

Processo Administrativo CPA nº 8521341-07.2024.8.06.0000

Interessado: Secretaria de Finanças - SEFIN

Assunto: Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 06/2025

PARECER

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo por meio do qual a Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações encaminha, para análise da Consultoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei 14.133/2021¹, a minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 06/2025, o qual tem por objeto o *“Registro de preços para aquisição de selos físicos de autenticidade extrajudiciais, conforme especificações técnicas, destinados a garantir a segurança e autenticidade dos atos praticados pelas serventias do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará”*.

Os autos foram instruídos, ao que interessa a esta manifestação, com os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls. 20-25);
- b) Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 28-85);
- c) Planilha de Estimativa de Preços (fl. 89);
- d) Relatório de Cotação de Preços (fls. 90-106);
- e) Mapa Comparativo de Preços (fls. 107-109);
- f) Termo de Referência – TR (fls. 136-166);
- g) Mapa de Risos (fls. 167-172);

1. Lei nº 14.133/2021: Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. [...]

- h) Anuência do Secretário de Finanças quanto às especificações do ETP, TR e anexos (fl. 173);
- i) Minuta do Edital do Pregão Eletrônico nº 06/2025 (fls. 177-294);
- j) Memorando nº 024/2025 – DIRSPGC, pelo qual a Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações encaminha os autos à CONJUR (fl. 295).

É, no essencial, o relatório. Cumpre-nos opinar a respeito.

II - DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO

De início, vale ter presente que o âmbito deste parecer se restringe ao exame de legalidade do procedimento licitatório em baila e da respectiva minuta de Edital do certame, não adentrando, pois, em aspectos técnicos, financeiros, de conveniência ou de oportunidade, que são próprios do Administrador Público no exercício de seu mister.

Nessa perspectiva, o assessoramento jurídico atuará em dupla dimensão. Primeiramente, no desempenho da função de colaboração. Neste caso, a assessoria fornecerá apoio para o desenvolvimento das demais atividades, identificando as normas jurídicas aplicáveis e avaliando as interpretações cabíveis. Sob outro enfoque, exercendo função de fiscalização, caberá a ela identificar violações efetivas ou potenciais ao ordenamento jurídico e adotar as providências cabíveis, integrando, assim, a denominada segunda linha de defesa da regularidade da atuação administrativa, nos termos da Lei 14.133/21.

Outrossim, é oportuno transcrever a lição do renomado doutrinador Marças Justen Filho, ao interpretar as atribuições da assessoria jurídica pela Nova Lei de Licitações:

5.3) A vedação à assunção da competência alheia

É fundamental a segregação de funções. Não incumbe ao órgão de assessoramento jurídico assumir a competência política e administrativa atribuída a agente público distinto. Inexiste autorização normativa para que o assessor jurídico se substitua ao agente público titular da competência prevista em lei. Existem escolhas e decisões reservadas à autoridade. O assessor jurídico não se constitui em autoridade, para fins do art. 6º, inc. VI, da Lei 14.133/2021.²

Firmada essa breve premissa, passamos ao exame da minuta destacada, de modo a verificar sua consonância com os princípios e normas que lhe são pertinentes.

III - DA ANÁLISE JURÍDICA

a) Da contextualização da demanda:

² Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas / Marçal Justen Filho. - 2. ed. - rev., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 668 e 669.

Pelas informações constantes nos autos, verifica-se que a Gerência de Receitas pretende o registro de preços para aquisições repetitivas de selos físicos de autenticidade extrajudiciais, considerando a necessidade de garantir a continuidade das atividades das serventias, a segurança e autenticidade dos atos praticados, bem como a flexibilidade, economicidade e eficiência proporcionadas pelo modelo de registro de preços.

Dentre as justificativas apresentadas, informa-se, inicialmente, que diante da nova política de planejamento, compra e armazenamento de insumos adotada por esta Corte de Justiça, cujo objetivo é reduzir os estoques do almoxarifado sem comprometer o abastecimento das unidades administrativas e judiciárias, faz-se necessária a aquisição dos insumos supracitados, a fim de evitar falta ou excesso e desperdício de bens.

Vejamos as informações constantes no Documento de Formalização de Demanda acostado às fls. 20-25:

DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA

3. IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE

3.1. Tendo em vista a atividade de autenticação de atos extrajudiciais e a necessidade de garantir a continuidade da distribuição de selos de autenticidade físicos nas serventias extrajudiciais cearenses, observou-se que o estoque atual encontra-se em níveis críticos. Essa situação pode comprometer a realização de atos notariais e registrais essenciais, como o reconhecimento de firma, autenticação de documentos e a transferência de veículos.

