



PROCURADORIA GERAL - ADMINISTRATIVO
Parecer nº 337, de 22 de maio de 2026

**Processo Administrativo n.º 16877/2026.
Pregão. SRP. Aquisição de materiais de
limpeza e copeiragem, em atendimento a
demandas de diversas Secretarias. Parecer
jurídico emitido em atendimento ao artigo
53, caput, da Lei Nacional n.º 14.133/2021.**

I. RELATÓRIO

Os autos cuidam da fase preparatória do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico para registro de preços, visando o atendimento das necessidades de diversas secretarias requisitantes. A finalidade do certame é a eventual e futura aquisição de materiais de limpeza, higiene e copeiragem, conforme descrição detalhada que consta do termo de referência e demais planilhas estimativas.

O processo administrativo foi iniciado a partir do envio das declarações de dotação orçamentária e financeira por parte dos órgãos municipais solicitantes, acompanhado do Ofício nº 305/2026, que solicitou a abertura formal do certame e a correspondente análise jurídica. O montante estimado para o fornecimento dos insumos totaliza o valor global de R\$ 7.418.151,28, calculado por meio de minucioso levantamento de mercado e de consolidação de quantitativos realizada pelas secretarias municipais.

A instrução processual foi viabilizada pelo órgão técnico por meio da juntada dos seguintes documentos que servem de arrimo para o exame de legalidade:

- a) Estudo Técnico Preliminar (ETP), que justifica o interesse público da contratação e demonstra a viabilidade do objeto;
- b) Termo de Referência (TR), com a especificação técnica dos materiais de higiene e limpeza;
- c) Relatório de Cotação de Preços, contendo o levantamento do banco de dados governamentais e a apuração das medianas das propostas finais;





d) Minuta do Edital do Pregão Eletrônico, definindo os requisitos de participação, julgamento e habilitação;

e) Minuta da Ata de Registro de Preços, estabelecendo as obrigações mútuas e as regras para eventual convocação de cadastro de reserva.

Em obediência ao comando do art. 53, caput, da Lei Federal nº 14.133/2021, os autos foram remetidos a esta Procuradoria Jurídica para a realização de controle prévio de legalidade.

É o relatório.

II – DA NECESSIDADE DE PARECER

Este parecer é emitido em obediência do artigo 53, caput, da Lei n.º 14.133/2021, relacionando-se exclusivamente aos aspectos jurídicos que norteiam o tema apresentado para verificação, visto que não cabe à área jurídica municipal analisar questões técnicas, mercadológicas ou de conveniência e oportunidade.

III – DA AVALIAÇÃO JURÍDICA

III.1 - DOS DOCUMENTOS PREPARATÓRIOS

O planejamento da contratação é peça estrutural indispensável no novo regime de licitações, cabendo ao gestor público o cumprimento das diretrizes de planejamento previstas no art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Analisando os documentos que instruem os presentes autos, verifica-se que **o Estudo Técnico Preliminar** preenche de modo satisfatório os requisitos elencados no art. 18, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, apresentando a descrição pormenorizada da necessidade de insumos de limpeza para as secretarias, a estimativa razoável de quantidades alinhadas com o consumo histórico municipal, a estimativa do valor global estimado do certame, a justificativa do parcelamento em itens para ampliar a competitividade e a declaração final sobre a viabilidade técnica da aquisição.





O objeto amolda-se ao conceito de bens comuns. Suas especificações são usualmente definidas pelo mercado, o que viabiliza o Pregão Eletrônico e o Sistema de Registro de Preços (SRP), dada a necessidade contínua.

Recomenda-se, no entanto, que o órgão responsável pelo planejamento faça constar de forma clara e inequívoca nos autos a diferenciação temporal e a devida formalização entre a data de conclusão do Estudo Técnico Preliminar e a data de formalização final do Termo de Referência, assegurando que o TR foi elaborado como um desdobramento lógico e posterior às conclusões obtidas no ETP, sem sobreposição de atos na fase interna.

