



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 0259/2026

São Leopoldo, 11 de maio de 2026

DE: Procuradoria-Geral do Município – PGM

PARA: Secretaria Municipal de Compras e Licitações - SECOL

ASSUNTO: SRP - Pregão eletrônico nº 10/2026. Aquisição futura de mobiliário destinado às Escolas Municipais de Educação Infantil, às Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs) e à Secretaria Municipal de Educação do Município de São Leopoldo. Vista prévia. Viabilidade.

I- DA SÍNTESE DO PEDIDO

Trata-se de pedido de análise prévia ao Edital do Pregão Eletrônico nº 10/2026 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 520/2026 - SECOL. O objeto da licitação é a aquisição futura de mobiliário destinado às Escolas Municipais de Educação Infantil, às Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs) e à Secretaria Municipal de Educação do Município de São Leopoldo.

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 MUNICIPIO

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 10/2026 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 aquisição futura de mobiliário destinado às Escolas Municipais de Educação Infantil, às Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs) e à Secretaria Municipal de Educação do Município de São



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

Leopoldo.

Em relação a fase preparatória do processo licitatório, tem-se a exigência de alguns requisitos essenciais, quais sejam:

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:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

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 econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por



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

melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

No ponto, instruem o processo administrativo os seguintes documentos: DFD (fls. 02-06), ETP (fls. 07-10), Termo de Referência (fls. 14-102), pesquisa de mercado (fls. 113-451), autorização 69/2026 (fl. 452), RM 2026/1138 (fls. 454-458) minuta do edital (fls. 459-465), minuta da ata – SRP (fls. 465(verso)-470) e minuta de contrato (fls. 470(verso)-474).

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



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

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.

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;



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

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.

Quanto à composição de preços, cumpre destacar que, com base na jurisprudência do TCU e na Lei nº 14.133/2021, especialmente em seu art. 23, a pesquisa destinada à estimativa do valor da contratação deve observar a metodologia da "cesta de preços", consistente na formação do valor de referência a partir de conjunto amplo e diversificado de fontes, com prioridade para preços oriundos de contratações públicas anteriores, disponíveis em bases oficiais, como Painel de Preços, PNCP e demais sistemas correlatos, em detrimento de cotações diretas com fornecedores, as quais devem possuir caráter subsidiário e utilização devidamente justificada.

Ademais, é imprescindível que o agente público realize análise crítica dos valores coletados, promovendo a exclusão daqueles manifestamente inexequíveis ou excessivamente elevados, bem como documente adequadamente toda a metodologia empregada, tendo em vista que falhas relevantes na pesquisa de preços podem caracterizar irregularidade grave, com potencial repercussão sobre a validade do certame e eventual responsabilização do gestor.

No caso em análise, através dos Memorandos SMED nº 242/2026 e nº 279/2026 (fls. 105-112), a secretaria demandante justifica a metodologia adotada para a composição da estimativa de preços, afirmando a impossibilidade fática de obtenção de número suficiente de referências exclusivamente oriundas de contratações públicas para determinados itens, razão pela qual a Administração procedeu à composição de cesta de preços diversificada, mediante a utilização de múltiplas fontes de pesquisa, incluindo sítios eletrônicos de ampla consulta e cotações diretas junto a fornecedores.

Cumpre ressaltar, contudo, que eventual limitação na obtenção de referências em fontes públicas somente pode ser admitida em hipóteses excepcionais, desde que demonstrado o exaurimento das diligências razoavelmente possíveis para obtenção de parâmetros de mercado válidos, acompanhado de justificativa técnica idônea apta a evidenciar que os valores estimados guardam compatibilidade com aqueles efetivamente praticados no mercado.

Ressalta-se, ainda, que a análise da compatibilidade dos preços estimados com os



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

valores de mercado possui natureza eminentemente técnica, razão pela qual compete à secretaria demandante a validação da metodologia adotada e dos parâmetros utilizados na pesquisa de preços.

Por fim, da análise da minuta do edital, não se identificou cláusula que disponha sobre a vedação à participação de consórcios, em que pese tal restrição constar no Termo de Referência, na cláusula 2.3 (fl. 72):

2.3 Vedação à Participação de Empresas em Consórcio

Não será permitida a participação de empresas reunidas em consórcio, considerando que o objeto da contratação possui natureza comum e pode ser executado por empresa individualmente, sem prejuízo à competitividade do certame.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a participação de consórcios constitui regra voltada à ampliação da competitividade, admitindo-se sua vedação pela Administração, desde que devidamente justificada nos autos, em situações específicas, como a baixa complexidade do objeto ou a necessidade de evitar concentração de mercado. Todavia, eventual restrição deve constar expressamente no instrumento convocatório, em observância ao princípio da vinculação ao edital.

Dessa forma, a divergência verificada entre a minuta do edital e o Termo de Referência compromete a segurança jurídica do certame, mostrando-se necessária a adequação dos instrumentos. Nesse contexto, revela-se pertinente a inclusão expressa da vedação no edital, ou, alternativamente, a exclusão da cláusula restritiva constante do Termo de Referência.

Isto posto, ressalvada a divergência entre o Termo de Referência e a minuta do edital quanto à vedação da participação de consórcios no certame, verifica-se que, no mais, o edital atende aos requisitos essenciais supramencionados, encontrando-se o processo apto ao prosseguimento.

Diante da análise dos documentos e da legislação aplicável, constata-se a legalidade do objeto do Edital de Pregão Eletrônico, que se mostra alinhado aos princípios constitucionais da Administração Pública, conforme os preceitos e procedimentos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

Não se identificam vícios jurídicos ou materiais que impeçam o prosseguimento do



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

certame, podendo o processo licitatório seguir regularmente para fins de publicação e divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), de acordo com o art. 54 da Lei 14.133/21¹.

Cumprir registrar que essa manifestação tem natureza jurídica meramente opinativa, com base em análise técnico-jurídica do contrato em apreço, cabendo a decisão à autoridade competente, a qual, como já dito, não está vinculada a conclusão deste parecer.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria-Geral do Município, consideradas as ressalvas apontadas na fundamentação, especialmente quanto à necessidade de adequação entre o Termo de Referência e a minuta do edital no que se refere à vedação da participação de consórcios, **NÃO VISLUMBRA ÓBICE** ao prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 10/2026, com fulcro nas Leis nº 14.133/21, Decreto Federal nº 11.462/23 e Decreto Municipal nº 10.470/23.

Por fim, cumprir 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

[Assinatura]
LUIZ FELIPE GERMANI FERREIRA
 Procurador do Município
 OAB/RS 89.147

Analisa o parecer
 Fernanda Vaz Luft
 Procuradora Geral do Município
 OAB/RS 50.734

¹ Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º (VETADO).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no **caput**, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação. (Promulgação partes vetadas)

§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.