PROCURADORIA GERAL - ADMINISTRATIVO
PARECER Nº 764, de 21 de Outubro de 2026

Direito Administrativo. Processo Administrativo n.º 249/2026. Processo n.º 40008/2026. Pregão Eletrônico. Sistema de Registro de Preços. Contratação de empresa especializada para fornecimento, recarga e realização de testes hidrostáticos em extintores de incêndio, em atendimento às necessidades das Secretarias Municipais. Parecer jurídico emitido em atendimento ao artigo 53, caput, da Lei Nacional n.º 14.133/2021.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 26/10/2026 16:05 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pa9df08c6c84ad

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica da fase preparatória de processo licitatório, solicitada pela Diretoria de Licitações e Contratos por meio do Ofício nº 719/2026, para a contratação de empresa especializada para fornecimento, recarga e realização de testes hidrostáticos em extintores de incêndio, visando atender às demandas de diversas Secretarias Municipais e do Gabinete do Prefeito.

A contratação possui valor total estimado em **R$ 72.298,34 (setenta e dois mil, duzentos e noventa e oito reais e trinta e quatro centavos)**, subdividido entre os órgãos participantes conforme o consumo projetado e consubstanciado nas requisições de compras anexas aos autos administrativos, pretendendo-se a realização sob a modalidade Pregão Eletrônico, com critério de julgamento de menor preço por lote único, sob o Sistema de Registro de Preços.

Para tanto, foram acostados aos autos digitais os seguintes documentos instrutórios:

1. Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência (TR), elaborados e revisados pela Secretaria Municipal da Educação;

2. Pesquisa de preços realizada por meio do Banco de Preços e do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

3. Formulários de indicação de gestores, fiscais técnicos e fiscais administrativos das secretarias participantes;

4. Requisições de Compras e cronogramas físico-financeiros acompanhados das respectivas reservas e declarações de adequação orçamentária;

5. Histórico e notas de empenho de contratações anteriores dos exercícios de 2023 e 2025;

6. Certidão nº 119/2026, atestando a inexistência de contratos vigentes ou processos licitatórios em andamento sobre o mesmo objeto;

7. Minutas do Edital e da respectiva Ata de Registro de Preços.

É o relatório.

II – DA NECESSIDADE DE PARECER

Este parecer é emitido em obediência ao 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

A fase preparatória da licitação, delineada no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, foi devidamente instruída com o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), que fundamentam a necessidade e especificam as condições da contratação.

O ETP justifica a necessidade da contratação com descrição clara e fundamentada, consistente na imprescindibilidade de manter a segurança contra incêndio e pânico nas edificações públicas municipais, assegurando a validade e a renovação dos Alvarás de Prevenção e Proteção Contra Incêndio (APPCI) dos prédios ocupados pelos órgãos públicos municipais.

O objeto foi devidamente caracterizado como serviço comum com fornecimento de bens comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital com esteio em especificações usuais de mercado e normas da ABNT (NBR 12962, NBR 13485 e NBR 12779) e regulamentos do INMETRO (Portarias nº 500/2020 e nº 206/2011), consoante autoriza o art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021. O documento atende aos requisitos do art. 18, § 1º, da Lei de Licitações, ao analisar as soluções de mercado, estimar os quantitativos globais em 916 itens (109 extintores novos, 544 recargas e 263 retestes), mapear os riscos da contratação e definir os requisitos essenciais de execução.

O Termo de Referência, por sua vez, detalha o objeto em conformidade com o ETP, estabelecendo as obrigações das partes, o modelo de execução (recolhimento em até 3 dias úteis e devolução/entrega em até 10 dias úteis por lotes setoriais para impedir desabastecimento predial), os critérios de medição e recebimento, as regras de subcontratação acessória de transporte/calibração com observância às normas da ANTT, e a indicação das dotações orçamentárias de todas as Secretarias, cumprindo as disposições do art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e da Ordem de Serviço Municipal nº 01/2025.

