



PROCURADORIA GERAL - ADMINISTRATIVO
PARECER Nº 129, de 16 de Março de 2026

Processo Administrativo n.º 3514/2026. Contratação de serviços gráficos. Pregão Eletrônico. Registro de Preços. Parecer jurídico emitido em atendimento ao artigo 53, *caput*, da Lei Nacional n.º 14.133/2021.

I - RELATÓRIO

A Área de Comunicação, por meio das solicitações n.º 1316/2025, 320, 298, 288, 299, 293, 120, 212, 297, 146, 290, 302, 301, 208, 202, 175, 306 e 300, todas de 2026, protocoladas sob o n.º 3514/2026, pretende contratar serviços gráficos para atender a todas as Secretarias Municipais, orçados em R\$ 2.064.274,28, com reservas orçamentárias autorizadas.

Para tanto, juntou os seguintes documentos:

- a) Estudo Técnico Preliminar;
- b) Termo de Referência;
- c) Pesquisa de Preços;
- d) Extrato das solicitações de compras decorrentes do Pregão Eletrônico n.º 48/2024;
- e) Tabela de quantidades estimadas pelas Secretarias;
- f) Cronogramas físico-financeiros;
- g) Formulários de designação do gestor e dos fiscais do contrato;
- h) Minuta de Edital;
- i) Minuta de Ata.

A Área de Licitações e Contratos, por meio do ofício n.º 81/2026, requer a análise jurídica sobre o pedido.

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 - DO PLANO DE CONTRATAÇÃO ANUAL





Consoante a área requisitante, a contratação encontra-se prevista na legislação orçamentária municipal.

Porém, apesar de o Estudo Técnico Preliminar (ETP) conter um item específico, sob o número II, sobre o Plano de Contratação Anual (PAC), o conteúdo é diverso.

Sendo assim, haja vista o teor do artigo 12, inciso VII, da Lei n.º 14.133/2021 e do Capítulo III, do Decreto Municipal n.º 1.239/2023, requer-se que seja esclarecido se está prevista no PAC, com a indicação do respectivo grupo.

Se porventura for omissa, a Área de Licitações e Contratos deverá providenciar sua atualização e republicação.

III.2 - DOS DOCUMENTOS PREPARATÓRIOS

As compras públicas buscam atender ao interesse público com a melhor qualidade, o menor custo e menos impacto ambiental.

Segundo o ETP, a aquisição em tela é necessária “...para atender a necessidade de produção de uma grande variedade de peças impressas para informar a população e os visitantes, bem como para a promoção do turismo e dos serviços da cidade. [...]”

Para concretizar as contratações, o artigo 18, da Lei n.º 14.133/2021 estabelece procedimentos a serem adotados na fase de planejamento do processo licitatório.

No presente caso, a requerente apresenta ETP elaborado por servidora, cuja avaliação cabe, em razão da especialidade que contém, à própria área de origem, competindo à esfera jurídica apenas consignar que, aparentemente, observa as recomendações contidas no parágrafo 1º do artigo 18, antes referido, à exceção da análise prevista no seu inciso X, o que será detalhado adiante.

Nele, estão mencionados os critérios de qualificação técnico-operacional a serem observados.

Orienta-se, no entanto, que verifique a estimativa de quantidades, para não faltar, nem tampouco contratar/adquirir muito menos que o esperado pelo fornecedor, conforme recomenda a doutrina, pois o extrato referente ao pregão anterior demonstra que alguns itens, como é o caso do álbum de figurinha, sequer foram adquiridos ao longo da vigência da ata, sugerindo que continuidade está dissociada das necessidades das Secretarias que postulam a compra:

“...devem ser acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte. Essa providência mostra-se pertinente quando possui relacionamento com outras compras, de modo a possibilitar economia de escala (inciso IV). [...]” (HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021**. 2021, p. 119)





Consoante a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

“REPRESENTAÇÃO DE LICITANTE. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NO PREGÃO ELETRÔNICO SRP 34/2013, SOB RESPONSABILIDADE DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A CONFECÇÃO E A INSTALAÇÃO DE ELEMENTOS DE COMUNICAÇÃO VISUAL. EXIGÊNCIA ILEGAL DE CERTIFICADO DE QUALIDADE COMO CONDIÇÃO HABILITATÓRIA. **AUSÊNCIA DE PROJETO A ESPECIFICAR OS PRODUTOS A SEREM ENTREGUES. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO PARA AS QUANTIDADES ADQUIRIDAS.** EXIGÊNCIAS ECONÔMICO-FINANCEIRAS DESPROPORCIONAIS À MATERIALIDADE DO OBJETO. INCLUSÃO INDEVIDA DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL COMO PARTICIPANTE NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. MEDIDA CAUTELAR. OITIVAS. REJEIÇÃO DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS PELOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÃO PARA PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS À ANULAÇÃO DO CERTAME. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. PROCEDÊNCIA. NOTIFICAÇÕES. PROVIDÊNCIAS INTERNAS. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.” (Processo n.º 000.580/2014-7, Acórdão n.º 1054/2014, Plenário, Rel. Weder de Oliveira, j. 23/04/2014) - grifou-se

