

Proc. Administrativo 44- 152/2026

De: CAMILA V. - PG-PL

Para: SA-L - Licitação

Data: 27/05/2026 às 11:30:25

Setores envolvidos:

GP, SA, SA-L, SA-RH, SF, SF-CONT, SF-C, SF-TRIB, PG, PG-PL, SO, SO-AO, SSEG, SSEG-AS, SEDEP, SEDEP-F, ST, ST-AT, ST-C, SS, SS-AS, SMA, SE, SE-EFUND, SE-COM, SAS, SAS-AS, SAS-CRM

LICITAÇÃO- MATERIAL GRÁFICO

Ao cumprimentá-los respeitosamente, encaminho o Parecer Jurídico nº 090/2026, a fim de que seja dado prosseguimento ao processo de licitação.

—
Camila Garcia de Vargas
Assessora Jurídica

Anexos:

090_2026_Departamento_de_Licitacoes_PE_SRP_Todas_Secretarias_Material_Grafico.pdf



Parecer: 090/2026 – PGPL

Processo: 152/2026 - 1Doc

Para: Departamento de Compras - Departamento de Licitações.

EMENTA:

Direito Administrativo. Pregão eletrônico 019/2026 pelo sistema de registro de preço, nos termos dos artigos 6º, incisos XLI e XLV, 29, caput, e 82 e seguintes da Lei nº 14.133/2021. Contratação de empresas especializadas no fornecimento de material gráfico. Atendimento dos requisitos legais. Opina-se pela viabilidade da contratação.

1. DO RELATÓRIO

O presente expediente foi encaminhado a esta Procuradoria em 14/05/2026, às 20h40min, para apreciação da fase preparatória do presente Pregão Eletrônico, com posterior emissão de parecer jurídico, para a contratação de empresas especializadas no fornecimento de material gráfico, conforme pedido das Secretarias da Fazenda, Administração, Assistência Social, Cidadania e Habitação, Saúde, Educação e Cultura, Desenvolvimento Econômico e Profissional, Meio Ambiente, Segurança Pública, Turismo e Desporto, Obras e Gabinete do Prefeito, na forma dos artigos 6º, incisos XLI, XLV, 28, inciso I, 29, *caput* e 82 e ss. da Lei 14.133/21¹.

¹ Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...]

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

[...]

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

[...]

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o [art. 17 desta Lei](#), adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

[...]

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre: [...]



A fase preparatória do presente processo foi instruída com estudo técnico preliminar, termo de referência, definição das condições de execução e pagamento, pesquisa de preços, valor estimado da futura contratação, bem como indicação da modalidade de Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços.

O processo foi instruído com os seguintes documentos:

- a) Solicitação de Compra nº 456/2026 – Gabinete do Prefeito;
- b) Solicitação de Compra nº 461/2026 – Sec. Desenvolvimento Econômico e Profissional;
- c) Solicitação de Compra nº 466/2026 – Sec. Obras;
- d) Solicitação de Compra nº 467/2026 – Sec. Saúde;
- e) Solicitação de Compra nº 468/2026 – Sec. Fazenda;
- f) Solicitação de Compra nº 469/2026 – Sec. Educação;
- g) Solicitação de Compra nº 470/2026 – Sec. Meio Ambiente;
- h) Solicitação de Compra nº 474/2026 – Sec. Turismo e Desporto;
- i) Solicitação de Compra nº 476/2026 – Sec. Assistência Social, Cidadania e Habitação;
- j) Solicitação de Compra nº 480/2026 – Sec. Segurança Pública;
- k) Solicitação de Compra nº 524/2026 – Sec. Administração;
- l) Solicitação de expedição de Portaria;
- m) Estudo Técnico Preliminar;
- n) Termo de Referência;
- o) Pesquisa de Preço – Licitação e Banco de Preços;
- p) Termo de Designação de Gestor e Fiscais de Contrato - Sec. Gabinete do Prefeito;
- q) Termo de Designação de Gestor e Fiscais de Contrato - Sec. Desenvolvimento Econômico e Profissional;
- r) Termo de Designação de Gestor e Fiscais de Contrato - Sec. Obras;
- s) Termo de Designação de Gestor e Fiscais de Contrato - Sec. Saúde;
- t) Termo de Designação de Gestor e Fiscais de Contrato – Fazenda;



