:

O parecer jurídico, conforme orientação assentada nesta Corte de Contas, não vincula o gestor, de modo que não pode se isentar de responsabilidade alegando decidir com base em apreciações jurídicas. Além disso, vale salientar que o parecer é opinativo e não vincula o administrador. Este tem o comando da empresa e assume a responsabilidade de sua gestão. Se se entendesse de forma diversa, estar-se-ia considerando que o parecer jurídico é um alvará para o cometimento de ilícitos, o que constitui um absurdo. O dirigente de uma

¹ TCU, Acórdão 2935/2011 - Primeira Câmara. PRESTAÇÃO DE CONTAS. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES APONTADOS NO RELATÓRIO DE AUDITORIA DA CGU. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. REVELIA DE UM DOS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO DE ALGUMAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS E REJEIÇÃO DE OUTRAS. CONTAS REGULARES, REGULARES COM RESSALVAS E IRREGULARES. MULTA. ALERTA. [...] Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 10/05/2011.

Companhia possui o comando da máquina administrativa e deve estar ciente de todas as decisões que adota, independentemente da natureza delas. O administrador público não é simplesmente figura decorativa na estrutura da empresa. Ao contrário, deve ter postura ativa no comando da empresa.

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 - Avaliação de conformidade legal

II.2.1 - Planejamento da contratação

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

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe 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. 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), conforme detalhamentos abaixo. 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. 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.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

II.2.1.1 I. Formalização de Demanda / Solicitação de Compra

O Documento de Formalização da Demanda – DFD é procedimento obrigatório para o início dos trabalhos pertinentes ao início da fase interna da licitação, conforme se extrai do inciso VII do art. 12 da Lei nº 14.133/2021. A regra é que referido documento já tenha sido elaborado para fins do Plano de Contratação Anual – PCA. No entanto, observa-se que o PCA ainda não foi regulamentado no âmbito municipal.

A despeito dessa regulamentação, tem-se que os documentos que instruem o processo devem atender aos requisitos próprios para a oficialização da demanda.

No caso em exame, localizamos nos autos o DFD – fls. 03/05, bem como a solicitação de compras – fls. 25/26, suficientes ao fim a que se destina.

II. Estudo Técnico Preliminar e Anexos

De acordo com o inciso XX, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021, estudo técnico preliminar é o *"documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação"*.

No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante elaboraram o estudo técnico preliminar – fls. 16/23

Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, sendo por fim aprovado pela autoridade ordenadoras da despesa.

Ainda que a Procuradoria não integre a área técnica, cumpre, na medida do possível, orientar a origem quanto ao cuidado com a elaboração de tais documentos, uma vez que a fase preparatória da licitação, onde se situa o ETP, o Termo de Referência, etc.... passou a integrar o processo, estando também sob exame dos órgãos de fiscalização, nesse sentido, cada vez mais se verifica decisões que vão buscar o fundamento de validade ou invalidade em tais documentos. Nesse sentido registramos, por exemplo:

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 18/09/2024 – SECÇÃO MUNICIPAL

TC-017590.989.24-0.

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE CONTROLADORIA DE ACESSO. EMPREGO DA SISTEMÁTICA DE REGISTRO DE PREÇOS. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO À SÚMULA N.º 31 DESTA CORTE. PROCEDÊNCIA. **ANULAÇÃO**. RECOMENDAÇÃO.

A começar pelo Estudo Técnico Preliminar, a descrição da necessidade de contratação, tal como já reproduzida no bojo da decisão condutora da determinação de paralisação da disputa, centra-se em delinear a “necessidade de proteção, monitoramento e controle da entrada e saída de pessoas e veículos dos prédios e logradouros públicos”, por considerar essencial “garantir segurança aos funcionários e usuários dos setores públicos a fim de evitar situações que possam gerar perigo à integridade das pessoas, bem como, assegurar a conservação do patrimônio público [...]”.

