



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE GUARAMIRIM

Parecer jurídico 395/2025

Pregão nº 180/2025 PMG

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 12:03 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSAR: <https://c.ipm.com.br/p63f69324d193>

Trata-se de PREGÃO ELETRÔNICO, do tipo MENOR PREÇO com adjudicação POR LOTE, modo de disputa ABERTO E FECHADO, sob a forma de fornecimento PARCELADO, DISPONÍVEL PARA AMPLA CONCORRÊNCIA, destinado ao REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE LIVROS DIDÁTICOS DE LÍNGUA INGLESA PARA ATENDER ÀS NECESSIDADES DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE GUARAMIRIM (SC).

O processo veio remetido para controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação, com apreciação dos elementos indispensáveis à contratação, nos termos do art. 53, da Lei 14.133/2021.

DOS ELEMENTOS INDISPENSÁVEIS À CONTRATAÇÃO:

Enquadramento na modalidade de licitação adequada:



Em face do art. 6º, XIII e XLI, e art. 29, in fine, ambos da Lei 14.133/2021, adequada a modalidade de licitação escolhida – pregão – se o objeto da licitação se qualifica como bem/serviço comum, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, nos termos dos comandos legais citados, o que compete ao setor técnico declarar (Orientação Normativa 54/2014 AGU).

Composição do valor estimado da contratação:

A aferição do valor estimativo da licitação consta registrada no processo, verificando-se a utilização dos parâmetros previstos no(s) inciso(s) I, II e IV do §1º do art. 23 da Lei 14.133/2021.

A legalidade da pesquisa depende da observância dos dispositivos legais em que se funda a pesquisa:

Art. 23. [...].

§ 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;

[...]

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**;

[...]. (Grifamos)

Ressaltamos que não analisamos os preços individualmente, o que não nos cabe por desconhecermos o mercado, limitando-nos a verificar a forma como a pesquisa foi realizada. Igualmente, os documentos inseridos em cópia ou sem elementos de autenticação reputamos, para fins deste parecer, conferidos pelos servidores que organizaram o processo licitatório e, se não o foram, devem sê-lo antes da contratação. Isso porque

Tem-se que não seria possível, e nem mesmo desejável, que cada agente público que intervém no processo chamasse a si, de forma irrestrita, a responsabilidade de rever e retificar (ou ratificar) todos os atos pretéritos do feito. Isso emperraria a Administração, em detrimento do atendimento do interesse público. Bem ao contrário, à luz do princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF), cumpre a cada agente da Administração Pública desempenhar com zelo, qualidade e rapidez a tarefa que lhe toca, de acordo com a norma de competência pertinente.

Enfim, se os agentes públicos retornassem, eternamente, ao começo de tudo, o resultado prático de tal inversão de princípios seria, inevitavelmente, a completa paralisação da Administração Pública, com graves prejuízos ao atendimento do interesse público primário e ao princípio da eficiência. (GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e Contratos Administrativos: casos e polêmicas. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 200-201)

Ainda, a doutrina elenca questões que se encontram excluídas da abrangência da análise jurídica, como planilhas de preço, incluindo sua composição. (Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Fabrício Motta, apud Fabrício Motta, in DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). Manual de Licitações e Contratações Administrativas. Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. 3. ed. rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 273)

Estudo técnico preliminar:

A Lei 14.133/2021 exige a realização de estudo técnico preliminar (art. 18, I), que se encontra juntado no processo eletrônico, devendo esse documento contemplar os seguintes requisitos mínimos:

Art. 18. [...]

[...].



§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

[...]. (Grifamos)

Estabelecem os incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º do art. 18, citado:

Art. 18 [...].

[...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

[...]

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;

[...]

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

[...]

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

[...]

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

[...]

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.





Verifica-se que o ETP contempla os requisitos mínimos exigidos pelo dispositivo. Quanto aos demais elementos, deve ser observado conforme o grifo no §2º do art. 18, transcrito.

A doutrina elenca questões que se encontram excluídas da abrangência da análise jurídica, como descrição do objeto (à exceção da indicação injustificada de marca) e conteúdo dos projetos básico e executivo (planilhas de preço, incluindo sua composição). (Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Fabrício Motta, apud Fabrício Motta, in DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). Manual de Licitações e Contratações Administrativas. Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. 3. ed. rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 273)

Da preferência para beneficiários da LC 123/2006:

Não encontramos manifestações no sentido da desnecessidade de concessão de preferências do art. 48 da LC 123/06 em registros de preços. Orienta o TCU:

nas licitações por Sistema de Registro de Preço ou por entregas parceladas, o edital deverá prever a prioridade de aquisição dos produtos das cotas reservadas, ressalvados os casos em que a cota reservada for inadequada para atender as quantidades ou as condições do pedido, justificadamente[30].

(Disponível em <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-5-2-4-participacao-de-microempresas-e-de-empresas-de-pequeno-porte-2/>. Acesso em 22-7-2025.)

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 12:03 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSAR: <https://c.ipm.com.br/p63f69324d1f93>



Assim, igualmente, o Decreto 8538/2015 (Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal - Redação dada pelo Decreto nº 10273, de 2020):

Art. 8º Nas licitações para a aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou o complexo do objeto, os órgãos e as entidades contratantes deverão reservar cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º O disposto neste artigo não impede a contratação das microempresas ou das empresas de pequeno porte na totalidade do objeto.

§ 2º O instrumento convocatório deverá prever que, na hipótese de não haver vencedor para a cota reservada, esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado da cota principal.

§ 3º Se a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço.

§ 4º Nas licitações por Sistema de Registro de Preço ou por entregas parceladas, o instrumento convocatório deverá prever a prioridade de aquisição dos produtos das cotas reservadas, ressalvados os casos em que a cota reservada for inadequada para atender as quantidades ou as condições do pedido, justificadamente.