No caso em análise, o **Relatório de Cotação de Preços** demonstra que a administração utilizou de forma adequada e prioritária o banco de dados de compras públicas e o Painel de Preços governamentais para identificar contratações similares e buscar referências de mercado de outros entes federativos. Constata-se a utilização correta do método matemático da mediana das propostas finais para a consolidação dos preços estimados, o que evita distorções provocadas por valores atípicos ou propostas excessivamente discrepantes no mercado, resguardando o princípio da economicidade.

Acosta **Termo de Referência** conforme os requisitos legais, estabelecendo as condições de execução, pagamento, garantias ao produto (conforme legislação aplicável) e responsabilidades, etc. O aludido documento também aponta critérios descritivos do objeto.

Mister ressaltar o item 4.9 do Termo de Referência que estabelece de forma categórica a proibição de subcontratação parcial do objeto licitado por parte da empresa contratada. Em contrapartida, as minutas do Edital do Pregão Eletrônico e da Ata de Registro de Preços restaram silentes, inexistindo qualquer previsão correspondente sobre tal restrição contratual.

Tal incoerência formal compromete a coerência do edital e desatende ao princípio da segurança jurídica. Portanto, o edital deve obrigatoriamente replicar essa limitação em suas cláusulas para que as normas do certame guardem harmonia sistêmica e os licitantes elaborem suas propostas cientes das reais condições de execução.

III.2 ANÁLISE DAS EXIGÊNCIAS DE AMOSTRAS E LAUDOS TÉCNICOS

A exigência de amostras em certames licitatórios é medida excepcional que





visa garantir a qualidade mínima aceitável dos produtos entregues à Administração Pública, não podendo ser utilizada de forma arbitrária a ponto de inviabilizar a livre participação de proponentes.

As minutas em análise preveem a necessidade de apresentação de amostras de produtos após a fase de lances, estabelecendo que dita exigência será dispensada caso a empresa licitante ofereça produto de marca constante na lista de marcas pré-aprovadas instituída pelo Município no Anexo II do edital. Essa sistemática encontra amparo na doutrina e na jurisprudência pátria, pois acelera o andamento da licitação e desonera os licitantes que operam com produtos amplamente consagrados pelo mercado e já testados pelo órgão licitante.

No tocante aos sacos plásticos para lixo (Itens 92 a 99), o edital exige a apresentação de laudos técnicos de conformidade técnica emitidos em observância à norma NBR ABNT 9191/2008. Tal especificação técnica é lícita e recomendável, porquanto assegura que os insumos de descarte de resíduos atendam a padrões rigorosos de resistência e impermeabilidade exigidos pela Administração municipal.

É imperioso destacar que, segundo o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, a exigência de amostras e laudos técnicos deve ser estritamente limitada ao licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, devendo ser concedido prazo razoável e exequível para a entrega dessas provas sob pena de nulidade da exigência por excesso de rigor formal e cerceamento de defesa.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é consolidada quanto aos critérios para indicação e restrição de marcas em licitações:

ADMINISTRATIVO. PROJETO DE SÚMULA. ALTERAÇÃO DA REDAÇÃO PARA ADEQUÁ-LA À JURISPRUDÊNCIA DO TCU. POSSIBILIDADE DE INDICAÇÃO DE MARCA EM LICITAÇÕES PROMOVIDAS PARA COMPRAS . APROVAÇÃO. Converte-se em enunciado da Súmula de Jurisprudência do TCU o entendimento consolidado no sentido de que, em licitações referentes a compras, é possível a indicação de marca, desde que haja prévia justificação e que seja estritamente necessária para atender exigências de padronização. (TCU 01354220099, Relator.: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, Data de Julgamento: 11/04/2012)

Desse modo, a exigência de laudos baseados em normas técnicas da ABNT deve constar de justificativa técnica específica expressa no Termo de Referência,





garantindo que o cumprimento dos critérios técnicos seja o único fator de avaliação, sem discriminação de fornecedores.