- u) Termo de Designação de Gestor e Fiscais de Contrato - Sec. Educação e Cultura;
- v) Termo de Designação de Gestor e Fiscais de Contrato - Sec. Meio Ambiente;
- w) Termo de Designação de Gestor e Fiscais de Contrato - Sec. Turismo e Desporto;
- x) Termo de Designação de Gestor e Fiscais de Contrato - Sec. Assistência, Cidadania e Habitação;
- y) Termo de Designação de Gestor e Fiscais de Contrato - Sec. Segurança Pública;
- z) Termo de Designação de Gestor e Fiscais de Contrato - Sec. Administração;
- aa) Portaria de Gestor e Fiscais de Contrato nº 241/2026, nº 473/2026 e nº 507/2026;
- bb) Termo de Estimação de Valores;
- cc) Minuta do Edital Pregão Eletrônico nº 019/26;
- dd) Minuta da Ata do Registro de Preços;

É o breve relatório.

2. PRELIMINAR – Da abrangência do parecer jurídico

Antes de realizar a análise sobre a viabilidade jurídica da contratação, é importante destacar que essa Procuradoria faz apenas a análise jurídica dos requisitos legais, não se atendo a questões de mérito do objeto a ser contratado.

Não compete ao Assessor Jurídico analisar quantidades, itens solicitados e valores, pois compete a Secretaria solicitante, ao Departamento de Compras e ao Departamento de Licitações tais verificações.

Contudo, ainda assim, a análise jurídica é etapa necessária e obrigatória da fase preparatória das contratações, tendo por objetivo o controle prévio de legalidade, nos termos do artigo 53, §4º, da Lei Federal nº 14.133/21.



Além disso, os apontamentos eventualmente realizados são exclusivamente para adequar o expediente aos entendimentos da lei, da jurisprudência e dos órgãos de controle.

Isso é necessário para que o Município, o Gestor, os Secretários e os servidores envolvidos no seu trâmite não sejam prejudicados no futuro.

Por fim, é importante mencionar que esta Procuradoria não autoriza ou desautoriza contratações², tampouco cria regras aplicadas a elas, buscando apenas fazer a melhor e mais segura interpretação da legislação.

3. DO MÉRITO

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, preceitua que a realização de contratos pela Administração Pública exige, em regra, abertura de prévio processo licitatório, com o objetivo de garantir a seleção da proposta mais vantajosa ao interesse público e assegurar a igualdade de condições a todos os interessados.

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:

[...]

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.

Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 regulamentou o art. 37, Inciso XXI, da CF, instituindo normas gerais de licitações e contratos da Administração Pública, prevendo, inclusive, as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, nas quais a Administração poderá contratar independentemente de prévio processo licitatório.

² O parecer jurídico não reflete o exercício de competência decisória. O assessor Jurídico não é investido e poder para determinar a prática ou a omissão de um ato administrativo. A competência decisória é reservada à autoridade administrativa. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993 – 18. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Pag.870.



O Sistema de Registro de Preços (SRP) também está previsto na Lei Federal nº 14.133/21, como um procedimento auxiliar, e que depende de regulamentação. Trata-se de um instrumento auxiliar à contratação, sendo um conjunto de procedimentos adotados pela Administração para registro formal de preços podendo aplicar-se para prestação de serviços, obras e a aquisição e locação de bens para futuras contratações.

Tem seu regramento nos artigos 82 e seguintes da Lei Federal nº 14.133/2021 e foi regulamentada no Município de Cidreira, através do Decreto nº 186/2017.

Verifica-se que o processo sob exame se trata de processo licitatório através da modalidade Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços, para a Contratação de empresas especializadas no fornecimento de material gráfico.

Considerando a natureza do objeto a ser contratado (bens/serviços comuns), conforme definição contida no ETP, não há impedimento para que o presente processo licitatório, seja realizado na modalidade de Pregão Eletrônico, nos termos do artigo 6º, inciso XLI e art. 29, ambos da Lei de Licitações.