§ 5º Não se aplica o benefício disposto neste artigo quando os itens ou os lotes de licitação possuírem valor estimado de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), tendo em vista a aplicação da licitação exclusiva prevista no art. 6º. (Grifamos)

Também estabelece o Decreto Municipal 1726/2023:

CAPÍTULO XVIII - DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

[...]

Art. 41. **Ocorrendo contratações decorrentes de Ata de Registro de Preços conforme estabelece o parágrafo único do art. 39 deste Decreto, estas deverão ser preferencialmente com Microempresas ou Empresas de Pequeno Porte, e observado o § 4º do art. 3º deste Decreto.** (Grifamos)

Opina-se realizar a pesquisa da hipótese do art. 49, II na fase interna da licitação conforme Prejulgado 2205 do TCE/SC:

LC 123/2006:

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

[...]

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

[...].

Prejulgado 2205 do TCE/SC:

[...]

5. Para efeitos do art. 49, II, da Lei Complementar n. 123/2006, entende-se por fornecedor competitivo o prestador de serviço ou fornecedor de bens que, além de se enquadrar legalmente no conceito de ME/EPP, também possua condições de efetivamente participar do certame licitatório, nos termos do disposto no edital.

6. A avaliação acerca da natureza “competitiva” das Microempresas – ME e Empresas de Pequeno Porte – EPP a que alude o art. 49, II, da Lei Complementar n. 123/2006, deve ocorrer antes da publicação do edital, tendo por base as informações cadastrais disponíveis pelos entes licitantes, na forma da lei, não estando condicionada ao efetivo protocolo de três propostas válidas por microempresas e empresas de pequeno porte.

(TCE/SC, Plenário, Prejulgado n. 2205, Decisão n. 513/2018, Processo n. 1700695670, Relator César Filomeno Fontes, Sessão 23/07/2018, Situação: Reformado. Grifamos.)





Consta do ETP:

2.3. Não Aplicação de Exclusividade ou Cotas para ME/EPP:

Embora a legislação permita a **exclusividade ou a reserva de cotas para microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP)**, neste caso, **optou-se por não aplicar** essas medidas, levando em consideração:

A **complexidade técnica** do objeto, que exige **estrutura robusta**, com **capacidade de produção e logística** adequadas.

O **risco à execução contratual** se houver limitação à participação de empresas de maior porte, especialmente em contratos que envolvem **prazos de entrega e qualidade do material**.

A previsão de uma **disputa ampla e vantajosa** para a Administração Pública, onde restringir a competição poderia prejudicar a **obtenção da proposta mais vantajosa**.

A justificativa pelo art. 49, III da LC 123/06 parece-nos deve ser fundamentada de forma mais consistente, sugerindo-se, em caso de dificuldade, apreciação pelo art. 49, II.

Do termo de referência:

A Lei 14.133/2021 determina que na fase preparatória seja definido o objeto da licitação, através de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso (art. 18, II). Sobre o termo de referência, estabelece a Lei 14.133/2021:

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

[...]

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação; e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 12:03:03-03 PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSAR: <https://c.ipm.com.br/p63693241193>





j) adequação orçamentária;

[...].

Art. 40. [...]

[...]

§ 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.

Naquilo que guarda relação com o objeto desta licitação, observamos que há menção aos assuntos no termo de referência. Todavia, a Procuradoria não se manifesta sobre o mérito de cada um porque

[...] não seria possível, e nem mesmo desejável, que cada agente público que intervém no processo chamasse a si, de forma irrestrita, a responsabilidade de rever e retificar (ou ratificar) todos os atos pretéritos do feito. Isso emperraria a Administração, em detrimento do atendimento do interesse público. Bem ao contrário, à luz do princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF), cumpre a cada agente da Administração Pública desempenhar com zelo, qualidade e rapidez a tarefa que lhe toca, de acordo com a norma de competência pertinente.

Enfim, se os agentes públicos retornassem, eternamente, ao começo de tudo, o resultado prático de tal inversão de princípios seria, inevitavelmente, a completa paralisação da Administração Pública, com graves prejuízos ao atendimento do interesse público primário e ao princípio da eficiência. (GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e Contratos Administrativos: casos e polêmicas. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 200-201)

Ademais,

A doutrina elenca questões que se encontram excluídas da abrangência da análise jurídica, como descrição do objeto (à exceção da indicação injustificada de marca) e conteúdo dos projetos básico e executivo (planilhas de preço, incluindo sua composição). (Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Fabrício Motta, apud Fabrício Motta, in DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). Manual de Licitações e Contratações Administrativas. Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. 3. ed. rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 273)

Não bastante, o Decreto Municipal 1726/2023 estabelece:



Art. 75. É de responsabilidade do Administrador Público, ou do Secretário Municipal da pasta com poderes delegados, a análise das questões técnicas do Edital e do Contrato, bem como dos termos de referência, não cabendo ao órgão de assessoramento jurídico e ao de Controle Interno a análise de tais elementos, nem tão pouco ao Agente de Contratação, Pregoeiro ou Comissão de Contratação.

Parágrafo único. Sempre que o parecer do órgão de assessoramento jurídico e do órgão de Controle Interno necessitarem adentrar ao mérito de questões técnicas, deverão fazê-lo de forma fundamentada. (Grifamos)

Quanto à formação de lote, consta justificativa no termo de referência, sobre cuja consistência responde o autor:

1.4. Do Lote:

A licitação será realizada **por lote único**, para assegurar que a coleção de livros didáticos de Língua Inglesa tenha uma sequência pedagógica e que seja coerente entre os anos do Ensino Fundamental I (1º ao 5º ano). A contratação em lote único visa garantir a uniformidade do material pedagógico, sem fragmentações, permitindo que os alunos tenham acesso a um conteúdo sequencial e integral durante toda a sua trajetória no Ensino Fundamental I. A escolha desse formato evita a descontinuidade na metodologia pedagógica e assegura que os livros complementem uns aos outros de maneira eficiente e alinhada à proposta pedagógica municipal.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 12:03:03-03 PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSAR: <https://c.ipm.com.br/p6369324d193>



Exigências sobre o conteúdo do edital:

Dispõe a Lei 14.133/2021:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação [item 3] e as regras relativas à convocação [itens 2 e 4], ao julgamento [item 8], à habilitação [item 10], aos recursos [item 11] e às penalidades da licitação [item 15], à fiscalização e à gestão do contrato [item 21], à entrega do objeto [item 22] e às condições de pagamento [item 12].

