



Proc. Administrativo 13- 1.175/2026

De: Jose G. - SEAJU

Para: SEAP - LICITA - Licitação

Data: 14/07/2026 às 15:22:20

Setores envolvidos:

SEAP - COMPRAS, SEAP - LICITA, SEAJU, SEOB, SEAP - PLAN, SEAP - COMPRAS PÚBLICAS

Registro de Preço - Material Elétrico

PARECER JURÍDICO

E M E N T A: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. PREGÃO ELETRÔNICO PARA SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS ELÉTRICOS. EXAME PRÉVIO DE LEGALIDADE (ART. 53). MODALIDADE, FORMA E CRITÉRIO DE JULGAMENTO ADEQUADOS AO OBJETO. PARCELAMENTO POR ITENS DEVIDAMENTE MOTIVADO (ART. 40, § 2º). REQUISITOS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS SUBSTANCIALMENTE OBSERVADOS (ARTS. 82 A 86). TRATAMENTO DIFERENCIADO A ME/EPP EM CONFORMIDADE COM A LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006. VEDAÇÃO EXPRESSA À ADESÃO ("CARONA") - OPÇÃO LEGÍTIMA DO ÓRGÃO GERENCIADOR. DIVERGÊNCIA NUMÉRICA ENTRE O VALOR ESTIMADO CONSTANTE DO ETP/DFD/TR E O CONSTANTE DA MINUTA DO EDITAL - SANEAMENTO NECESSÁRIO. AUSÊNCIA, NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, DE ÍNDICE DE REAJUSTAMENTO DE PREÇOS - OFENSA AO ART. 25, § 7º - EXIGÊNCIA DE INCLUSÃO ANTES DA PUBLICAÇÃO. CLÁUSULA DE RENOVAÇÃO DE QUANTITATIVOS NA PRORROGAÇÃO DA ATA - MATÉRIA CONTROVERTIDA NA DOCTRINA E NOS TRIBUNAIS DE CONTAS - RECOMENDÁVEL FUNDAMENTAÇÃO EXPRESSA NOS AUTOS. PARECER PELA LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO, CONDICIONADA A CONTINUIDADE DO CERTAME AO SANEAMENTO DOS PONTOS APONTADOS.

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Secretaria de Obras, Planejamento, Mobilidade Urbana e Segurança (SEOB), por meio do qual se pretende a formação de Ata de Registro de Preços para futuras e eventuais aquisições de materiais elétricos destinados à manutenção, modernização, substituição e ampliação das instalações elétricas de prédios públicos, escolas, unidades de saúde e demais órgãos da Administração Municipal de Salesópolis.

O feito encontra-se instruído com: *(i)* Documento de Formalização de Demanda (DFD), subscrito pelo Secretário de Obras, estimando a contratação em R\$ 932.699,25; *(ii)* Estudo Técnico Preliminar (ETP), com a descrição da necessidade, estimativa de quantidades, levantamento de mercado, justificativa de parcelamento por itens e posicionamento conclusivo pela abertura de Ata de Registro de Preços; *(iii)* pesquisa de preços fundada em três cotações de mercado (empresas Original, Orion e Jade), consolidada no Mapa de Cotação (SRP nº 27/2026); *(iv)*

Planilha de Quantitativos, com rateio dos itens entre as diversas Secretarias participantes; **(v)** Termo de Referência (TR), contemplando os elementos do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021; e **(vi)** Minuta de Edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços, com seus respectivos anexos, inclusive minuta de Ata de Registro de Preços.

O processo foi remetido a esta Secretaria de Assuntos Jurídicos em 30/06/2026, por meio de Pedido de Manifestação Jurídica subscrito pelo Setor de Licitações (SEAP - LICITA), com fundamento expresso no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, para exame da minuta e de seus anexos, "sobretudo para análise do que se refere à modalidade da licitação e seus aspectos legais".

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1. Da competência da Assessoria Jurídica e da natureza do controle exercido (art. 53)

A remessa dos autos a esta Secretaria de Assuntos Jurídicos, ao final da fase preparatória do certame, atende ao comando do art. 53, caput, da Lei Federal nº 14.133/2021:

O § 1º do mesmo dispositivo determina que a manifestação jurídica aprecie "todos os elementos indispensáveis à contratação" e exponha "os pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica", em linguagem simples, clara e objetiva. É nesses termos que se desenvolve o presente parecer, restrito à análise jurídica do procedimento — modalidade, forma, critérios e cláusulas do instrumento convocatório —, sem adentrar o mérito técnico das especificações dos materiais elétricos, cotações de preços ou juízos de conveniência e oportunidade administrativa, os quais permanecem sob responsabilidade exclusiva da Secretaria demandante, nos termos do art. 10 da mesma Lei.