A pesquisa de preços, realizada mediante consultas ao sistema Banco de Preços com ampla extração de contratações públicas similares e registros no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e sistemas correlatos, atende aos parâmetros do art. 23 da Lei de Licitações, do art. 82 do Decreto Municipal nº 1.239/2023 e do art. 2º da Ordem de Serviço nº 01/2025, servindo como base idônea para a fixação do valor estimado da contratação. A modalidade de licitação escolhida (Pregão Eletrônico) e o Sistema de Registro de Preços são adequados à natureza comum e à necessidade de aquisições e manutenções recorrentes e

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 26/10/2026 16:05 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pa9df08c6c84ad

parceladas do objeto, nos moldes do art. 6º, XLV, e art. 82 da Lei nº 14.133/2021, bem como dos arts. 126 a 130 do Decreto Municipal nº 1.239/2023.

Quanto à modelagem da disputa por lote único (adjudicação global do lote composto por aquisição de bens novos, recarga e reteste), a área técnica justificou pormenorizadamente a opção no item 6 do ETP e no item 3 do TR, demonstrando a inviabilidade da adjudicação isolada por item e a vantagem técnica e econômica do agrupamento unitário, nos termos do art. 47, II e § 1º, e do art. 82, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como do art. 128, inciso VI, do Decreto Municipal nº 1.239/2023.

Fundamentou-se que a cisão contratual traria severos riscos de descontinuidade da padronização operacional, dificuldades gerenciais de fiscalização com múltiplos prestadores simultâneos e potenciais conflitos de responsabilidade civil entre quem fornece o casco e quem executa a recarga ou reteste, além de elevar os custos logísticos.

III.2 - DO ENQUADRAMENTO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE (ME/EPP) EM FACE DO LOTE ÚNICO

Insta analisar o enquadramento do certame às diretrizes da Lei Complementar nº 123/2006, aplicáveis por expressa determinação do art. 4º da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que concerne à viabilidade ou não de fixação de cota reservada de até 25% (vinte e cinco por cento) ou de destinação exclusiva às microempresas e empresas de pequeno porte em razão de o certame ter sido estruturado em lote único.

A Lei Complementar nº 123/2006 estabelece três mecanismos basilares de tratamento diferenciado nas compras públicas: a realização de licitação destinada exclusivamente à participação de ME e EPP nos itens/lotes de contratação cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais) (art. 48, I); a exigência de subcontratação em obras e serviços (art. 48, II); e o estabelecimento de cota reservada de até 25% para a contratação de bens e serviços de natureza divisível (art. 48, III).

No caso concreto, o valor total orçado para o Lote 01 perfaz o montante de **R$ 72.298,34**, isto é, cifra global inferior ao teto de R$ 80.000,00 (oitenta mil reais) fixado pelo inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006.

Em razão de o objeto ter sido consolidado em **lote único**, afasta-se de plano a aplicação do instituto da **cota reservada de até 25% (vinte e cinco por cento)** prevista no inciso III do art. 48 da referida Lei Complementar. Isso porque a cota reservada pressupõe expressamente a existência de bens ou serviços de natureza divisível passíveis de cisão em itens autônomos de disputa (cota principal de ampla concorrência e cota reservada de até 25%).

Tratando-se de adjudicação por lote único e indivisível, cuja necessidade de unificação foi tecnicamente motivada pela Administração para resguardar a integridade técnica, a padronização e a responsabilidade operacional, a instituição de cota fracionada importaria exatamente a quebra da unidade pretendida e a divisão do fornecimento entre fornecedores distintos, colidindo com a própria justificativa técnica do agrupamento.