[...]

Da vedação quanto à restrição ao caráter competitivo do certame:

Destacamos vedações da Lei 14.133/2021 com relação ao objeto a ser licitado:

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;

[...].

Tais vedações devem ser observadas, ressaltando-se, todavia, que a Procuradoria não tem capacidade para imiscuir-se em questões técnicas em face do disposto no art. 75, caput, do Decreto Municipal nº 1.726/2023, supratranscrito.

Consta do edital a seguinte exigência de habilitação:

10.9.6. Documentos pertinentes à Qualificação Técnica:

a) Apresentar atestado de capacidade técnica, obrigatoriamente pertinente e compatível com o objeto desta licitação, expedido por entidade pública ou privada, adquirente do objeto em questão, comprovando o fornecimento de no mínimo 50% (cinquenta por cento) do quantitativo do lote objeto deste processo, bem como a comprovação da prestação da assessoria pedagógica oferecida. Somente serão considerados válidos atestados com identificação da razão social e CNPJ. O atestado deverá ser datado e assinado por pessoa física identificada pelo seu nome e cargo exercido na entidade, bem como dados para eventual contato, estando às informações sujeitas à conferência.

A exigência tem origem no TR:



3.4. ASSESSORIA PEDAGÓGICA PRESENCIAL

E certo que no campo das políticas educacionais há a necessidade de se voltar a atenção para a questão da qualidade da educação e um dos elementos-chave para o sucesso nessa empreitada é o processo de formação continua dos educadores. Nesse sentido, a licitante deve oferecer um plano de assessoria pedagógica continuada, para aplicação e utilização significativa dos materiais, além da ampliação dos conteúdos propostos.

Este plano deve ser organizado em reunião técnica, implantado, capacitação e assessoria pedagógica. Nos dias, locais e horários previamente estabelecidos entre as partes, serão trabalhados encaminhamentos metodológicos da proposta, planejamento e atividades dos livros dos alunos, como forma de capacitação para melhor utilização dos materiais e encaminhamento da ação pedagógica dos profissionais da educação do município, conforme descrito a seguir.

3.4.1 Reunião técnica de alinhamento: projeto deve ser apresentado minuciosamente à equipe técnica da Secretaria, de modo a especificar a organização dos livros, a metodologia adotada nas formações e quais as responsabilidades da licitante e da Secretaria de Educação, de modo a alinhar expectativas e definir metas.

3.4.2 Implantação: a implantação é o evento de apresentação da coleção aos educadores participantes para sensibilização da rede de ensino e implementação positiva do projeto.

3.4.3 Oficinas formativas: o projeto deve oferecer oficinas formativas ao longo do ano e que se destinem a aprimorar a prática educativa relacionada ao ensino de língua inglesa. Além disso, a rede de ensino deve contar com o apoio e acompanhamento de equipe pedagógica da licitante durante toda a implantação do projeto, de modo a adequar-se às necessidades da Secretaria de Educação em consonância com os objetivos de aprendizagem do projeto.

Os gestores e envolvidos responsabilizam-se pela necessidade dessa exigência.

Sugerimos avaliar a possibilidade de estabelecer requisitos mínimos para essa assessoria de forma a possibilitar aos licitantes avaliar os custos e a participação na



licitação. Quantas oficinas ao longo do ano? Por que tem que ser presencial? Etc. Subjetivismo na licitação prejudica a competição e a busca por propostas vantajosas; e levanta suspeita de direcionamento – ilegal – para determinado fornecedor, podendo caracterizar crime:

Frustração do caráter competitivo de licitação (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)

Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)

Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

Sugere-se avaliar se a assessoria tem que ser presencial ou se pode ser à distância.

E licitar em conjunto a formação continuada com a compra de livros pode fazer a prefeitura pagar mais caro pelos livros do que se os licitasse sem a formação. Cabe à Procuradoria elevar aos gestores a preferência da LLC pelo parcelamento dentro dos seguintes parâmetros:

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

[...]

V - atendimento aos princípios:

[...]

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

[...]

§ 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.

§ 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.





[...].

Além disso, informa-se que não é ilegal a administração pública escolher determinado livro didático para ser adotado em detrimento de outros livros, uma vez que o TCE/SC admite a aquisição de livros por inexigibilidade, desde que seja fundamentada em avaliação dos professores ou coordenadores:

1. Na inexigibilidade de licitação não se cogita limite de valor para a contratação, pois afastadas a licitação e as respectivas modalidades, embora o preço deva ser compatível com as vendas do mesmo material a outros consumidores;

2. A contratação de assinatura de revistas, periódicos e publicações similares pode ser efetivada por processo de inexigibilidade de licitação, tendo o disposto no caput do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93 como fundamento legal para realização da despesa. Devem ser observadas as exigências do art. 26 daquele diploma legal, especialmente quanto à justificativa de interesse público na aquisição daqueles específicos materiais e sua relação com as atividades do órgão, bem como do preço e sua compatibilidade com o mercado;

3. A aquisição de livros diretamente de editora, ou do autor, também pode ser realizada por processo de inexigibilidade de licitação. No caso de aquisição de livros no mercado varejista (livrarias revendedoras), diante da possibilidade de competição, imprescindível a realização de processo licitatório, podendo ser efetivada por processo de dispensa de licitação quando o valor foi inferior ao limite para licitação na modalidade de convite (hipótese do inciso II do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93);

4. No caso de aquisição de livros no mercado varejista (livrarias), impende estabelecer programação anual de aquisição desses bens, em cumprimento da vigência dos respectivos créditos orçamentários (por exercício financeiro), cuja previsão de custos indicará a modalidade de licitação a ser utilizada, sob pena da aquisição, em diversas etapas durante o ano, por dispensa de licitação em razão do valor, caracterizar parcelamento irregular de compras.