De seu bojo extrai-se:

“15.12. Não é admissível ao gestor público superestimar quantitativos no âmbito do sistema de registro de preços com intuito de obter um ajuste mais vantajoso para Administração, utilizando-se de forma astuciosa da faculdade de realizar contratações parciais ou, ainda, de sequer realizá-las. Tal atitude afronta os princípios da boa-fé e da confiança, uma vez que induz a empresa fornecedora a falsa expectativa de contratação e, ainda, pode frustrar a competitividade do certame, ao inibir a participação de fornecedores capazes de oferecer quantitativos menores do bem a ser adquirido.”

Acosta Termo de Referência conforme os requisitos legais, estabelecendo a natureza do objeto, as condições de execução, pagamento, prazos de entrega e de substituição de material não condizente com a aprovação, condições para recebimento, normas técnicas a observar, etc.

Sugere-se que no item IV, que trata dos Requisitos da Contratação, sejam arrolados os documentos que as licitantes deverão apresentar para contratar com o Município.

Acerca da pesquisa de preços, pesquisou diretamente junto a fornecedores, conforme o tipo de material, o que atende ao disposto no artigo 23, parágrafo 1º, inciso III e IV, da Lei de Licitações.

Aconselha-se, todavia, que consulte o Sistema de Banco de Preços, uma vez que, conforme recomendado pelo Tribunal de Contas do Estado, na Conclusão Técnica n.º 8, das Conclusões Técnicas da Comissão de Estudos da Nova Lei de Licitações e Contratos para a Fiscalização:

“[...] Apesar de ser um orçamento simplificado, é importante utilizar fontes diversificadas de pesquisa. [...]”

Consequentemente, opina-se que informe a data de conclusão da orçamentação.

Para alcançar a proposta mais vantajosa para a Administração Municipal, está indicada a modalidade de licitação Pregão, para fins de Registro de Preços, com julgamento na forma menor preço por lote, o que está de acordo com o artigo 33, da Lei n.º 14.133/21.





Quanto ao impacto ambiental, a Área de Comunicação esclareceu que os servidores estão orientados a "...adquirir apenas a quantidade necessária para impressão, para que os pedidos não gerem impactos ambientais relevantes."

Percebe-se, inclusive, que no que foi possível, foram solicitados materiais produzidos com papel reciclado.

Acerca da análise de riscos, indicada no artigo 18, inciso X, do mesmo Diploma Legal, ressalvada alhures, embora obrigatória somente em contratações de grande vulto (artigo 22, parágrafo 3º), o que não é o caso, é prudente realizá-la, a fim de identificar o que poderá comprometer o sucesso da licitação e/ou a boa execução da avença.

Consoante a doutrina:

"Como registramos em livro, o gerenciamento de risco é atividade que intenta gerenciar e controlar algo (um serviço, uma organização etc.) em relação a potenciais ameaças, minimizando os efeitos dos possíveis danos." (BITTENCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitações – Passo a Passo**. 2021, p. 235)

A requerente indica, por fim, as dotações orçamentárias respectivas.

III.3 - DAS MINUTAS DE EDITAL E ATA

As minutas de edital e ata 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.

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 ensinar 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