3.2. A ausência desses selos impacta diretamente a segurança jurídica e a credibilidade dos atos praticados nas serventias, além de comprometer o atendimento eficaz ao público. Essa carência decorre de um consumo elevado nos últimos anos, combinado com a previsão de uma demanda constante para os próximos 12 meses. Estima-se, com base na apuração das médias mensais de selos distribuídos entre janeiro de 2019 e agosto de 2024, que serão necessários 8.600.000 (oito milhões e seiscentos mil) selos de autenticidade para atender à demanda estimada.

3.3. Diante desse cenário, justifica-se a decisão de estudar uma solução que assegure o abastecimento regular das serventias, evitando a interrupção dos serviços prestados e a consequente insatisfação dos usuários. O estudo e definição de uma solução visa manter a qualidade do atendimento, promoção da segurança jurídica e atendimento ao interesse público de maneira eficaz e eficiente.

Com efeito, ao analisar as possíveis opções de solução para a demanda apresentada, a Gerência de Receitas, como igualmente consta no ETP presente nos autos, em um juízo de discricionariedade e conveniência que fogem da análise aqui realizada por esta Consultoria Jurídica, entendeu pela necessidade/adequabilidade do registro de preços para a futura aquisição de selos físicos de autenticidade extrajudiciais, destinados a garantir a segurança e autenticidade dos atos praticados pelas serventias do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

Nesse sentido, em artigo de autoria dos professores Ronny Charles Lopes de Torres e Anderson Sant'Ana Pedra, com o tema "O papel da Assessoria Jurídica na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021)", que fora divulgado na Revista Jurídica da

Dito de outra forma, embora tenha o parecerista jurídico a incumbência de realizar controle prévio de legalidade e análise jurídica da contratação, não lhe cabe substituir a decisão do setor técnico, em relação, por exemplo, à solução escolhida do mercado ou mesmo à decisão político-administrativa do gestor público, autoridade competente que, diante das nuances envolvidas no caso concreto, opta por um determinado modelo de contratação admitido pela legislação. A aferição da conveniência e da oportunidade pertence à autoridade competente pela tomada de decisão, não ao órgão de assessoramento jurídico ou mesmo aos órgãos de controle.³

Dito isto, vejamos o que se diz a sobre a definição da solução a ser contratada:

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

3. FORMAS DE ATENDIMENTO DA NECESSIDADE

3.1. Diante das particularidades da necessidade identificada, além de informações técnicas obtidas, foram consideradas, para a solução da necessidade identificada, os seguintes meios:

3.1.1. Digitalização de selos de autenticidade: Embora o mercado de selos de autenticidade seja dinâmico e apresente inovações como a digitalização, é essencial considerar o contexto regulatório e operacional do TJCE. O Provimento nº 17/2024 da CGJCE, que normativa a implantação do selo tipo 14 em formato digital, encontra-se atualmente suspenso por decisão liminar do CNJ. A suspensão foi motivada por questionamentos relacionados à falta de infraestrutura tecnológica consolidada nas serventias extrajudiciais e à necessidade de cumprimento de formalidades jurídicas, evidenciando a inviabilidade de implementar soluções digitais neste momento.

3.1.3. Contratação de fornecedor único: Considerou-se a contratação de um fornecedor único para realizar tanto a confecção quanto o transporte dos selos ao TJCE, com o objetivo de simplificar a gestão contratual, otimizar prazos e reduzir possíveis riscos de descontinuidade entre etapas.

(...)

3.3. Ao final da análise, identificou-se que a melhor alternativa para suprimento da necessidade estudada é a contratação de um fornecedor único para a confecção e fornecimento dos selos, considerando a eficiência operacional, a redução de riscos e o alinhamento com a experiência exitosa de contratos anteriores, como a ARP nº 07/2023.

(...)