Quanto a escolha pelo Sistema de Registro de Preço, salienta-se que apesar da minuta de edital referir-se ao SRP, o ETP e TR não fazem menção. Portanto, deverá o Departamento de Compras manifestar-se a respeito. Caso entenda pela adoção do SRP, deverá analisar se o objeto se trata de necessidade futura e incerta para atender às demandas que surgirem ao longo do tempo, sendo constatado que sim, não há óbice, caso contrário, não deverá ser realizada a licitação por SRP.

No que diz respeito ao critério de julgamento menor preço indicado no ETP, a escolha encontra-se adequada e em conformidade com a Nova Lei de Licitações. Deste modo, a proposta a ser selecionada deve ser a de melhor preço, de modo a assegurar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública.

Além disso, deverá a licitação seguir o rito procedimental comum, nos termos do art. 17 e 29 da Lei Federal nº 14.133/2021.



Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI - recursal;
- VII - de homologação.

§ 1º A fase referida no inciso V do **caput** deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do **caput** deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do **caput** deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.

§ 4º Nos procedimentos realizados por meio eletrônico, a Administração poderá determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico.

§ 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.

§ 6º A Administração poderá exigir certificação por organização independente acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) como condição para aceitação de:

- I - estudos, anteprojetos, projetos básicos e projetos executivos;
- II - conclusão de fases ou de objetos de contratos;
- III - material e corpo técnico apresentados por empresa para fins de habilitação.

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o [art. 17 desta Lei](#), adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

O Manual de Licitações e Contratos do TCU³, em análise à norma, estabelece critérios para a determinação da escolha da modalidade licitatória:

“Assim, o que vai determinar a escolha do pregão ou da concorrência é a natureza do objeto: bens e serviços especiais e obras e serviços comuns e especiais de engenharia, no caso da concorrência^[1]; e bens e serviços comuns, inclusive os de engenharia, no caso de pregão^[2].”

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.



Incluem-se entre os serviços a serem licitados por concorrência os técnicos de natureza predominantemente intelectual, ressalvando-se a hipótese do uso do concurso ou desses serviços serem contratados por meio de inexigibilidade de licitação, quando verificada a inviabilidade de competição^[3].

Assim, as principais diferenças entre a concorrência e o pregão são:

- a) o objeto: a concorrência pode ser utilizada para a contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia; sendo o pregão utilizado para a contratação de objetos comuns, incluindo os serviços comuns de engenharia;
- b) o critério de julgamento das propostas: a concorrência pode utilizar os critérios de julgamento de menor preço, maior desconto, de melhor técnica ou conteúdo artístico, de técnica e preço, e por maior retorno econômico; o pregão restringe-se ao menor preço ou maior desconto;
- c) prazos entre a divulgação do edital e apresentação das propostas: para cada critério de julgamento adotado na concorrência, podem ser diferenciados os prazos de publicidade do edital (Lei 14.133/2021, art. 55); e
- d) modo de disputa: o modo fechado poderá ser utilizado para a concorrência; enquanto no pregão sempre haverá a fase de lances (modo de disputa aberto), pois é vedada a utilização isolada do modo fechado (Lei 14.133/2021, art. 56, § 1º)."

Para além disso, cabe realizar alguns apontamentos acerca da documentação do expediente, conforme será descrito abaixo, no entanto, é importante destacar que as informações prestadas nestes documentos são de responsabilidade de seus subscritores, não cabendo análise jurídica acerca deles, salvo se contrários à jurisprudência ou às normas aplicáveis ao caso.

No que concerne ao Estudo Técnico Preliminar, necessário que o item "2. ALINHAMENTO ENTRE A CONTRATAÇÃO E O PLANEJAMENTO", mencione, de forma expressa, o item correspondente do PCA no qual consta a previsão da presente contratação.

Quanto ao Termo de Referência, necessário que seja descrito os endereços em que os bens ou serviços devem ser recebidos, para garantir que as empresas saibam exatamente onde entregar os produtos de forma preliminar.