Mas não só: referido Estudo justifica a celebração do vindouro ajuste na inexistência “no quadro de funcionários” de “função específica destinada aos serviços objeto[s]” que constituem seu objeto, o que acaba por demover a justificativa da Administração no sentido de que o escopo desse torneio estaria voltado ao preenchimento de postos temporariamente descobertos em virtude de afastamento ou, então, da insuficiência do número de funcionários dedicados ao atendimento dessa demanda Municipal. {....}

Veja-se no exemplo posto, que a análise se inicia pelas informações lançadas no ETP, para verificar a compatibilidade do procedimento licitatório, no caso o registro de preço.

Por isso, sempre se recomenda a origem que bem delimite a sua contratação, de acordo com sua necessidade.

Feito o aparte.

II.1 Descrição da necessidade da contratação

No caso a finalidade da contratação visa atender especificidade das Secretaria de Segurança, para equipar a Guarda Civil Municipal de equipamento menos letal para Controle de Distúrbio Civil, conforme justificativa apresentada nas fls. 16/17.

Vale registrar que consta nos autos, a aprovação do Exército Brasileiro, que autoriza o Município de Lins a adquirir tais equipamentos, conforme fls. 29.

Logo, a aquisição que se pretende reveste-se do necessário interesse administrativo, bem como, do interesse público.

II. 2 Levantamento de mercado

Art. 18, inciso V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

Portanto, uma vez identificada a necessidade administrativa, o passo seguinte é a **BUSCA DE SOLUÇÕES** que sejam capazes de atendê-la, etapa esta que, a rigor, consiste **no estudo das práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.**

Evidente, que o ponto em questão é sobretudo técnico e discricionário sobre qual e quando contratar determinada solução eventualmente encontrada, vez que para decidir-se sobre isso, são sopesados diversos fatores, que transbordam o aspecto estritamente legal.

Todavia, cumpre recomendar que, ainda que se conclua que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa, a avaliação em questão deve ser realizada, fazendo-se constar dos autos, inclusive, a escolha da solução adotada.

No presente caso, o levantamento de mercado está informado no item II do ETP – fls. 18.

II.3 Quantitativos estimados

Art. 18 .. IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

Definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida.

Como consta da lei, a definição do aspecto quantitativo demanda, com efeito, pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades.

Conquanto o parecer jurídico, como sabido, não adentre em questões técnicas – tem-se sob o aspecto de análise de legalidade que o processo deve conter os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação, além de verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

Tal registre-se não é material, para estabelece juízo de valor, se certo ou errado, se tecnicamente adequado ou inadequado, mas sim formal, ou seja, verificando se estão presentes, ao menos formalmente nos autos.

No caso, o ponto é tratado no item 7 do ETP. Fls. 20

II. 4 Parcelamento do objeto da contratação

Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme art. 40, inciso V, alínea “b”, da NLL, e adotando-se os critérios objetivos descritos em seu §2º; confira-se:

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

(...)

V - atendimento aos princípios:

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

c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

(...)

§ 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. (Grifo nosso)

De seu turno, o §3º do art. 40 da NLL lista situações em que não há possibilidade de parcelamento do objeto; confira-se:

Art. 40. (...)

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

(Grifo nosso)

Portanto, o tópico diz respeito, a como o objeto se apresentará para disputa, por item, ou reunido em lote único, o que acarreta o julgamento pelo preço do item, ou pelo preço global.

Ainda no caso particular do registro de preço, o princípio do parcelamento ainda impõe que, seja observada como regra a disputa por itens, veja-se:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

(...)

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital. (Grifo nosso)

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

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

No caso dos autos, a licitação será por item.

II.4 Análise de riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos, que é assim definida da seguinte forma pelo inciso XXVII do art. 6º da Lei nº 14 133/21:

Art. 6º

XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;

b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;

c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia;

Cumpra-se observar no ponto, que toda contratação envolve risco, pois este é inerente à atividade comercial.

Logo, a ANÁLISE DE RISCO, trata-se, de uma oportunidade para a Administração – sobretudo tendo em vista os registros históricos de suas licitações e contratações – SE ANTECIPAR A OCORRÊNCIA DE PROBLEMAS QUE POSSAM FRUSTRAR OS OBJETIVOS DA LICITAÇÃO E DA CONTRATAÇÃO e DEFINIR AÇÕES DE PREVENÇÃO E CONTINGENCIAMENTO PARA ASSEGURAR OS RESULTADOS MÍNIMOS PARA SUA ATUAÇÃO. A rigor, deve ser realizada após a elaboração dos estudos técnicos preliminares com o objetivo de alimentar a elaboração do termo de referência, sem prejuízo da sua constante atualização a ser realizada ao longo de todo o processo de contratação com o objetivo de antever problemas e, na medida do possível, definir ações para contorná-los caso venham a se concretizar.