II.2. Da modalidade Pregão Eletrônico e do Sistema de Registro de Preços ao objeto

O objeto da contratação — aquisição parcelada e continuada de materiais elétricos de uso corrente, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por especificações usuais de mercado — amolda-se ao conceito legal de bem comum, o que impõe a adoção obrigatória da modalidade pregão, nos termos do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021:

Corroborar essa conclusão o art. 29 da Lei, segundo o qual "*adota-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*". A escolha da forma eletrônica atende, por sua vez, à preferência legal estabelecida no art. 17, § 2º, da mesma Lei.

Quanto à opção pelo Sistema de Registro de Preços (SRP), a natureza do objeto — fornecimento continuado e fracionado de materiais para manutenção corretiva e preventiva de instalações elétricas de diversas unidades municipais, sem possibilidade de precisa definição prévia do momento e da exata quantidade de cada aquisição — justifica adequadamente o enquadramento no art. 6º, XLV, c/c art. 40, II, da Lei nº 14.133/2021, que prevêem o SRP como "*conjunto de procedimentos para realização [...] de registro formal de preços relativos a [...] aquisição e locação de bens para contratações futuras*", cujo processamento a Administração deve observar "*quando pertinente*".

A justificativa apresentada no ETP e no DFD — necessidade permanente de reposição, maior flexibilidade e economicidade, ausência de obrigatoriedade de aquisição imediata de grandes quantidades — está em linha com a motivação normalmente exigida pela jurisprudência dos Tribunais de Contas para a opção pelo SRP em compras de manutenção continuada.

O edital contempla, ainda, os elementos exigidos pelo art. 82 da Lei nº 14.133/2021 para o edital de registro de preços, notadamente a indicação da quantidade máxima de cada item (inciso I), o critério de julgamento por menor preço por item (inciso V, primeira parte), a possibilidade de registro de licitantes que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do vencedor - "*aderentes de preço*" (inciso VII) e a definição do período de validade do registro (inciso IX c/c art. 84). Nesse particular, transcreve-se o núcleo do art. 82:

II.3. Do parcelamento por itens

O ETP fundamenta o parcelamento do objeto em itens com base no art. 40, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, aduzindo ganhos de competitividade, participação de microempresas, atendimento a especificidades técnicas distintas de

cada material e redução de riscos de dependência de fornecedor único. A motivação apresentada atende à regra legal, segundo a qual:

Tratando-se de mais de uma centena de itens de materiais elétricos com especificações técnicas distintas entre si (lâmpadas, luminárias, disjuntores, condutores, materiais de instalação, entre outros), e inexistindo indicação de que a compra fracionada comprometeria economia de escala relevante ou geraria risco ao conjunto do objeto (hipóteses do art. 40, § 3º, que afastariam o parcelamento), a opção adotada mostra-se juridicamente adequada.

II.4. Do tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte

A minuta prevê cota reservada de 25% para ME/EPP/equiparadas em onze itens do certame (itens 8, 14, 41, 43, 53, 56, 94, 111, 127, 128 e 135), com regras de destinação em caso de deserção ou fracasso da cota reservada, além do critério de desempate ficto previsto para as demais faixas da licitação.

Tal disciplina está alinhada ao art. 4º da Lei nº 14.133/2021, que determina a aplicação, às licitações e contratos por ela regidos, dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, e às regras de desempate do art. 60 da própria Lei nº 14.133/2021.

A minuta reproduz corretamente, no item 7.17 e seguintes, a sistemática de desempate ficto de até 5% aplicável às ME/EPP quando a primeira colocada não estiver nessa condição, em harmonia com os arts. 44 e 45 da LC nº 123/2006.

II.5. Da vigência da Ata de Registro de Preços e da controvérsia sobre renovação de quantitativos na prorrogação

A Cláusula Terceira da minuta de Ata de Registro de Preços fixa a vigência em 12 (doze) meses, prorrogável por igual período, mediante comprovação de vantajosidade, em estrita observância ao art. 84 da Lei nº 14.133/2021:

Merece atenção, contudo, o item 3.1.2 da minuta, que admite a "*renovação dos quantitativos registrados, até o limite do quantitativo original*", por ocasião da prorrogação da vigência, "*desde que justificado pelo órgão gerenciador*", imediatamente seguido, no item 3.1.3, pela vedação a "*acréscimos nos quantitativos fixados pela ARP*".