(TCE/SC, Plenário, Prejulgado n. 1124, Decisão n. 448/2002, Processo n. 202266400, Relator Thereza Aparecida Costa Marques, Sessão 25/03/2002, Situação: Em vigor)

Como se vê do prejulgado, o livro pode ser comprado diretamente da editora por inexigibilidade. As dúvidas sobre o material a ser adotado poderiam ser resolvidas antes da licitação.

Consta do Informativo de Jurisprudência do TCE/SC, de maio de 2025:

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 12:03 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSAR: <https://c.ipm.com.br/p6369324d193>





Irregularidades em inexigibilidade de licitação para compra de livros didáticos



EMENTA RESUMIDA:

REPRESENTAÇÃO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. IDENTIFICAÇÃO DE SOBREPREÇO. ILEGALIDADE CONFIGURADA. ANULAÇÃO DO CERTAME.

RESUMO:

O TCE/SC considerou parcialmente procedente representação sobre irregularidades em aquisição de livros por inexigibilidade de licitação no Município de São Francisco do Sul.

A ausência de justificativa de preços foi considerada irregular, pois contraria o inciso VII do artigo 72 da Lei nº 14.133/2021, que trata do processo de contratação direta. Além disso, indícios de sobrepreço foram verificados.

Em razão disso, o Tribunal determinou ao Município que anule a inexigibilidade de licitação em questão. Também recomendou que, em futuras contratações, observe as exigências da Lei nº 14.133/2021, que estabelece a obrigação de apresentar justificativas de preços. Destacou ainda que é essencial que todas as contratações sejam acompanhadas de documentos que comprovem compatibilidade dos preços com os praticados, a fim de evitar a ocorrência de sobrepreço e garantir a transparência, legalidade e eficiência nos processos administrativos.

Ainda, recomendou que, em futuras contratações por inexigibilidade de licitação, descreva de forma clara e objetiva a necessidade pública a ser atendida e demonstre por que a solução oferecida pelo fornecedor escolhido é a única capaz de suprir a demanda de maneira adequada. No mais, recomendou que a aquisição de livros didáticos seja realizada por meio do Programa Nacional do Livro Didático e, caso essa opção não seja viável, que as boas práticas descritas na cartilha "As 8 boas práticas do Programa do Livro" sejam observadas nas aquisições de livros didáticos pelo Município.

@REP 24/80023090. Relator: Conselheiro Luiz Eduardo Cherem.

Decisão nº 464/2025, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 07/05/2025.

Consta do processo que deu origem à notícia (REP 24/80023090):

Manifestação da Diretoria de Licitações e Contratos:

[...]



PREFEITURA DE GUARAMIRIM

Se por um lado se pode dizer que outras empresas do ramo, do mesmo modo que a empresa escolhida pela Unidade Gestora, poderiam elaborar o mesmo objeto, o que sem sombra de dúvida é um fato.

Com isso se conclui que o produto ofertado não se caracteriza por ser único, isento de alternativas, existindo um mercado concorrencial, assim reconhecido e afirmado pela própria empresa contratada em sua manifestação de defesa,

Por outro lado, por se tratar um trabalho que não se trata de simples edição, mas envolve do mesmo modo a criação e elaboração dos conteúdos, o que permite um certo grau de discricionariedade do Administrador, a quem cumpre analisar as questões de oportunidade e conveniência na definição do produto escolhido, o qual envolve trabalho intelectual a ser desenvolvido para o alcance do objetivo buscado pela Unidade Gestora, e levanta a possibilidade de classificar o objeto como sendo passível de uma tomada de decisão por parte do gestor com objetividade, calcada em uma definição objetiva da prestação a ser executada, e que não se resume simplesmente numa aquisição de menor preço.

Neste contexto, se entende como lícita a aquisição direta do objeto da Inexigibilidade de licitação n. 034/2024 promovido pela Unidade Gestora, considerando-se que o objeto implica, por seu conteúdo, em um objeto de natureza intelectual, o que leva a observação e motivos determinantes do ato administrativo para a escolha feita, podendo ser a aquisição mais vantajosa para a administração, além de se tratar de uma aquisição diretamente com o produtor que comprovou ser o detentor exclusivo da metodologia e da marca sobre a qual a escolha recaiu.

Todavia, deve-se ressaltar que na situação concreta examinada pressupõe-se, mesmo sem dispor de todo o conteúdo do procedimento administrativo realizado nos presentes autos, que a administração não atuou com o zelo necessário no que tange a justificativa da escolha feita, por aparentemente se limitar ao exame do produto único que lhe foi ofertado, e o mais relevante, deixar de justificar o preço do objeto conforme estabelece a norma legal que fundamenta a inexigibilidade. (Art. 72, inc. VII).





[...]

Diretoria de Licitações e Contratações em 17 de outubro de 2024

Theomar Aquiles Kinhirin

Auditor Fiscal de Controle Externo

De acordo com a Instrução.