Por outro lado, insurgem reflexos imediatos quanto ao comando da **participação exclusiva de ME e EPP** previsto no art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006. Sendo o valor global do lote único (R$ 72.298,34) inferior a R$ 80.000,00, a regra legal impositiva

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 26/10/2026 16:05 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pa9df08c6c84ad

determina que o certame seja processado sob o regime de **exclusividade** para ME e EPP, a menos que reste formalmente caracterizada alguma das exceções do art. 49 da Lei Complementar nº 123/2006, quais sejam: (a) ausência de no mínimo 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como ME/EPP sediados local ou regionalmente aptos a cumprir as exigências (inciso II); ou (b) demonstração fundamentada de que o tratamento diferenciado não é vantajoso ou representará manifesto prejuízo ao complexo do objeto licitado (inciso III).

Compulsando a minuta do Edital (item 2.2 e item 6.23), constata-se que o certame foi formulado como de ampla participação, limitando-se a prever o direito de preferência e o empate ficto (art. 44 e 45 da LC 123/2006), sem deliberar formalmente acerca da exclusividade do art. 48, I, tampouco consignar justificativa expressa no ETP para o afastamento do benefício com espeque no art. 49 da LC 123/2006.

Dessa forma, orienta-se a Diretoria de Licitações e Contratos e a Secretaria demandante a:

1. Confirmar formalmente a opção pela **licitação exclusiva para ME e EPP** para o Lote 01, adequando-se o preâmbulo e o item 2 do Edital à exclusividade do art. 48, I, da LC nº 123/2006; ou,

2. Caso existam razões técnicas demonstrando que a restrição a ME/EPP frustrará a competitividade por escassez regional de empresas credenciadas perante o INMETRO com capacitação simultânea para fornecimento, recarga e reteste (art. 49, II) ou que o tratamento exclusivo acarretará prejuízos ao interesse público (art. 49, III), fazer constar dos autos **justificativa técnica formal e motivada** que autorize a abertura à ampla concorrência.

III.3 - DAS MINUTAS DE EDITAL E ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

As minutas do Edital e da Ata de Registro de Preços foram elaboradas em conformidade com os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 1.239/2023. Os instrumentos contêm as cláusulas obrigatórias previstas no art. 92 da Lei de Licitações, incluindo a definição do objeto, prazos, condições de pagamento, obrigações das partes e sanções.

Destaca-se a compatibilidade das minutas com a regulamentação local, especialmente no que tange à sistemática do registro de preços (arts. 126 a 141 do Decreto nº 1.239/2023) e à designação da equipe de fiscalização (arts. 17 a 29 do Decreto). As cláusulas que tratam da vigência da ata, da possibilidade de prorrogação e do cadastro de reserva estão alinhadas à legislação.

Quanto a esta questão da vigência da Ata de Registro de Preços, a minuta estabelece o período inicial de 1 (um) ano, a contar da data de sua publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), prevendo expressamente a possibilidade de prorrogação por igual período, até o limite de 2 (dois) anos, desde que comprovada a vantajosidade dos preços registrados. Esse regramento está em perfeita consonância com os termos do art. 84 da Lei Federal nº 14.133/2021 e do art. 131 do Decreto Municipal nº 1.239/2023.

Quanto à qualificação técnica fixada no item 8.9.5 da minuta do Edital, registra-se total adequação ao art. 67, § 1º, § 2º e § 6º, da Lei nº 14.133/2021 e ao art. 3º da Ordem de Serviço nº 01/2025. A exigência de atestado técnico-operacional limitou-se a 50% dos itens de

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 26/10/2026 16:05 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pa9df08c6c84ad

serviços, vedando-se qualquer limitação à somatória de atestados e postergando-se a demonstração formal de vínculo do Responsável Técnico para momento prévio à assinatura da ata pelo adjudicatário, o que resguarda a ampla competitividade do certame.

No tocante ao reajuste contratual, verifica-se que a alínea "b" do subitem 6.9.2 do TR e a cláusula 5.1.3.2 da minuta da Ata já foram devidamente ajustadas para indicar que o interregno anual terá como termo inicial a data da conclusão do orçamento estimado (21/09/2026), com adoção do IPCA, cumprindo a diretriz do art. 10, inciso I e II, da Ordem de Serviço nº 01/2025 e do art. 25, § 7º, da Lei nº 14.133/2021.