Embora as duas disposições sejam, a rigor, conciliáveis — a primeira trata de renovação (restabelecimento do quantitativo originalmente registrado para um novo ciclo de vigência), ao passo que a segunda veda o acréscimo (majoração além do quantitativo inicialmente registrado) —, o tema é reconhecidamente controvertido na doutrina e na jurisprudência dos Tribunais de Contas: parte da doutrina e o Enunciado nº 42 do Fórum Nacional das Consultorias Jurídicas dos Estados e Municípios (FONACON), bem como manifestação da Advocacia-Geral da União (Parecer nº 00453/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU), admitem a renovação de quantitativos na prorrogação, desde que a possibilidade esteja expressamente prevista no edital e tratada já na fase de planejamento da contratação; em sentido restritivo, decisões de Tribunais de Contas estaduais (v.g., TCE-MG) entendem que a renovação equivaleria à alteração do objeto licitado após a conclusão do certame, admitindo-se apenas a utilização do saldo remanescente do quantitativo original.

Recomenda-se, portanto, que a Secretaria de Obras (SEOB), enquanto órgão gerenciador, registre nos autos, desde já, na fase de planejamento, a motivação específica para a opção pela renovação de quantitativos na eventual prorrogação da ARP, de modo a mitigar o risco de questionamento por órgão de controle externo, sem prejuízo da manutenção da cláusula tal como redigida, por não vislumbrar, neste momento, ilegalidade na opção adotada.

II.6. Da vedação expressa à adesão

A Cláusula Primeira, item 1.3, da minuta de Ata de Registro de Preços (anexo XIII) veda expressamente "a adesão à ata de registro de preços decorrente desta licitação ou desta contratação direta".

A Lei nº 14.133/2021 não assegura, como direito automático de órgãos não participantes, a adesão a atas de registro de preços alheias; ao reverso, deixa a critério do órgão ou entidade gerenciadora, no âmbito de sua autonomia, dispor sobre a admissibilidade dessa adesão no instrumento convocatório, cabendo a cada ente federativo, mediante ato próprio, regulamentar a matéria.

A opção da Administração municipal por vedar integralmente a adesão de órgãos não participantes é, portanto, legítima e, inclusive, alinhada à orientação mais cautelosa adotada por diversos Tribunais de Contas quanto ao instituto da carona, que reduz o risco de descontrole quantitativo e de desvirtuamento da finalidade do certame. Não se vislumbra, nesse ponto, óbice jurídico à manutenção da cláusula.

II.7. Da divergência entre o valor estimado do ETP/DFD/TR e o constante da minuta do edital

Constatou-se divergência numérica entre os documentos que compõem o processo: o Documento de Formalização de Demanda, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência indicam o valor estimado de R\$ 932.699,25 (novecentos e trinta e dois mil, seiscentos e noventa e nove reais e vinte e cinco centavos), ao passo que o Mapa de Cotação (SRP nº 27/2026) e a própria minuta de Edital (preâmbulo, item 1.5 e ANEXO II) apontam o valor de R\$ 932.627,21 (novecentos e trinta e dois mil, seiscentos e vinte e sete reais e vinte e um centavos) — **diferença de R\$ 72,04**.

Ainda que a diferença seja de pequena monta e não altere, por si, a modalidade, o critério de julgamento ou os limites de competência para a contratação, o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 exige que o valor estimado seja compatível com os documentos de suporte, e a coerência numérica entre as peças do processo é pressuposto de segurança jurídica e de adequada instrução processual, especialmente em face do controle exercido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Recomenda-se a padronização de todos os documentos do processo (DFD, ETP, TR e minuta de Edital) segundo o valor efetivamente resultante da pesquisa de preços vigente, antes da publicação do instrumento convocatório.

II.8. Da ausência de índice de reajustamento de preços no instrumento convocatório

Da análise da minuta de Edital, do Termo de Referência e da minuta de Ata de Registro de Preços, não se identificou cláusula que estabeleça índice de reajustamento de preços, tampouco a respectiva data-base.

A previsão de tal índice é exigência obrigatória e cogente, independentemente do prazo de duração do contrato, nos exatos termos do art. 25, § 7º, da Lei nº 14.133/2021:

O mecanismo de "*revisão de preços*" previsto na Cláusula Quarta da minuta de ARP — vocacionado a hipóteses extraordinárias de desequilíbrio econômico-financeiro decorrentes de caso fortuito, força maior, fato do príncipe ou fatos imprevisíveis (art. 124, II, "d", da Lei nº 14.133/2021) — não supre a exigência legal de reajustamento em sentido estrito (art. 6º, LVIII), que se destina à recomposição ordinária do valor monetário ao longo da vigência da avença, mediante índice objetivamente definido.

