



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO

Estado do Rio Grande do Sul

PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br

Telefone: 51. 2200 -0250

PARECER Nº 0227/2026

São Leopoldo, 23 de abril de 2026



DE: Procuradoria-Geral do Município – PGM

PARA: Secretaria Municipal de Compras e Licitações - SECOL

ASSUNTO: SRP - Pregão eletrônico nº 56/2025. Contratação futura de empresa especializada na prestação de serviços de impressão de plotagens em preto e branco e colorida, por metro quadrado (m²), para atender às necessidades da Secretaria Geral de Governo. Vista prévia. Viabilidade.

I - DA SÍNTESE DO PEDIDO

Trata-se de pedido de análise prévia ao Edital do Pregão Eletrônico nº 56/2025 para REGISTRO DE PREÇOS, com fulcro nas Leis nº 14.133/21, Decreto Federal nº 11.462/23, Decreto Municipal nº 10.470/23, encaminhado a esta Procuradoria-Geral por meio do Memorando nº 491/2026 - SECOL. O objeto da licitação é a contratação futura de empresa especializada na prestação de serviços de impressão de plotagens em preto e branco e colorida, por metro quadrado (m²), para atender às necessidades da Secretaria Geral de Governo.

É o breve relatório.

II - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

De início, convém destacar que compete a esta Procuradoria-Geral do Município – PGM, nos termos do art. 6º, I da Lei Municipal nº 10.432/2025, prestar assessoramento sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou contábil-financeira.

Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa. Ademais disso, entende-se que as manifestações da PGM são de natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da exposta neste parecer.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO

Estado do Rio Grande do Sul

PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br

Telefone: 51. 2200 -0250

Desta forma, cumpre referir que o presente Parecer não adentrará no mérito da conveniência e oportunidade, bem como da necessidade desta contratação, haja vista que tal análise compete ao órgão solicitante, visto sua competência legal. Assim, este Parecer analisará, apenas, a legalidade e regularidade do pedido, com base nos elementos constantes dos autos do presente Processo Administrativo em análise.

III - FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente, insta salientar que o procedimento administrativo deve observar os princípios que regem a Administração Pública, os quais constam expressamente no caput do art. 37 da CF/88, nos seguintes termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Ainda, a Administração Pública deve observar o quanto disposto no inciso XXI do mesmo art. 37 da CF/88:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Faz-se necessária, ainda, a observância de outras diretrizes, que o administrador público deve considerar nas compras/contratações. Trata-se da relação custo versus benefício, ou seja, o gestor deverá avaliar qual a melhor alternativa atenderá o interesse público desejado, visando escolher a proposta mais vantajosa.

No caso em análise, sobreveio a esta Procuradoria pedido de vista prévia do Edital do Pregão Eletrônico nº 56/2025 para registro de preços, com fulcro nas Leis nº 14.133/21, Decreto Federal nº 11.462/23 e lei complementar Nº 123/2006, tendo por objeto a contratação futura de empresa especializada na prestação de serviços de impressão de plotagens em preto e branco e colorida, por metro quadrado (m²), para atender às necessidades da Secretaria Geral



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
Estado do Rio Grande do Sul
PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br
Telefone: 51. 2200 -0250

de Governo.

Instruem o processo administrativo os seguintes documentos: Pedido de Compra – RM 2025/3040 (fl. 02), ETP (fls. 03-06), Termo de Referência (fls. 07-14), minuta do edital (fls. 25-31), minuta da ata – SRP (fls. 32-36), minuta de contrato (fls. 36(verso)-43), pesquisa de mercado (fls. 15-22) e autorização 277/2025 (fl. 24).

No que se refere ao sistema de registro de preços, verifica-se que, conforme previsto no art. 82 da Lei nº 14.133/2021, o SRP poderá ser utilizado nas seguintes hipóteses:

§ 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;
- II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;
- III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;
- IV - atualização periódica dos preços registrados;
- V - definição do período de validade do registro de preços;
- 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.

§ 6º O sistema de registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade.

Art. 83. A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.

Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO

Estado do Rio Grande do Sul

PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br

Telefone: 51. 2200 -0250

Outrossim, a LC 123/2006 que trata do estatuto da ME e EPP prevê a preferência a ser observada às microempresas e empresas de pequeno porte junto às licitações:

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

Portanto, o SRP não obriga a Administração Pública a contratar, podendo o gestor público decidir a oportunidade de assim contratar, desde que respeitado o prazo de vigência do SRP de 01 ano.

Nos termos previstos no art. 82 da Lei 14.133/21, 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;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

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;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

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;

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;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
Estado do Rio Grande do Sul
PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br
Telefone: 51. 2200 -0250

Diante da análise dos autos, e com o objetivo de reforçar a segurança jurídica e a eficiência do futuro certame, entende-se pertinente o apontamento de algumas orientações voltadas ao saneamento e ao aprimoramento da fase preparatória.

A eficácia do procedimento licitatório está diretamente vinculada à descrição precisa e completa do objeto a ser contratado, de modo que especificações genéricas ou incompletas tendem a comprometer o julgamento objetivo e a isonomia entre os licitantes, na medida em que permitem interpretações distintas acerca das necessidades da Administração. A incerteza quanto a elementos essenciais, como gramatura e tipo de papel, resolução de impressão e dimensões, pode gerar a inclusão de margens de risco nos preços ou, inversamente, a apresentação de propostas inexequíveis. Além disso, a adequada definição das especificações contribui para que o certame seja estruturado de modo a permitir a participação de fornecedores que efetivamente possuam capacidade técnica para executar o objeto, com estrutura compatível, maquinário adequado e aptidão operacional suficiente, assegurando que os licitantes atendam aos requisitos necessários à plena execução contratual.

Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 40, § 1º, I, exige que o Termo de Referência contemple especificações suficientes quanto à qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança, razão pela qual se sugere a revisão do Estudo Técnico Preliminar para contemplar tais elementos, assegurando-se, ainda, a integral correspondência entre o ETP e o Termo de Referência, este último como documento que efetivamente integra o edital e vincula as partes.

Quanto ao critério de julgamento adotado, observa-se que a Lei nº 14.133/2021 consagra o parcelamento como regra, nos termos do art. 40, V, "b", em consonância com a orientação consolidada do Tribunal de Contas da União, no sentido de fomentar a competitividade e ampliar a participação de empresas, inclusive de menor porte. A adoção do critério de julgamento por preço global configura exceção que demanda justificativa técnica e econômica consistente. Assim, sugere-se que conste, no âmbito do Estudo Técnico Preliminar, demonstração de que a contratação por preço global apresenta efetiva vantagem em relação ao parcelamento, seja por ganhos de escala relevantes, seja por eventual inviabilidade técnica na gestão de múltiplos contratos. Na ausência de fundamentação nesse sentido, a opção pelo preço global pode vir a ser interpretada como restrição à competitividade, sujeitando o procedimento a questionamentos.

No que se refere à formação de preços, a análise dos autos evidencia possível

**PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO**

Estado do Rio Grande do Sul

PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIOE-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br

Telefone: 51. 2200 -0250

fragilidade na pesquisa realizada, especialmente diante da obtenção de apenas dois orçamentos para alguns itens, circunstância que, em princípio, não se coaduna com o parâmetro previsto no art. 23, § 1º, IV, da Lei nº 14.133/2021, tampouco com o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, no sentido de que a utilização de número reduzido de fontes fragiliza a confiabilidade da estimativa e pode comprometer a aferição do preço mais vantajoso, além de elevar o risco de insucesso do certame. Ainda, embora a PGM tenha solicitado diligências na composição do preço, não foram juntadas contratações similares realizadas pela Administração Pública, a exemplo das disponíveis em bases como o LICITACON. Inclusive, em pesquisa preliminar realizada nessa base, verificou-se que, para a faixa de preços adotada no presente certame, há ocorrência recorrente de licitações desertas ou fracassadas, o que recomenda a reavaliação da estimativa adotada.

Cumprido destacar que a observância dos parâmetros legais para a formação do preço estimado não constitui formalidade secundária, mas requisito essencial à validade do procedimento, de modo que a insuficiência de cotações não pode ser relativizada de forma genérica, sendo admissível apenas em situações excepcionais, desde que devidamente comprovado o exaurimento das diligências possíveis para a obtenção de propostas, bem como apresentada justificativa técnica consistente, apta a evidenciar, de maneira inequívoca, que os valores estimados refletem a realidade de mercado. Ademais, recomenda-se que o agente público proceda à análise crítica dos valores coletados, com a exclusão de preços inexequíveis ou excessivamente elevados, documentando adequadamente a metodologia adotada, uma vez que a inobservância desses cuidados pode caracterizar irregularidade relevante, com potencial repercussão sobre a validade do certame.

Importa ressaltar que a análise da adequação dos preços possui natureza eminentemente técnica, não se inserindo no âmbito de atribuição desta Procuradoria, cabendo à secretaria demandante demonstrar, de forma objetiva e documental, a metodologia adotada e a compatibilidade dos valores estimados com aqueles efetivamente praticados no mercado.

Nesse sentido, a Secretaria Geral de Governo, por meio do Memorando nº 034/2026, apresenta justificativa técnica no sentido de que empreendeu diligências para ampliação da pesquisa de preços, apontando que a limitação de propostas decorreu, sobretudo, da ausência de resposta de empresas consultadas e das características do mercado fornecedor. Aduz, ainda, que, à luz da flexibilidade admitida pela Lei nº 14.133/2021 e pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União em hipóteses excepcionais, tais circunstâncias seriam suficientes para a validação da pesquisa realizada. Acrescenta que a adoção do pregão eletrônico tende a ampliar



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO

Estado do Rio Grande do Sul

PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br

Telefone: 51. 2200 -0250

a competitividade na fase externa, funcionando como elemento mitigador das limitações verificadas na fase interna, bem como afirma que o processo se encontra regularmente instruído, em conformidade com os princípios da legalidade, economicidade, eficiência e interesse público.

Diante desse cenário, consideradas as justificativas técnicas apresentadas pela Secretaria, em conjunto com os apontamentos e ressalvas acima consignados, especialmente quanto à necessidade de maior robustez na pesquisa de preços e à adequada fundamentação das escolhas realizadas na fase preparatória, não se vislumbra óbice jurídico ao regular prosseguimento do certame.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria-Geral do Município, consideradas as ressalvas ora apontadas na fundamentação, **NÃO VISLUMBRA ÓBICE** ao prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 56/2025, com fulcro nas Leis nº 14.133/21, Decreto Federal nº 11.462/23, Decreto Municipal nº 10.470/23.

Por fim, cumpre registrar que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não tendo o condão de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

Seguem os autos para eventual correção e posterior deliberação do Senhor Secretário Municipal de São Leopoldo.


É o parecer.


Juliana Palm S. Sanches
Procuradora do Município
OAB/RS 106.448


LUIZ FELIPE GERMANI FERREIRA

Procurador do Município

OAB/RS 89.147


Fernanda Vaz Luft
Procuradora Geral do Município
OAB/RS 50.734