Como forma de complementar a presente discussão, que comporta algumas divergências no âmbito jurisprudencial, interessante anotar que o Tribunal de Contas de Santa Catarina possui prejulgados sobre o assunto, reputando como regular a contratação direta, via inexigibilidade de licitação, quando se tratar de aquisição de livros diretamente de editora. Veja-se:

Prejulgado n. 1124

[...] **A aquisição de livros diretamente de editora, ou do autor, também pode ser realizada por processo de inexigibilidade de licitação.** No caso de aquisição de livros no mercado varejista (livrarias revendedoras), diante da possibilidade de competição, imprescindível a realização de processo licitatório, podendo ser efetivada por processo de dispensa de licitação quando o valor foi inferior ao limite para licitação na modalidade de convite (hipótese do inciso II do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93). (TCE/SC, Plenário, Prejulgado n. 1124, Decisão n. 448/2002, Processo n. 202266400,

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 12:03 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSAR: <https://c.ipm.com.br/p6369324d193>





PREFEITURA DE GUARAMIRIM

Relator Thereza Aparecida Costa Marques, Sessão 25/03/2002, Situação:
Em vigor)

Prejulgado n. 1633

1. A aquisição de Coletânea de Estudos para o Ensino Fundamental denominada Caderno de Apoio Pedagógico, com verba extraída do FUNDEF, pode ser efetivada por processo de inexigibilidade de licitação, **se só uma editora for capaz de confeccioná-la e vendê-la ao mercado**, tendo o disposto no caput do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93 como fundamento legal para a realização da despesa, devendo ser observados os ditames do art. 26 do mesmo diploma legal, especialmente quanto à justificativa de interesse público na aquisição daqueles específicos materiais e sua relação com as atividades do órgão, bem como do preço e sua compatibilidade com o mercado. (TCE/SC, Plenário, Prejulgado n. 1633, Decisão n. 455/2005, Processo n. 500171106, Relator Clóvis Mattos Balsini, Sessão 28/03/2005, Situação: Em vigor)

O Tribunal de Contas da União, por sua vez, já se manifestou sobre o
tema:

É lícita a aquisição direta de livros, por inexigibilidade de licitação, quando feita junto a editoras que possuam contratos de exclusividade com os autores para editoração e comercialização das obras, o que, porém, não isenta o gestor de justificar os preços contratados (Acórdão n.º 3.290/2011-Plenário, TC-030.180/2010-4, rel. Min. José Jorge, 7.12.2011.)

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 12:03 -03:00 -03
PARA CONFERENCIA DO SEU CONTEUDO ACESSSE: <https://c.ipm.com.br/p6369324d193>





PREFEITURA DE GUARAMIRIM

Esta Diretoria Técnica também já se posicionou no sentido da viabilidade da contratação, conforme Relatório DLC - 187/2014, nos autos da REP 13/00275453.

Em que pese se denote ser possível, ao menos em tese, a aquisição direta no caso como dos autos,   preciso ficar claro que o gestor público tem o dever jurídico de bem justificar contrata   es desta natureza, especialmente por se tratar de exce   o   regra constitucional que imp  e o dever de licitar.

Nesse sentido, não   suficiente que se apresente documento id neo capaz de comprovar que o objeto   fornecido exclusivamente pela editora, para que seja admissível a inexigibilidade nos termos do art. 74, I, da Lei n  14.133/21.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 12:03 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSAR: <https://c.ipm.com.br/p6369324d193>





PREFEITURA DE GUARAMIRIM

A educação é uma necessidade pública que precisa ser atendida permanentemente, requerendo assim materiais pedagógicos de boa qualidade e que atendam, satisfatoriamente, o interesse público envolvido.

Com efeito, deve o gestor responsável pela aquisição observar atentamente os incisos do art. 72 da Lei nº 14.133/21, especialmente no tocante à razão de escolha do fornecedor, demonstrando de que maneira o bem ou serviço atenderá a necessidade pública e por qual motivo o material de determinada Editora é imprescindível à satisfação da política educacional em questão.

Com isso, busca-se evitar contratações ineficientes que estejam dissociadas do plano educacional, sem afinidade e conhecimento do corpo docente, e que possivelmente cairão em esquecimento ou desuso, gerando desperdício de recursos públicos.

No caso dos autos, não foram identificadas as devidas justificativas precedendo a contratação direta. A bem da verdade, o gestor apenas apresentou as razões de escolha do fornecedor após instado a se manifestar pelo TCE/SC, o que revela certa dose de negligência com o trato da coisa pública.

É fundamental que toda e qualquer inexigibilidade obedeça ao rito legal, cabendo ao gestor, quando do Estudo Técnico Preliminar, definir a necessidade pública (o que o Município precisa?) e motivar a decisão de escolha de determinado fornecedor, indicando porque determinada solução é essencial e adequada à plena satisfação do interesse público (por que o material da editora "X" é o único capaz de atender suficientemente a demanda pública?).

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 12:03:03-03:00-03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSAR: <https://c.ipm.com.br/p6369324d193>





PREFEITURA DE GUARAMIRIM

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 12:03 -03:00 -03
PARA CONFERENCIA DO SEU CONTEUDO ACESSSE: <https://c.ipm.com.br/p63f69324d193>



Diante do exposto, sugere-se que aos encaminhamentos propostos pela Instrução seja adicionada a expedição de recomendação, para que em futuras contratações diretas via inexigibilidade de licitação baseadas no art. 74, I da Lei nº 14.133/21, o gestor público observe os incisos do art. 72 da mesma norma, de forma que o ente municipal descreva, **previamente à contratação**, qual é a necessidade pública e demonstre porque a solução do fornecedor escolhido é a única capaz de atendê-la suficientemente.

Bernardo Humeres

Chefe de Divisão

Divisão 5

Sr. Diretor,

Considerando a repetição do tema aquisição de livro didático em diversos processos, tais quais a @REP24/80018258 e o @PAP24/80005008, entende-se pertinente complementar a análise realizada com as seguintes informações.