8. LEVANTAMENTO DE MERCADO

8.1. Para a contratação em tela, foram pesquisados processos similares anteriores, feitos pelo TJCE e por outros órgãos e entidades, assim como pesquisa de oferta de soluções do mercado, com objetivo de identificar as diversas possibilidades e a existência de novas metodologias,

3 Disponível em: https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-07/e-book_pge_revista_juridica_13o_edicao_-_2022_0.pdf#page=89

tecnologias ou inovações que melhor supririam as necessidades do TJCE, tendo sido encontrada a seguinte possibilidades de solução:

8.1.1. Solução A: Contratação de fornecedor único para confecção e fornecimento dos selos físicos de autenticidade.

8.1.1.1. Empresas que oferecem esse serviço possuem expertise tanto na produção de selos com características específicas de segurança (marcas d'água, hologramas, QR codes) quanto na logística de entrega. A solução é amplamente aceita pelo mercado, e contratações anteriores, como a ARP nº 07/2023, demonstram sua eficácia e custo benefício.

8.1.1.2. O atendimento de três tipos distintos de necessidade de selos (tipo 02, tipo 03 e tipo 14) dentro de uma única solução permite aproveitar a economia em escala, reduzindo os custos unitários de produção e transporte. Isso ocorre porque o fornecedor otimiza a operação ao concentrar esforços na produção conjunta dos diferentes modelos, utilizando processos compartilhados, como aquisição de insumos, uso de equipamentos e logística integrada. A experiência com contratações anteriores, como a ARP nº 07/2023, demonstra que o modelo é sustentável e alinhado às projeções financeiras do TJCE.

[...]

10. SOLUÇÃO ESCOLHIDA

10.1. Após as análises das particularidades da necessidade e das possibilidades de atendimento, **identificou-se como a melhor opção para solução da necessidade o Registro de Preços para a futura aquisição de selos físicos de autenticidade extrajudiciais**, conforme especificações técnicas, destinados a garantir a segurança e autenticidade dos atos praticados pelas serventias do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, sendo que esta descrição corresponde aos padrões usuais do mercado, caracterizando o objeto como comum. (destaque nosso)

Pelo exposto, considerando de forma sistêmica as informações prestadas pelo setor demandante, atentando especialmente ao ETP, TR e demais artefatos, podemos concluir que a solução escolhida para o atendimento da demanda consiste no registro de preços para eventual aquisição de selos físicos de autenticidade extrajudicial.

Nessa perspectiva, o setor técnico justifica a escolha pelo parcelamento da solução, em suma, em razão de aspectos técnicos, operacionais e econômicos, visando ampliar a competitividade e garantir economia em escala, conforme se vê:

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

11. JUSTIFICATIVA DO PARCELAMENTO OU NÃO

11.1. Avaliando a possibilidade e a pertinência do parcelamento do objeto para atendimento da necessidade, considerou-se o tipo e volume de fornecimento pretendido, a distribuição regional, e os aspectos técnicos, operacionais e econômicos. O objetivo foi garantir economia

de escala, otimizar custos de transporte e possibilitar a participação de microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP). Com base nesses fatores, identificou-se a melhor opção em licitar em 2 diferentes lotes, distribuídos da seguinte forma:

11.1.1. Lote 1, Cota principal correspondente a 75% da quantidade total de selos (6.450.000 milheiros).

11.1.2. Lote 2, Cota reservada correspondente a 25% da quantidade total de selos (2.150.000 milheiros), art. 4º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006.

11.1.2.1. A justificativa para a estruturação da licitação em uma Cota Principal e uma Cota Reservada encontra amparo na legislação vigente, com destaque para a Lei nº 14.133/2021 e a Lei Complementar nº 123/2006, que orientam e incentivam a competitividade, a economicidade e a inclusão de microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP) nos processos de contratação pública. O parcelamento do objeto foi cuidadosamente analisado para assegurar o equilíbrio entre eficiência operacional, promoção da concorrência e respeito às normas aplicáveis.

Calha lembrar que apesar de o parcelamento ser um princípio expresso no art. 47, II da Lei 14.133/21, deve-se verificar, para a sua adoção, a viabilidade e vantajosidade econômica para a contratação.

Sobre esse tema, vale observar que o Tribunal de Contas da União tem súmula jurisprudencial no sentido de ser obrigatório o parcelamento do objeto desde que divisível e que não haja perda da economia em escala.

“SÚMULA TCU 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

Foi garantido, portanto, o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos da Lei Complementar nº 123/06, estabelecendo cota de até 25% do objeto em certames para aquisição de bens de natureza divisível, assegurado, também, pelo art. 4º da Lei 14.133/21.

Ademais, partindo da especificação supra, a área demandante efetivou pesquisa de preço, em conformidade com o art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021, encontrando o valor estimado de R\$ 378.056,00 (trezentos e setenta e oito mil e cinquenta e seis reais).