Não confunde, contudo a ANALISE DE RISCO, com a CLAÚSULA DE MATRIZ DE RISCO, aquela é a atividade desenvolvida na fase de planejamento, momento no qual a administração tenta se antecipar a ocorrência de problemas que possam frustrar os objetivos da licitação e da contratação e definir ações de prevenção e contingenciamento para assegurar os resultados mínimos para sua atuação. Por outro lado, a CLAÚSULA DE MATRIZ DE RISCO: é cláusula posta no contrato, como resultado da ANÁLISE DE RISCO, servindo como instrumento caracterizador do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.

No caso dos autos, as fls. 07, a origem apresentou sua justificativa para dispensa para matriz de risco.

Em que pese a justificativa apresentada, sugerimos a origem, observar a distinção entre a cláusula matriz de risco e a análise de riscos da contratação.

II. 5 Da dotação orçamentária

Informação indispensável a todo e qualquer procedimento licitatório é a da dotação orçamentária sob a qual serão empenhadas, no momento oportuno, as despesas decorrentes da contratação.

Contudo, como se trata de procedimento para Registro de Preço, a dotação orçamentária deverá ser apresentada no momento da contratação, nos termos disposto no ar. 15 do DECRETO Nº 13.734, DE 15 DE JANEIRO DE 2024.

Art. 15 - A indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

Insta rememorar, de todo modo, que a efetiva realização da despesa inerente à contratação APENAS PODERÁ ocorrer após prévio e integral empenhamento da despesa, em atendimento ao disposto no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64.

II. 6 Da adequação da modalidade licitatória e do critério de julgamento

Estabelece o Art. 28 da Lei nº 14 133/21, que são modalidades de licitação: pregão; concorrência; concurso; leilão; diálogo competitivo.

Sendo, certo, que dentre todas as modalidades previstas, as mais usualmente empregadas são o pregão e a concorrência. Ambos as modalidades, seguem o rito comum (art. 29), 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.

No caso dos autos, a origem assentou no Termo de Referência, que o objeto é comum – fls. 06. Logo se mostra adequada a modalidade de licitação escolhida.

De seu turno, dada a baixa complexidade técnica do objeto, o julgamento pelo menor preço, também se mostra adequado.

II. 7 Do Sistema de Registro de Preços – SRP

Na lição do Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes²:

² JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico. 6. ed. rev. atual. e ampla. Belo Horizonte: Fórum, 2015, pág. 38

“Administração pode firmar um compromisso com os licitantes vencedores: se precisar do produto, adquirirá daquele que ofereceu a proposta mais vantajosa, condicionando esse compromisso a determinado lapso de tempo. De um lado, a Administração tem a garantia de que não está obrigada a comprar; de outro, o licitante tem a certeza de que o compromisso não é eterno. O sistema admite a flexibilidade necessária para que, se ele não puder sustentar a sua proposta em virtude de fato superveniente, decorrente de força maior ou caso fortuito, fique desobrigado do compromisso, contanto que formalize seu interesse na forma prevista no próprio Sistema de Registro de Preços antes do pedido do objeto pela Administração.”

Todavia, a jurisprudência do TCE está estabelecida no sentido de que o sistema de registro de preço é cabível quando presentes a EVENTUALIDADE DO FORNECIMENTO E IMPREVISIBILIDADE DA DEMANDA. Nesse sentido:

Processo: TC-016582.989.24-0 - TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 09/10/2024

EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. PREGÃO. REGISTRO DE PREÇOS PARA COMPRA DE ÔNIBUS USADOS. INCOMPATÍVEL. AUSENTES OS PRESSUPOSTOS DA EVENTUALIDADE DO FORNECIMENTO E IMPREVISIBILIDADE DA DEMANDA. VÍCIO DE ORIGEM. ANULAÇÃO DO CERTAME. ARTIGO 71, INCISO III DA LEI 14.133/2021. DESCRIÇÕES EXCESSIVAS. RESTRITIVIDADE. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 9º, INCISO I, ALÍNEAS “A” E “C” DA LEI 14.133/21. CORREÇÕES DETERMINADAS. PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS. ADMISSÍVEL. PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS. IRREGULAR. PREJUÍZO À ISONOMIA. REGULARIDADE FISCAL. EXIGÊNCIA NOS TERMOS DO ARTIGO 68 DA LEI FEDERAL 14.133/21. REGULAR. EXIGÊNCIA DE CERTIDÕES E ATESTADOS DE DESEMPENHO ANTERIOR PARA COMPROVAR QUALIFICAÇÃO TÉCNICA EM LICITAÇÕES PARA O FORNECIMENTO DE BENS. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO LEGAL. CORREÇÕES DETERMINADAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. Uma vez ausentes os pressupostos da eventualidade do fornecimento e imprevisibilidade da demanda, passível de prévia mensuração e planejamento, não se admite a aquisição de bens sob o sistema de registro de preços;

2. A inaplicabilidade do sistema de registro de preços para o objeto configura vício de origem que inviabiliza a continuidade da licitação na formatação pretendida, impondo que se determine a anulação do certame com fundamento no §3º do artigo 171 e na forma do artigo 71, inciso III da Lei 14.133/2021.

[...]

Processo: TC-000435/989/24-9. TRIBUNAL PLENO DE 28/02/24

EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. PREGÃO ELETRÔNICO COM VISTAS À FORMAÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS. KIT ESCOLAR. INEXISTÊNCIA DE IMPREVISIBILIDADE OU EVENTUALIDADE DA DEMANDA, VÍCIO DE ORIGEM. ANULAÇÃO. REUNIÃO DE ITENS COMUNS COM PERSONALIZADOS. CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO DE AMOSTRA INCOMPATÍVEL COM O OBJETO. EXIGÊNCIA INJUSTIFICADA DE LAUDOS ADICIONAIS PARA PRODUTOS CERTIFICADOS PELO INMETRO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

[...]

No caso a origem esclareceu que:

9. JUSTIFICATIVA DA ADOÇÃO DO PROCEDIMENTO AUXILIAR DE REGISTRO DE PREÇOS

Justificamos o registro de preços para a presente aquisição, visando maior eficiência na gestão do estoque, especialmente por se tratar de material que exige condições especiais de armazenamento, ademais, não temos registro histórico de uso destes artefatos, tornando imprecisa a frequência de uso, portanto, concluímos que a forma mais adequada para execução desta contratação é o registro de preços.

Nesse sentido, a justificativa encontra amparo no inciso IV do Art. 3º do DECRETO Nº 13.734, DE 15 DE JANEIRO DE 2024

Art. 3º - O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

....

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Sendo assim, o registro de preço se mostra adequado, visto que a eventualidade da demanda se tem por estabelecida na medida que não há registro histórico de consumo dos itens licitados.

Importa registrar também que a origem justificou a não divulgação da intenção de registro de preço – fls. 09.

II. 8 Da pesquisa de mercado

A Lei 14 133/21 estabelece que: “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”.

De seu turno, estabelece o DECRETO Nº 13.415, DE 05 DE MAIO DE 2023

Art. 3º - A pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, sempre que possível, entre outros aspectos:

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;

VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail.

Os documentos que instruíram a estimativa de preço encontram-se: Orçamentos: fls: 34/46. Preço Público: fls. 64/71; Quadro de preço: fls.32/76.

A origem esclarecer que:

“Para atendimento do Inciso IV nos valem das informações pesquisadas no item anterior para prospectar os fornecedores que participaram das licitações homologadas, neste contexto, obtivemos apenas dois fornecedores dentro do mercado nacional que comercializam estes produtos, haja vista o alto grau de regulamentação para atuar neste segmento, sendo elas as empresas R J C DEFESA E AEROESPACIAL LTDA – CNPJ: 71.919.328/0001-54 e CONDOR S/A INDUSTRIA QUIMICA – CNPJ: 30.092.431/0001-96.”