Inicialmente, cabe mencionar que a Diretoria de Contas de Gestão enviou o Memorando nº 181535/2023, de 01/09/2023, o qual informa sobre a tramitação de diversos processos de TCE nos quais houve a análise de possíveis irregularidades na aquisição de livros por municípios jurisdicionados. Segundo o entendimento da DGE, as irregularidades ocorreram principalmente devido aos seguintes fatores:

- **Imposição de Materiais:** não há levantamento de demanda junto à área pedagógica. Os materiais são impostos.
- **Orçamentos Vinculados:** orçamentos para composição da média de preços frequentemente emanam de um mesmo grupo empresarial ou partem de empresas vinculadas a esses dois grupos.
- **Ausência de Responsáveis:** orçamentos são encaminhados sem identificação do responsável pela empresa.



PREFEITURA DE GUARAMIRIM

- **Restrições à Competitividade:** editais contêm cláusulas exigindo a apresentação de declaração de corresponsabilidade emitida pela editora referente aos direitos autorais. No limite, a editora pode escolher a quem fornecerá a declaração.
- **Termos de Referência Imprecisos:** Kits de livros são definidos de forma vaga e imprecisa nos termos de referência.
- **Prazos Exíguos para Amostras:** Termos de referência ou editais podem exigir amostras em prazos curtos, por exemplo, 5 dias úteis após o certame.

Além disso, verifica-se que os problemas encontrados nos processos de aquisição de livros didáticos são reiterados em outros entes federativos. Neste sentido, cabe mencionar a fiscalização realizada pelo TCU por solicitação do Congresso Nacional através da Proposta de Fiscalização e Controle 140/2017, de autoria do Deputado Expedito Netto.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 12:03 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSAR: <https://c.ipm.com.br/p6369324d193>





PREFEITURA DE GUARAMIRIM

A fiscalização supracitada buscou analisar contrato celebrado mediante inexigibilidade de licitação entre o município de Pinheiro/MA e a empresa Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda.. Ao decidir o processo, o Tribunal de Contas da União fez a seguinte determinação:

9.4. determinar ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, no prazo de 180 dias, contados a partir da ciência, elaborem estudos técnicos voltados para formular mecanismos a serem adotados nas aquisições de livros didáticos realizadas por Estados e Municípios com recursos federais, a fim de mitigar os riscos de elevação ou engessamento de preços, de direcionamento a determinados títulos/coleções e fornecedores, bem como de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas, ante a exclusividade de comercialização, inclusive relativa, atribuída pelas editoras a determinadas distribuidoras e livrarias, informando o resultado conclusivo ao Tribunal no mesmo prazo;

(Acórdão 2.772 - TCU - Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman. Data da sessão: 14/10/2024.).

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 12:03 -03:00 -03
PARA CONFERENCIA DO SEU CONTEUDO ACESSSE: <https://c.ipm.com.br/p6369324d193>





A fim de certificar o cumprimento da determinação, foi autuado processo de monitoramento. No âmbito deste processo, pode se extrair do Voto do Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti:

[...]

2. A fiscalização encontrou falhas no processo de contratação, mormente no processo de escolha do fornecedor. **Restou evidente que a escolha do fornecedor, principalmente no caso de aquisição de livros didáticos, é um ponto crítico nas contratações firmadas mediante inexigibilidade de licitação**, ante o risco de direcionamento ilegal da contratação ou de fraude ou de **aquisição desvinculada das necessidades pedagógicas da rede de ensino local**.

3. No caso concreto do contrato firmado entre o município de Pinheiro/MA e a empresa Florescer, ficou evidenciado que

alguns desses riscos se materializaram, tendo sido detectados indícios de sobrepreço, superfaturamento, direcionamento da contratação e falta de justificativas técnicas pertinentes para a escolha do fornecedor e das obras didáticas selecionadas.

(Grifo nosso)

Cabe ressaltar que ao decidir o processo de monitoramento, o **Acórdão nº 1802/2024 - TCU - Plenário** considerou cumprida a determinação realizada pelo Acórdão 2.772 - TCU - Plenário, alterada pelo Acórdão 216/2022 - TCU - Plenário. Diante do exposto, verifica-se que o Tribunal de Contas da União entendeu que o FNDE elaborou cartilha que formula “mecanismos a serem adotados nas aquisições de livros didáticos realizadas por Estados e Municípios com recursos federais, a fim de mitigar os riscos de elevação ou engessamento de preços, de direcionamento a determinados títulos/coleções e fornecedores, bem como de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas, ante a exclusividade de comercialização, inclusive relativa, atribuída pelas editoras a determinadas distribuidoras e livrarias”.





PREFEITURA DE GUARAMIRIM

A cartilha “As 8 boas práticas do Programa do Livro”, material elaborado para cumprir com a determinação supracitada, está disponível na página do Programa Nacional do Livro Didático⁴. Entre as boas práticas se verificam mecanismos voltados para justificar a escolha do livro, em especial a de número 4 - “As escolas escolhem os livros” -, que afirma que a escolha dos livros cabe aos professores, sendo esta “uma das principais etapas que faz do PNLD uma política transparente e democrática” - procedimento não observado no âmbito do processo de aquisição do Município de São Francisco do Sul.

Além disso, considerando que o preço médio pago pelo FNDE, em 2023, de R\$12,13 por livro, a informação constante na cartilha sobre a existência de metodologia para calcular o preço justo a ser pago por livro, e a dificuldade de se estimar possível sobrepreço nas aquisições de livros - limitada a pesquisa do preço praticado pelo mesmo livro em outras aquisições -, este Coordenador buscou realizar contato junto ao FNDE a fim de verificar a possibilidade de obter informações sobre tal metodologia utilizada pelo programa para estimar o preço justo do livro a ser adquirido, porém, até o momento, não obteve sucesso.

⁴ Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/boas-praticas-do-pnld>>.