III.3 - DAS MINUTAS DE EDITAL, ATA E CONTRATO

As minutas de edital, ata e contrato juntadas contêm as cláusulas obrigatórias e estabelecidas pelo artigo 92, da Lei n.º 14.133/2021, além de observarem o Decreto Municipal n.º 1.239/2023 e a Ordem Municipal de Serviço n.º 01/2025, motivo pelo qual não há maiores considerações a fazer.

No que tange às regras de atualização monetária e correção financeira, as minutas de edital e de ata estipulam de forma clara o prazo de vigência improrrogável de 12 meses para a Ata de Registro de Preços, contados de sua assinatura.

Os reajustes de preços decorrentes da variação inflacionária encontram-se expressamente vinculados ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), índice de ampla aceitação nacional e adequado para refletir as oscilações ordinárias no custo de produção de insumos de limpeza e higiene, em respeito às exigências do art. 92, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

IV – DA FISCALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

O artigo 104, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021, confere à Administração Pública, dentre outras, a prerrogativa de fiscalizar a execução de seus contratos.

Para tanto, é recomendável que sejam designados servidores com conhecimento na área de que trata o objeto contratual e que sejam capacitados com frequência, a fim de evitar eventuais falhas no decorrer da contratação, salientando-se que a nomeação de funcionários sem a qualificação necessária poderá caracterizar erro grosseiro e ensejar a responsabilidade solidária do gestor que os indicou.

Nesse sentido:

1.13. com arrimo no art. 4º, da Portaria Segecex 13/2011, dar





ciência ao Distrito Sanitário Especial Indígena do Tocantins (DSEI-TO) de que a fiscalização de contratos regidos pela Lei 8.666/1993 é prerrogativa legal (art. 58, inciso III, e art. 67, da Lei 8.666/1993), relevante e indispensável à boa gestão dos órgãos e entidades públicas, valoriza o gasto público e contribui para a eficiência e efetividades de ações governamentais, e que a negligência de fiscais de contrato designados pela Administração atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ser evitados, assim não exime o gestor que designa pessoa inapta a exercer tal encargo ou não supervisiona aquele que procede de maneira omissa ou improba. (Acórdão 3641/208-TCU-Segunda Câmara, Acórdão 2913/2012-TCU-Plenário), in Acórdão n.º 9240, Processo n.º 009.003/2016-9, 2ª Câmara, TCU, Rel. Ana Arraes, j. 16/08/2016) – grifou-se

As indicações contidas no presente feito, portanto, são de responsabilidade do(a) gestor(a) da Pasta que as elaborou. Como o Município alterou a redação original do artigo 8º, inciso I, do Decreto Municipal n.º 1.239/2023, através do Decreto n.º 1.640/2024, passando a exigir que apenas o Agente de Contratação seja servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes do Município, as indicações para as funções de gestão e fiscalização contêm ocupantes de cargos comissionados, o que, em tese, preenche o requisito da palavra “preferencialmente”, agora integrante do inciso II do aludido artigo 8º.

Em comentários ao artigo 7º, da Nova Lei de Licitações, encontra-se: “Este artigo trata do novo perfil das pessoas integrantes da equipe de apoio ou dos membros das comissões de contratação, cuja finalidade é demonstrar que a matéria deve ser encarada como ‘de Estado’, e não do governo de plantão.” (ALMEIDA, Bruno Verzani L. de, e outros. Nova Lei de Licitações. 2ª ed., p. 104)

O legislador procurou profissionalizar as funções desempenhadas no âmbito das licitações e contratos administrativos. Para tanto, acreditou que autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, ao designar servidores ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública, conseguiria uma maior imparcialidade, bem como evitar fraudes neste tema. Afinal, tais agentes estariam sujeitos aos princípios dispostos no art. 37 “caput” da CF/88, bem como, no mais das vezes, gozariam de estabilidade. Em assim sendo, evitar-se-ia, com isto, privilégios indevidos, por exemplo. (HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021. 2021. p. 64)