De modo geral, tanto o ETP quanto o TR, se encontram em consonância com as disposições estabelecidas nos artigos 18, §1º, 6º, inciso XXIII, e 40, §1º, da Lei de Licitações. Salienta-se ainda que as informações prestadas são de responsabilidade de seus subscritores.



Acerca da pesquisa de preços, analisando os autos, verifica-se que foi realizada através de consulta ao sistema Licitacon e Banco de Preços, tendo observado o disposto no art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

[...]

No que diz respeito a Minuta de Edital, em síntese, estabelece as condições para participação no certame, incluindo vedações, requisitos de habilitação dos licitantes, hipóteses de classificação das propostas de preços, pedidos de esclarecimentos e impugnações, sanções e recursos.

Além do exposto, considerando a conclusão técnica nº 7 do TCERS, recomenda-se que o Estudo Técnico Preliminar seja publicado, também, como anexo ao ato convocatório (Edital).

Conclusão Técnica nº 7: Com fundamento nos princípios da publicidade e da transparência, o ETP deve ser publicado no PNCP em todos os casos em que sua elaboração for exigida, ressalvadas as hipóteses de sigilo devidamente justificadas



Justificativa: O ETP deve ser divulgado no PNCP como anexo do Edital, exceto nos casos de sigilo, a fim de garantir que os interessados possam ter acesso a informações e decisões relevantes sobre a contratação, como a justificativa da necessidade, a escolha da solução entre as alternativas do mercado, os requisitos do objeto, dentre outras. Não se aplica a exigência de divulgação do ETP nos casos em que o regulamento do órgão dispense a elaboração do artefato para a respectiva contratação.

Fundamentação: Constituição Federal de 1988, art. 37, § 3º, II; Lei Federal nº 14.133/2021, art. 5º, art. 13, art. 25, §3º, art. 54, caput e § 3º, e art. 174, I; Acórdão 1414/2023-TCU-Plenário e Acórdão 1463/2024-TCU-Plenário.

A **Minuta de Edital** de licitação estabelece, em síntese, as condições para participação no certame, incluindo vedações, requisitos de habilitação dos licitantes, hipóteses de classificação das propostas de preços, pedidos de esclarecimentos e impugnações, sanções e recursos, acerca do que não há o que opor sob o aspecto jurídico. Contudo, faz-se necessário as seguintes retificações:

A **Minuta de Contrato**, adaptada ao objeto da presente licitação, prevê as cláusulas necessárias para o cumprimento da obrigação, nos termos do art. 92 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Por fim, salienta-se a necessidade de realização das publicações de estilo a fim de propiciar ampla participação no certame.

4. DA OPINIÃO

Em face do exposto, sob o aspecto jurídico e apoiada na documentação anexada aos autos, esta Procuradoria OPINA pela viabilidade da continuidade do procedimento, desde que:

4.1. O Gestor entenda estar presentes os requisitos legais para a presente contratação;

4.2. Sejam realizadas todas as retificações apontadas neste parecer.

Com isso, após as alterações necessárias, entende-se que se possa dar continuidade ao feito, procedendo-se à divulgação do instrumento convocatório, mediante publicações do aviso de edital – que deverá ser datado e assinado pela autoridade que o expedir – nos meios de estilo.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CIDREIRA
PROCURADORIA JURÍDICA



É o parecer.

Cidreira, 27 de maio de 2026.

Carlos Eduardo Martinez
OAB/RS 103.463
Procurador-Geral do Município

Camila Garcia de Vargas
OAB/RS 105.279

Carla Máximo Spencer
OAB/RS 116.091





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: EEEA-1AC1-5BA4-5B2A

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS (CPF 025.XXX.XXX-65) em 27/05/2026 11:50:41 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: AC SyngularID Multipla << AC SyngularID << Autoridade Certificadora Raiz Brasileira v5 (Assinatura ICP-Brasil)

- ✓ CARLA MAXIMO SPENCER (CPF 021.XXX.XXX-07) em 27/05/2026 13:41:00 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/EEEA-1AC1-5BA4-5B2A>