PREFEITURA DE GUARAMIRIM

Por fim, embora a cartilha tenha sido inicialmente destinada para aquisições realizadas com recursos federais, ao ler as recomendações não se visualiza restrições para que seja exigida a sua aplicação quando o recurso tenha origem diversa. Desta forma, e considerando a reiteração das irregularidades por diversos entes jurisdicionados, foi proposta a autuação de Processo Normativo a fim de elaborar Nota Técnica para orientar a aquisição de Livros Didáticos.

Diante do exposto, sugere-se ao Exmo. Sr. Relator, em adição ao já sugerido pelo Auditor Fiscal de Controle Externo supra signatário:

1. Recomendar que a aquisição de livros didáticos seja realizada através do Programa Nacional do Livro Didático.
2. Caso não seja viável a aquisição através do PNLD, que sejam observadas as boas práticas contidas na cartilha "As 8 boas práticas do Programa do Livro" nas aquisições de livros didáticos realizadas pelo Município.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 12:03 -03:00 -03
PARA CONFERENCIA DO SEU CONTEUDO ACESSAR: <https://c.ipm.com.br/p6369324d193>



Cassio Severo Rodrigues

Coordenador

CAJU I

De acordo.

Encaminhe-se os autos à elevada consideração do Exmo. Sr. Relator.

Rogério Loch

Diretor

DLC

Consta da Manifestação do Ministério Público:

[...]



A título de complementação, a cartilha “As 8 boas práticas do Programa do Livro” elaborada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), citada pelo corpo técnico, destaca que o material pedagógico deve ser escolhido por meio de uma decisão colegiada das escolas. Assim, a aquisição do objeto deve considerar a opinião da área demandante e atender às necessidades dos profissionais da educação, preferencialmente com participação dos docentes ou coordenadores escolares no processo decisório.

Desse modo, tendo em vista que não foi feita uma análise dos demais fornecedores existentes no mercado, ou realizada a justificativa prévia da escolha da contratada, divirjo da diretoria técnica, que entendeu como lícita a aquisição direta do objeto, e opino pela procedência da representação também em relação à irregularidade referente à ausência de pressuposto autorizador para realização de contratação pela via da inexigibilidade – burla ao dever de licitar, em ofensa ao art. 37, XXI da Constituição da República, com aplicação de multa ao responsável.

[...]

E consta do relatório e voto:

[...]

2.1. Da ausência dos requisitos para contratação por inexigibilidade.

[...]



Embora seja possível afirmar que outras empresas do setor, assim como a escolhida pela Unidade Gestora, poderiam desenvolver o mesmo objeto, o que é indiscutivelmente verdadeiro, conclui-se que o produto ofertado não é único nem isento de alternativas, havendo, portanto, um mercado concorrencial, o que foi reconhecido e afirmado pela própria empresa contratada em sua manifestação de defesa.

Por outro lado, trata-se de um trabalho que vai além da simples edição, envolvendo também a criação e elaboração dos conteúdos, o que confere ao Administrador um certo grau de discricionariedade, cabendo a ele avaliar as questões de oportunidade e conveniência na escolha do produto, que envolve um trabalho intelectual a ser desenvolvido para atingir os objetivos da Unidade Gestora, o que sugere que o objeto pode ser classificado como passível de uma decisão objetiva por parte do gestor, fundamentada em uma definição clara da prestação a ser realizada e que não se limita apenas à aquisição pelo menor preço

Dessa forma, entendendo adequada a aquisição direta do objeto da Inexigibilidade de Licitação nº 034/2024 realizada pela Unidade Gestora, uma vez que o objeto possui caráter intelectual, o que justifica a análise dos motivos determinantes para a escolha do ato administrativo, podendo ser a opção mais vantajosa para a administração, além de se tratar de uma aquisição feita diretamente com o produtor, que comprovou ser o detentor exclusivo da metodologia e da marca sobre a qual a escolha foi baseada.

[...].

Consta do material “As 8 boas práticas do Programa do Livro”:



As escolas escolhem os livros

4

PNLD

a escolha dos livros por
professoras e professores

é uma das principais etapas que
faz do PNLD uma
política transparente
e democrática.





As escolas escolhem os livros

Para que isso aconteça, professoras e professores acessam os livros completos em sistema do FNDE. Depois, se reúnem e decidem qual livro é mais adequado à sua proposta pedagógica.

É o(a) professor(a) que vai usar o livro em sala de aula todos os dias por *4 anos*.



Nada mais justo que ela(e) participe dessa escolha.



As escolas escolhem os livros

4

PNLD

Os livros escolhidos pelas(os)
professoras(es) são então registrados
em ata assinada por **todas(os)**.

A ata é deixada em um local da
escola onde as pessoas possam
facilmente ler e encontrar quais os
livros escolhidos.

Inclusive poderia ser afastada a fase de análise de amostras, tornando o processo mais rápido.

Caracterização do objeto e indicação de recursos:

Estabelece a Lei 14.133/2021:

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação,



sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

A indicação dos créditos orçamentários consta do processo eletrônico.

Quanto à adequada caracterização do objeto, fazemos remissão ao tópico “Do termo de referência”, acrescentando que a Lei 14.133/2021 exige a motivação das exigências relacionadas ao objeto da licitação, conforme art. 18, IX, o que sempre deve ser observado:

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:

[...]

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 econômicofinanceira, 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;

[...].

Do edital de registro de preços:

Dispõe a Lei 14.133/2021:

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

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida; [item 3 e termo de referência]

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida; [No item 9.1 do edital exige-se que a proposta contenha o preço unitário e total de cada item.]

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

- a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
- b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
- c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
- d) por outros motivos justificados no processo; [não optado pelo gestor]





IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela; [No item 9.1 do edital exige-se que a proposta contenha o preço unitário e total de cada item.]

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado; [item 8.5.1]

VI - as condições para alteração de preços registrados; [item 17]

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação; [item 20]

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital; [deve constar]

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências. [item 24]

§ 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. [não foi adotado esse critério de julgamento]

[...]