Logo, em que pese ter-se estabelecido o mínimo de três fornecedores para a pesquisa de preço, considerando que em âmbito nacional, conforme informado pela origem, apenas conste dois autorizados a realizar a venda deste tipo de artefato, resta justificada a escolha realizada.

Todavia, sugerimos a origem a esclarecer a diferença que se verifica entre os itens 7 e 8 do ETP no que se refere as quantidades.

No item 7 consta o seguinte o quadro de quantitativo:

MENOS LETAL				
Ord	ESPECIFICAÇÃO	Qnt	U Mdd	OBSERVAÇÃO
1	Granada menos letal de efeito moral com agente Lacrimogêneo	100	unidade	Planejamento Estratégico (2023 – 2027)
2	Espargidor com agente lacrimogêneo	300	unidade	

No item 8, o quadro é o seguinte:

Item/lote	Especificação	Unidade	Quantidade	VI. Médio	VI. Méd. Total
1	GRANADA EFEITO MORAL AMBIENTE ABERTO (Outdoor)	UN.	60	R\$ 267,55	R\$ 16.053,00
2	GRANADA EXPLOSIVA LACRIMOGÊNEA CS	UN.	60	R\$ 344,21	R\$ 20.652,80
TOTAL					R\$ 36.705,80

Portanto, há uma diferença entre os quantitativos para qual não se encontrou justificativa. Logo deve a origem esclarecer se pretende registrar o preço dos quantitativos constante no item 7 e no item 8.

O mapa de preços consta nas fls. 32/76, estando identificado por quem os produziu.

Embora não conste explicitamente, pela informação do quadro de preços, a metodologia utilizada, para estimar-se o valor foi a média, entre os valores encontrados, conforme autoriza o Art. 6º do Decreto nº 13.415, de 05 de maio de 2023, que estabelece:

Art. 6º - Serão utilizados, como **MÉTODOS PARA OBTENÇÃO DO PREÇO ESTIMADO, A MÉDIA, A MEDIANA OU O MENOR DOS VALORES OBTIDOS NA PESQUISA DE PREÇOS**, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o artigo 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

Os documentos que deram suporte à conclusão do preço estimado estão nos autos – fls: 34/46 e fls. 64/71.

Portanto, satisfeita, ao menos formalmente, as disposições legais.

II.9 - Descrição dos possíveis impactos ambientais e das medidas mitigadoras, ambientais (inciso XII do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021)

As ações da Administração devem ser especialmente voltadas para proteção ambiental, conforme importância conferida ao tema pela Lei nº 14 133/21.

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 que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

Conforme se observa do item 12 do Anexo do ETP, a questão fora ponderada pela origem, que previu circunstância mitigadoras aos possíveis impactos.

II. 10 Resultados Pretendidos: Item 10

Conquanto tal perspectiva esteja na seara administrativa, para definição das políticas públicas, e em contrapartida a análise dos resultados de sua contratação, temos que o objetivo pretendido de modo geral se adequa ao interesse administrativo.

II.11 Aprovação da Autoridade quanto ao ETP: fls. 18

Por fim cumpre verificar que o ETP foi aprovado pela Autoridade Competente (fls. 23) que detém a incumbência legal de definir as políticas públicas a serem implantadas no Município.

Sendo assim, sob o aspecto da legalidade, que exige tal aprovação, temos que tal requisito se mostra satisfeito.

III. Do Termo de Referência

O Termo de Referência consta nas fls. 06/15.

O inciso XXIII do Art. 6º estabelece que:

Art. 6º ...

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;

Tais exigências também se verificam no Art. 6º do DECRETO Nº 13.731, DE 15 DE JANEIRO DE 2024.

Além disso, cabe ressaltar que foi utilizado o modelo referencial elaborado pela União, contendo os elementos indispensáveis na forma sugerida pelo Art. 187 da Lei nº 14.133/2021, considerando que as alterações introduzidas para adequação à realidade do municipal estão de acordo com o normativo indicado.

De modo geral, os documentos apresentam, apresenta os elementos legalmente exigidos.

IV – Das Reservas Legais – ME e EPP

Em razão do valor seria o caso de licitação exclusiva.

Contudo, consta do preâmbulo do edital – fls. 83, que a licitação não será diferenciada.