No que concerne à subcontratação, o item 8 do Termo de Referência e o item 9.11 a 9.13 da minuta da Ata estabelecem harmoniosamente a vedação da subcontratação da atividade-fim (serviços de recarga e teste), admitindo unicamente a terceirização acessória de transporte e aferição métrica com cumprimento das exigências da ANTT, em observância ao art. 122 da Lei nº 14.133/2021.

A análise conjunta dos documentos preparatórios evidencia a coerência e a regularidade do planejamento, não sendo identificadas inconsistências ou omissões que possam macular o procedimento.

IV – DA FISCALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

O art. 104, inciso III e art. 117 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais, ou por equipe de fiscalização. O Decreto Municipal nº 1.239/2023 detalha, em seu art. 18, as funções de gestão, fiscalização técnica, administrativa e setorial.

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**

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 26/10/2026 16:05 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pa9df08c6c84ad

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 3.2 do Estudo Técnico Preliminar que "a indicação de servidores comissionados como fiscais de contratos públicos em secretarias sem servidores concursados disponíveis é uma medida temporária e necessária para garantir a continuidade e a efetividade da fiscalização dos contratos, respeitando sempre os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que regem a administração pública". Portanto, as razões que levaram a indicar ocupantes de cargos comissionados para essas funções foram demonstradas e justificadas no item 3 do Estudo. Consequentemente,

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 26/10/2026 16:05 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pa9df08c6c84ad

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 a fase preparatória foi instruída com os documentos exigidos pela legislação, os quais se encontram em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, o Decreto Municipal nº 1.239/2023 e a Ordem de Serviço nº 01/2025.

Recomenda-se, contudo, a deliberação expressa da Diretoria de Licitações e Contratos acerca do tratamento conferido às microempresas e empresas de pequeno porte em relação ao Lote 01, tendo em vista que, sendo o lote único e indivisível (o que afasta a cota reservada de até 25% do art. 48, III, da LC nº 123/2006) e com valor global de R$ 72.298,34 (inferior ao teto de R$ 80.000,00), impõe-se a declaração de certame exclusivo para ME e EPP (art. 48, I, da LC nº 123/2006) ou, caso mantida a ampla concorrência, a inserção de justificativa técnica e econômica nos autos com fundamento no art. 49, incisos II ou III, da Lei Complementar nº 123/2006.

Em sendo dado andamento ao intento licitatório, deverá ser divulgado e mantido o inteiro teor do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), nos termos do art. 54 da Lei n.º 14.133/2021.

É o parecer.

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

Gramado, 26 de outubro de 2026.

CIENTE
NICOLE TODESCATO
26/10/2026 16:05:45
Assinatura digital avançada.

Procuradora Adjunta do Município
OAB/RS 117.492

Assinado eletronicamente por:
RAFAELA WENDLER BLASCKE
Advogada I
26/10/2026 16:10:07
Assinatura digital avançada.

Advogada Pública do Município
OAB/RS 118.927

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 26/10/2026 16:05 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pa9df08c6c84ad

Assessora Jurídica do Município
OAB/RS 72.181

Homologa-se o Parecer exarado pela Procuradoria-Geral do Município de Gramado, aos efeitos de **DEFERIR**, ante a documentação acostada pela Secretaria demandante, assim como as minutas de edital e ata elaboradas pela Diretoria de Licitações e Contratos, o pedido de abertura de licitação para contratação de empresa especializada para fornecimento, recarga e realização de testes hidrostáticos em extintores de incêndio, em atendimento às necessidades de diversas Secretarias Municipais, desde que haja disponibilidade financeira e previsão orçamentária.

Procedam-se os trâmites legais.

Gramado, 26 de outubro de 2026.

Prefeito Municipal

Assinado eletronicamente por:
NESTOR TISSOT
PREFEITO
26/10/2026 16:14:24
Assinatura digital avançada.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 26/10/2026 16:05 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pa9dff08c6c84ad