Informa-se, ainda, nos termos presentes no Estudo Técnico Preliminar, que a contratação

se encontra prevista no Plano de Contratações Anual do Poder Judiciário – PAC 2025, sob o código TJCESEFIN_2025_0001, e está em consonância com os objetivos estratégicos desta egrégia Corte, ao buscar fortalecer a estrutura de apoio à fiscalização das atividades extrajudiciais, garantindo que as serventias extrajudiciais mantenham regularidade e eficiência na prestação de serviços.

Isto posto, sendo o narrado acima, em resumo, os principais pontos da fase preparatória da licitação em tela, passemos à análise específica das diretrizes centrais que envolvem o tipo de contratação pretendida e de seu atendimento no caso concreto.

b) Da observância dos procedimentos legais da fase preparatória da licitação:

De início, compete aclarar que a licitação sob análise será regida pelas disposições da Lei nº 14.133/2021, preceito que, após encerrado o período de transição⁴ entre ele e a antiga Lei nº 8.666/93, é atualmente o dispositivo geral que regula os procedimentos de licitação e contratações públicas.

Isto posto, o art. 17, da Lei nº 14.133/2021, estabelece as fases necessárias para a realização dos procedimentos licitatório em geral, senão vejamos:

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.

Por sua vez, no art. 53 da nova Lei de Licitações, vemos a previsão de que, finda a fase preparatória, *“o processo deverá ser analisado pelo órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.”*

Neste ponto, continua o art. 53, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 53 [...]

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

⁴Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, desde que: (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023). I - a publicação do edital ou do ato autorizativo da contratação direta ocorra até 29 de dezembro de 2023; e (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023). II - a opção escolhida seja expressamente indicada no edital ou no ato autorizativo da contratação direta. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023). § 1º Na hipótese do caput, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193, o respectivo contrato será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023). § 2º É vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no inciso II do caput do art. 193. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023).

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

III – (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

[...]

Precisamente esta a fase em que se encontra o presente processo, pelo que passaremos a dispor sobre os cumprimentos dos mandamentos legais respectivos.

No que se refere à fase preparatória do processo licitatório em questão, a lei de regência traz as seguintes balizas iniciais, vejamos:

CAPÍTULO II DA FASE PREPARATÓRIA

Seção I

Da Instrução do Processo Licitatório

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 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.

[...]

Com efeito, compulsando os autos, verifica-se a presença dos competentes Estudo Técnico Preliminar (fls. 28-85) e Termo de Referência (fls. 136-166), contendo a descrição da necessidade da contratação, a definição do objeto e das condições de execução e pagamento e o orçamento estimado.

De igual monta, a minuta do Edital acostado às fls. 177-294, traz informações sobre a substituição do contrato por outro instrumento hábil, contém a forma de fornecimento, a modalidade de licitação, o critério de julgamento e o modo de disputa.

Foram igualmente abordados pelos documentos constantes nos autos as qualificações técnica e econômico-financeira necessárias à contratação e as regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

Cabe ainda ressaltar que foi confeccionado e juntado ao caderno processual, às fls. 167-172, o mapa dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a eficaz execução contratual, indicando os potenciais riscos, suas principais causas, a probabilidade e a magnitude do impacto, além de propor ações preventivas e de contingência que poderão ser adotadas pelo Tribunal de Justiça do Ceará.

Avançando na análise da etapa de instrução inicial do certame, importante mencionar que a Lei de regência traz ainda requisitos específicos para o Estudo Técnico Preliminar, conforme disposições dos parágrafos primeiro e segundo do art. 18, vejamos:

Lei nº 14.133/2021

art. 18 [...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Nos termos já expostos acima, verificamos que estão presentes no ETP de fls. 28-85 os elementos obrigatório em destaque, de forma que, em conjunto com as demais informações constantes nos autos, **entendemos pela adequação, sob o aspecto formal, da instrução preliminar do presente processo licitatório.**

Neste ponto, convém fazer uma importante observação quanto à análise aqui realizada, uma vez que esta Consultoria Jurídica não possui competência e/ou conhecimento para tecer considerações pormenorizadas sobre o acerto técnico da definição do objeto e da forma de execução pretendida.

Em nossa análise, partimos do pressuposto de que as especificações técnicas no caso, notadamente quanto à necessidade da contratação e ao detalhamento dos serviços pretendidos, tenham sido regular e corretamente determinadas pela área técnica, com base no melhor atendimento às necessidades do Poder Judiciário.