Conquanto, se compreenda os motivos (existência de apenas duas empresas autorizadas a revender), a origem precisa justificar a opção feita, observando o disposto no Art. 49 da Lei Complementar nº 123/2006.

V - Minuta do edital

Com relação à minuta de edital propriamente dita (fls. 140/161), tem-se que estão descritos, de forma detalhada e clara, o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento, tudo nos exatos termos do art. 25 da Lei Federal nº 14.133/21, restando viável, quanto a estes aspectos, a aprovação da aludida minuta.

Ainda se verifica que a minuta juntada ao processo segue o modelo elaborado pela União, na forma sugerida pelo Art. 187 da Lei nº 14.133/2021.

VI – Minuta da Ata de Registro

No caso dos autos, a minuta da ata juntada ao processo segue o modelo elaborado pela União, na forma sugerida pelo Art. 187 da Lei nº 14.133/2021, e reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas na lei.

VII - Minuta do Termo de Contrato

A minuta do contrato encontra-se nas fls. 125/134.

Analisando o documento verifica-se que dele consta os elementos essenciais, logo a minuta apresentada atende aos requisitos legais.

VIII. Designação de agentes públicos

No presente caso, foram juntados aos autos as designações do pregoeiro e da equipe de apoio, do gestor e fiscal de contratos, apresentando-se, o processo, regular nesse aspecto, conforme disciplinamento dos arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133/2021, cabendo apenas alertar ao órgão para que se assegure quanto às vedações estabelecidas no ordenamento jurídico, bem como para que atente às regras de atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, e do funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos.

IX - Da autorização do procedimento

Fls. 75/76

X - Da Publicidade do edital e do termo de contrato

Destaca-se ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos, incluído o termo de contrato, no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Enfatiza-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 art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

IV – CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, entende-se que as normas e condições definidas na minuta de edital e respectivos anexos encontram-se, no geral, em conformidade com a legislação de regência da matéria, mencionada ao longo da presente manifestação, podendo-se concluir, portanto, pelo acerto formal da minuta referida.

Contudo, cumpre instar a origem a promover as adequações nos seguintes tópicos:

1 – Observar a distinção entre análise de risco matriz de risco, procedendo a respectiva análise.

2 – No item **II. 8 Da pesquisa de mercado**, esclarecer a diferença entre o quantitativo informado no quadro do item 7 e 8 do ETP, conforme abaixo se verifica:

Item 7 do ETP consta o seguinte o quadro de quantitativo:

MENOS LETAL

Ord	ESPECIFICAÇÃO	Qnt	U Mdd	OBSERVAÇÃO
1	Granada menos letal de efeito moral com agente Lacrimogêneo	100	unidade	Planejamento Estratégico (2023 – 2027)
2	Espargidor com agente lacrimogêneo	300	unidade	

No item 8, o quadro é o seguinte:

Item/lote	Especificação	Unidade	Quantidade	VI. Médio	VI. Méd. Total
1	GRANADA EFEITO MORAL AMBIENTE ABERTO (Outdoor)	UN.	60	R\$ 267,55	R\$ 16.053,00
2	GRANADA EXPLOSIVA LACRIMOGÊNEA CS	UN.	60	R\$ 344,21	R\$ 20.652,80
				TOTAL	R\$ 36.705,80

3 – Apresentar a justificativa para não exclusividade da licitação, considerando o o disposto no Art. 49 da Lei Complementar nº 123/2006.

Por fim importar reiterar que o presente parecer, em razão do aspecto técnico das matérias, não opina sobre estimativa de preço, termo de referência, natureza ou qualificação técnica, necessidade, quantidade, qualidade do objeto do certame, ou ainda, dados contidos em planilhas ou índices econômicos ou contábeis contidos no processo em exame. Impondo-se, assim, o caráter opinativo desta manifestação, da qual o gestor pode discordar.

S.M.J. Eis o parecer que submetemos à apreciação superior.

Lins, 08 de agosto de 2025.

Assinado de forma digital por AMOS AMARO
AMOS AMARO
FERREIRA:31566991870
FERREIRA:31566991870
Dados: 2025.08.08 16:53:21 -03'00'

Amós Amaro Ferreira
OAB/SP 316600
Procurador do Município