O posicionamento do Tribunal de Contas da União é no sentido de que o artigo 7º, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021 utiliza a expressão “preferencialmente” no sentido de obrigatoriedade, regra. Logo, quando as indicações não obedecerem a tal comando, a autoridade administrativa deve justificar a designação de servidores temporários ou comissionados. Veja-se: “Outro requisito estabelecido pela Lei 14.133/2021 para designar agentes públicos para o desempenho de funções essenciais nas contratações e que eles sejam, preferencialmente, servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública. A Lei torna exceção (a ser, portanto, motivada) a designação de servidores temporários ou ocupantes de cargos em comissão que não sejam servidores de carreira.” (Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª ed. p. 158)

Sendo assim, a Secretaria esclareceu, no item 3 do Estudo Técnico Preliminar, as razões que a levaram a indicar ocupantes de cargos comissionados para essas funções. Consequentemente, repete-se, em tese, as indicações estão conforme a nova redação do artigo 8º, do Decreto Municipal n.º 1.239/2023, e justificadas.

V – DA AUSÊNCIA DE VINCULAÇÃO AO PARECER

Antes de finalizar a presente manifestação, informa-se que não possui caráter vinculativo, podendo, a autoridade municipal, dentro de sua discricionariedade, acatar, ou não, a orientação. Entretanto, o seguimento do processo sem a observância dos aspectos legais será de sua responsabilidade exclusiva, podendo configurar erro grosseiro, se não motivado, consoante o Acórdão n.º 2503/2024, do Tribunal de Contas da União.

VI - DA CONCLUSÃO

ISSO POSTO, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo licitatório, visto que juntada a maioria dos documentos exigidos por lei, recomendando-se a revisão quanto a vedação da subcontratação estar presente apenas no TR, constante do item 4.9, bem como aprimorar a justificativa acerca da exigência dos laudos baseados em normas técnicas da ABNT.

Em sendo dado andamento ao intento licitatório, deverá ser divulgado e mantido inteiro teor do edital e de seus anexos, bem como do termo de contrato no Portal





Prefeitura de
GRAMADO

Nacional de Contratações Públicas e no Diário Oficial Municipal, nos termos do artigo 54, caput e parágrafo 1º, da Lei n.º 14.133/21, combinado com a Lei Municipal n.º 3.953/2021, regulamentada pelo Decreto Municipal n.º 595/2021. Facultativamente, poderão ser divulgados e mantidos no sítio eletrônico oficial do Município de Gramado, nos termos do parágrafo 2º, do artigo 54.

Deverá ser publicado extrato do edital no Diário Oficial do Município e em jornal diário de grande circulação, nos termos do parágrafo 1º do artigo 54.

Após a homologação, os documentos elaborados na fase preparatória, que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, também deverão ser disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme o artigo 54, parágrafo 3º, da Lei de Licitações e, facultativamente, no sítio eletrônico oficial do Município.

É o parecer.

A decisão final, evidentemente, compete ao Exmo. Sr. Prefeito.

Procuradora-Adjunta Municipal

Advogada Pública Municipal

OAB/RS 117.492

OAB/RS 118.927

Homologa-se o Parecer exarado pela Procuradoria-Geral do Município de Gramado, aos efeitos de DEFERIR, ante a documentação acostada pela Secretaria Municipal requisitante, assim como as minutas de edital e contrato elaboradas pela Área de Licitações e Contratos, o pedido de abertura de licitação para a aquisição de materiais de limpeza e copeiragem destinados ao provimento das secretarias municipais, desde que haja disponibilidade financeira e previsão orçamentária, e sejam sanadas as questões apontadas pela área jurídica, ficando sob responsabilidade das requisitantes eventuais discussões acerca dos estudos efetuados para amparar o certame e os





Prefeitura de
GRAMADO

demais atos deles decorrentes.

Procedam-se os trâmites legais.

Gramado, 22 de maio de 2026.

Prefeito Municipal