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado; [consta, conforme apontado acima]

II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento; [observado]

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle; [deve ser observado pelos agentes no decorrer da execução]

IV - atualização periódica dos preços registrados; [deve ser observado pelos agentes no decorrer da execução]

V - definição do período de validade do registro de preços; [item 23]

VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original. [item 20]

[...]

Da minuta do contrato:



Com relação à minuta do contrato, estabelece a Lei 14.133/2021:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais. (observado no preâmbulo)

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta. (a minuta do contrato faz menção a esses elementos)

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos; (cláusula 1)

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta; (cláusula 3.2)

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos; (cláusula 3.2)

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento; (aplicável a obras e serviços de engenharia)

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; (cláusula 4, 5 e 6)

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento; (cláusula 5)

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso; (cláusula 2)

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; (cláusula 7ª)

IX - a matriz de risco, quando for o caso; (não utilizada)

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso; (não foi adotada a repactuação)

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso; (cláusula 6.1.7)

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento; (não exigidas)

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 12:03 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSAR: <https://c.ipm.com.br/p6369324d193>





XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso; (cláusula 9.1.24)

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo; (cláusulas 9 a 10.)

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso; (inaplicável)

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta; (cláusula 9.1.17; ou: a habilitação nesse caso vemos secundária ante a entrega imediata dos bens, conforme art. 70, III da LLC)

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz; (cláusula 9.1.18)

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento; (cláusula 16ª)

XIX - os casos de extinção. (cláusula 15ª)

§ 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses: [...] (cláusula 18ª)

§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução. (não aplicável)

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos. (cláusula 6ª)

[...].

Do fiscal e gestor do contrato:

Estabelece a Lei 14.133/2021:

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição. [...]. (Grifamos)



A designação do fiscal, bem como do gestor do contrato, com as respectivas ciências, consta do termo de referência.

Estabelece o Dec. Mun. 1726/2023:

Art. 8º O Município DEVERÁ elaborar Plano de Contratações Anual - PCA, que tem como objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, evitando o fracionamento das despesas e a realização simultânea de inúmeras licitações ao longo do exercício financeiro para o mesmo objeto, garantindo o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiando a elaboração das respectivas leis orçamentárias - LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA - Lei Orçamentária Anual.

[...]

VII - As demandas que não constarem do plano de contratações anual da entidade requisitante ensejarão a sua revisão e, caso excepcionalmente justificadas, poderão ser alterados, por meio de justificativa aprovada pela autoridade competente;

[...].

Opinamos seja considerado referido dispositivo local.

A teor do art. 5º, VI e art. 9º, V, ambos do Decreto Municipal 1727/2023, o processo deve ser instruído, na fase de planejamento, com a designação do agente de contratação e equipe de apoio.

De acordo com o prejulgado 2526 TCE/SC, deve haver previsão de renovação de quantitativos nos instrumentos convocatórios:

1. É admitida a prorrogação da vigência de Ata de Registro de Preços, nos termos do art. 84 da Lei n. 14.133/2021, desde que comprovado que os preços permanecem vantajosos para a Administração, mediante nova pesquisa de preços e justificação formal.

2. A prorrogação da ata pode ser acompanhada da renovação dos quantitativos originalmente registrados, ou seja, da previsão de disponibilização de igual quantidade de itens ou serviços para o novo período de vigência, desde que atendidos simultaneamente os seguintes requisitos:

a) **Exista previsão expressa no edital da licitação e na própria ata quanto à possibilidade de prorrogação da vigência por igual período e da renovação do quantitativo, em atenção aos princípios da publicidade, da transparência e da vinculação ao edital, estabelecidos no art. 5º da Lei n. 14.133/2021;**

b) A contratação do bem ou serviço seja devidamente planejada, preferencialmente com a inclusão no Plano de Contratações Anual – PCA - correspondente ao novo exercício, nos termos do art. 12, VII, da Lei n. 14.133/2021;

c) Seja realizada análise técnica fundamentada, com base no consumo efetivo durante a vigência anterior e nas necessidades projetadas para o





PREFEITURA DE GUARAMIRIM

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/12/2025 12:03 -03:00 -03
PARA CONFERENCIA DO SEU CONTEUDO ACESSAR: <https://c.ipm.com.br/p6369324d193>



novo período, que demonstre que os quantitativos a serem renovados são proporcionais e adequados à estimativa de demanda atual em função de consumo e utilização prováveis;

d) Seja realizada nova pesquisa de preços, nos termos do art. 23 da Lei n. 14.133/2021, demonstrando a vantajosidade da manutenção da ata, e o gestor responsável ateste formalmente, em despacho motivado, que os preços e demais condições permanecem favoráveis à Administração;

e) O fornecedor detentor da ata manifeste concordância expressa com a prorrogação da vigência e com a renovação dos quantitativos, reafirmando seu compromisso de fornecimento nas mesmas condições anteriormente pactuadas, conforme previsto no art. 83 da Lei n. 14.133/2021;

f) A prorrogação da vigência e a renovação dos quantitativos sejam formalizadas por meio de instrumento adequado (termo aditivo) celebrado dentro do prazo de vigência original da ata.

3. A possibilidade de renovação dos quantitativos não constitui acréscimo contratual, mas sim uma extensão da relação originalmente pactuada, com fundamento na interpretação sistemática da Lei n. 14.133/2021, sendo necessária a regulamentação do ente ou consórcio público autorizando expressamente tal prática.

(TCE/SC, Plenário, Prejulgado n. 2526, Decisão n. 913/2025, Processo n. 2500109253, Relator Aderson Flores, Sessão 01/08/2025, Situação: Em vigor. Grifamos.)

Guaramirim, 5-12-2025.

Elton Luís Bergmann - OAB/SC 39.204