Trata-se de omissão que deve ser sanada antes da publicação do edital, mediante a inclusão de cláusula prevendo índice de reajustamento (por exemplo, IPCA, INPC ou índice setorial pertinente aos materiais elétricos), com data-base vinculada à data do orçamento estimado, sob pena de vício formal do instrumento convocatório.

II.9. Das demais cláusulas do instrumento convocatório

As exigências de habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira (item 9 do Edital) observam a disciplina dos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021, inclusive quanto ao momento de exigência dos documentos de regularidade fiscal apenas do licitante mais bem classificado (art. 63, III) e à possibilidade de saneamento de falhas que não alterem a substância dos documentos (art. 64, § 1º).

As hipóteses de desclassificação de propostas (item 7.19) e os critérios de desempate (item 7.17.5) reproduzem fielmente, respectivamente, os arts. 59 e 60 da Lei.

O regime de infrações e sanções administrativas (item 13 do Edital e Cláusula Décima Primeira da ARP) remete corretamente aos arts. 155 a 163 da Lei nº 14.133/2021 e ao Decreto Municipal nº 3.868/2024, que disciplina o processo administrativo sancionador no âmbito municipal. O regime recursal (item 11) observa o art. 165 da Lei.

A fiscalização e a gestão da Ata (item 16 do Edital e Cláusula Oitava da ARP) atendem ao art. 117, com a designação nominal de fiscal e gestor, em conformidade com o § 1º do mesmo dispositivo.

Por fim, a dispensa de garantia de execução (item 5.3.9.1 do TR) está amparada na natureza comum do objeto, e a dispensa de amostras (item 7.25 do Edital) é opção discricionária da Administração, sem vício aparente.

III. DAS RESSALVAS

Sem prejuízo do juízo de legalidade exarado adiante, esta Secretaria de Assuntos Jurídicos consigna as seguintes ressalvas, cuja observância é recomendada antes da publicação do edital:

a) inclusão, no Edital, no Termo de Referência e na minuta de Ata de Registro de Preços, de cláusula prevendo índice de reajustamento de preços e respectiva data-base, em atendimento ao art. 25, § 7º, da Lei nº 14.133/2021 (item II.8 supra);

b) harmonização do valor total estimado da contratação entre todas as peças do processo (DFD, ETP, TR e minuta de Edital), atualmente divergente entre R\$ 932.699,25 e R\$ 932.627,21 (item II.7 supra);

c) inclusão de motivação expressa nos autos, na fase de planejamento, quanto à opção pela renovação de quantitativos na eventual prorrogação da Ata de Registro de Preços, dada a controvérsia doutrinária e jurisprudencial sobre o tema (item II.5 supra);

d) verificação, pelo setor competente, da correção e atualidade da numeração do Decreto Municipal nº 3.817/2024 e do Decreto Municipal nº 3.868/2024 mencionados na minuta, cujo teor não foi objeto de exame nesta manifestação, restrita à Lei Federal nº 14.133/2021 e à Lei Complementar nº 123/2006;

e) preenchimento, antes da publicação, dos campos ainda em branco na minuta (datas da sessão pública, numeração do Pregão, dados bancários, e demais informações variáveis do certame).

IV - DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, esta Secretaria de Assuntos Jurídicos **opina pela LEGALIDADE do procedimento licitatório em exame**, na modalidade Pregão Eletrônico para Sistema de Registro de Preços, regido pela Lei Federal nº 14.133/2021 e pela Lei Complementar nº 123/2006, por se encontrarem atendidos os requisitos essenciais de instrução processual, adequação de modalidade e observância do Sistema de Registro de Preços.

Recomenda-se, contudo, o retorno dos autos à Secretaria de Obras, Planejamento, Mobilidade Urbana e Segurança e ao Departamento de Compras Públicas, para saneamento dos pontos elencados no capítulo III (Ressalvas), notadamente a inclusão de índice de reajustamento de preços (ressalva "a") e a harmonização do valor estimado da contratação (ressalva "b"), previamente à publicação do instrumento convocatório, sob pena de vício formal passível de questionamento pelos órgãos de controle.

É o parecer.

—

At.te.

José Bernardo Acosta Gurvitz
Secretário de Assuntos Jurídicos



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: FC1A-F02B-44C9-2777

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



JOSE BERNARDO ACOSTA GURVITZ (CPF 002.XXX.XXX-60) em 14/07/2026 15:22:49 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://salesopolis.1doc.com.br/verificacao/FC1A-F02B-44C9-2777>