“1. CONTRATO ADMINISTRATIVO. FISCAL. INDICAÇÃO. QUALIFICAÇÃO. RESPONSABILIDADE. ERRO GROSSEIRO. CULPA IN ELIGENDO. Incorre em erro grosseiro o gestor que indica, para a função de fiscal de contrato, servidor que não possui atributos pessoais e profissionais necessários para a execução da tarefa, podendo ser responsabilizado por culpa *in eligendo* na ocorrência de irregularidades decorrentes de falhas na fiscalização. Trata-se de recurso de reconsideração em face do Acórdão TC 338/2019-Segunda Câmara, que considerou irregulares os atos dos recorrentes na fiscalização da execução de contratos de transporte escolar da prefeitura municipal de Presidente Kennedy, condenando-os ao ressarcimento ao erário e aplicando-lhes multa sancionatória. Os recorrentes foram designados como fiscais do contrato de transporte escolar do município e subsequentemente responsabilizados por atestarem os serviços para fins de pagamento embora os valores e as distâncias percorridas estivessem em desacordo com os termos contratuais. Em suas considerações iniciais, o relator, acompanhando o opinamento técnico, em análise da culpabilidade dos agentes, fez notar que as atribuições dos cargos exercidos pelos recorrentes não condiziam com a função para a qual foram designados, qual seja, de fiscal dos contratos de transporte escolar. Nesse sentido, afirmou não ser proporcional imputar condenação e multa tão gravosas a um servidor que ocupa o cargo de trabalhador braçal e que não possui sequer o ensino fundamental completo. **O relator destacou que um dos grandes equívocos cometidos por aqueles que designam fiscais de contratos é pensar, no desempenho dessa função, como uma mera formalidade simples de ser conduzida. Ao contrário, ressaltou que o servidor designado para esse mister deve ser detentor de conhecimento apurado e portador das especificidades técnicas inerentes ao objeto contratado, sob pena de responsabilização do gestor que o nomeou, em decorrência de estar agindo com culpa *in eligendo* e culpa *in vigilando*.** No caso concreto, o relator entendeu que a responsabilização deveria ter recaído sobre o gestor que os nomeou para a fiscalização, uma vez que se trataram de contratos totalmente incongruentes com o perfil profissiográfico dos recorrentes, que são servidores braçais, de forma que não se poderia exigir desses um desempenho eficaz no complexo exercício da fiscalização. Nessa seara, entendeu que faltou ao gestor o devido dever jurídico de cuidado e, assim, esse incorreu em erro grosseiro ao nomear servidores que não possuíam os atributos pessoais e profissiográficos necessários para que pudessem atuar decisivamente para o melhor resultado. Ante o exposto, o relator concluiu que os recorrentes não poderiam ser responsabilizados pela irregularidade apurada nos autos, razão pela qual deu provimento ao recurso, excluindo a condenação ao débito de ressarcimento e a multa aplicada.” (Acórdão TC-1628/2020-Plenário, TC 3820/2015, relator Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, publicado em 08/02/2021) – Informativo de Jurisprudência n.º 109, TCE/ES – grifou-se

As indicações contidas no presente feito, portanto, são de responsabilidade dos(as) gestores(as) das Pastas que as elaboraram.

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 contratual 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 nº 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 área requisitante esclareceu, no item VI do Termo de Referência, que as Secretarias não possuem servidores efetivos suficientes para o exercício dessas funções.

Consequentemente, repete-se, em tese, as indicações estão conforme as novas redações dos artigos 8º e 19, ambos do Decreto Municipal nº 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 nº 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, **ressalvando-se que a Área de Comunicação deverá (i) verificar se a contratação está prevista no PAC; (ii) reavaliar as quantidades pretendidas; (iii) arrolar os documentos que as licitantes deverão apresentar para contratar com o Município; (iv) efetuar pesquisa de preços junto ao Sistema de Banco de Preços; (v) informar a data de conclusão da orçamentação; e (vi) analisar os riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e/ou a boa execução do contrato.**

A Área de Licitações e Contratos deverá providenciar, se for o caso, a atualização e republicação do PAC.





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 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.

Gramado, 16 de março de 2026.

Procuradora-Adjunta do Município
OAB/RS n.º 117.492

Advogada Pública Municipal
OAB/RS n.º 51.849

Homologa-se o Parecer exarado pela Procuradoria-Geral do Município de Gramado, aos efeitos de **AUTORIZAR**, ante a documentação acostada pela Área de Comunicação, assim como as minutas de edital e contrato elaboradas pela Área de Licitações e Contratos, o pedido de abertura de licitação para contratar serviços gráficos para as Secretarias Municipais, desde que haja disponibilidade financeira e previsão orçamentária, e sejam observadas as questões apontadas pela área jurídica, ficando sob responsabilidade das requisitantes eventuais discussões acerca dos estudos efetuados para amparar o certame e os demais atos deles decorrentes.

Procedam-se os trâmites legais.





Prefeitura de
GRAMADO

Gramado, 16 de março de 2026.

Prefeito de Gramado, em exercício

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 16/03/2026 10:05 -03:00 -03
PARA CONFERENCIA DO SEU CONTEUDO ACESSAR: <https://c.ipm.com.br/p68a1b786e900d>