Ressaltamos, neste sentido, que os documentos técnicos acima mencionados (ETP e TR), os quais servem de base para todo o processo licitatório e para a futura contratação pretendida, foram confeccionados pela Gerência de Receitas desta Corte, unidade responsável pela demanda em questão, em que restou indicado expressamente que a eventual aquisição do objeto pretendido, por meio do registro de preços, revela-se a melhor solução para atendimento das necessidades do Poder Judiciário Estadual.

Isto posto, compete ainda tecer algumas considerações sobre outros pontos importantes do certame e sobre a minuta propriamente dita do instrumento convocatório, o que se fará a seguir.

c) Da estimativa de preço:

Como já mencionado, para a licitação em tela a área demandante apresentou estimativa de preço no total de R\$ 378.056,00 (trezentos e setenta e oito mil e cinquenta e seis reais), valor este obtido a partir de pesquisa de preço realizada (fls. 46-62).

Com efeito, a Lei nº 14.133/2021 traz regramento próprio no que se refere ao procedimento regular para estimativa de preço, nos termos do que preceitua o art. 23 e seguintes, vejamos:

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.

Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

II - (VETADO).

Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.

Em relação à cotação de preços, observa-se que o setor demandante informa que o TJCE é o único órgão que utiliza selos de autenticidade físicos, o que impossibilita a utilização de preços baseados em contratações similares realizadas por outros órgãos da Administração Pública, dessa maneira, a pesquisa de preços foi realizada por meio de consultas direta a fornecedores especializados.

Nesse sentido, conforme determinação do Manual de Pesquisa de Preços deste e. Tribunal de Justiça, quando a pesquisa direta com fornecedores subsidiar a cotação, deve-se demonstrar a tentativa de obtenção de preços pelos outros meios.

Isto posto, considerando a justificativa de pesquisa de preço apresentada pelo setor competente, entendemos pela conformidade da estimativa indicada.

d) Da adequação da modalidade Pregão Eletrônico:

À época da regência exclusiva das regras gerais de licitação pela Lei nº 8.666/1993, tínhamos que, em complemento às modalidades previstas pela Lei Geral, a Lei nº 10.520/2002 trazia como opção ao Administrador Público a utilização da modalidade Pregão no caso de aquisição de bens e serviços comuns, nos termos das disposições a seguir transcritas:

Lei nº 10.520/2002

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Art. 2º (VETADO)

§ 1º Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

[...] (destaque nosso)

Contudo, com o advento da Lei nº 14.133/2021, o Pregão passou a ser modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, passando a contar com regramento específico na Lei Geral ao lado das demais modalidades fixadas.

Nesse sentido, vejamos:

Lei nº 14.133/2021

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;

[...]

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

II - concorrência;

III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

§ 1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.

§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.

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.

Buscando aclarar o conceito legal sobre o caráter comum dos bens e serviços aptos à contratação via Pregão, oportuno mencionar as lições da doutrina especializada:

A definição legal não é muito esclarecedora, por isso a doutrina procura definir critérios mais claros para a compreensão do objeto do pregão. Segundo Lúcia Valle Figueiredo, bens e serviços comuns não significam bens ou serviços ausentes de sofisticação, mas objetos ou serviços razoavelmente padronizados, uma vez que o pregão versa sobre a proposta de preço mais baixo e prescinde de ponderações acerca da qualificação do produto ou da empresa prestadora do serviço.

O pregão não deve demandar investigações profundas e amplas sobre a idoneidade dos interessados. Por conseguinte, além do requisito da padronização, enfatiza Marçal Justen Filho que bens e serviços comuns são também os que se encontram disponíveis, a qualquer tempo, em mercados próprios.

Disponibilidade em mercado próprio implica que o produto ou o serviço se apresente sem tanta inovação ou modificação, relacionando-se com atividade empresarial habitual, onde haja, portanto, um universo de fornecedores capazes de satisfazer plenamente às necessidades da Administração. (Nohara, Irene Patrícia Dion. Tratado de direito administrativo: licitação e contratos administrativos. 3^aed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022 – ePub 3. ed. em e-book baseada na 3. ed. impressa) [...]

Dito isto, ao nos debruçarmos sobre o caso concreto em análise, temos que, como já mencionado acima, o processo almeja o registro de preços visando eventual aquisição de selos físicos de autenticidade.

Tais bens, com efeito, podem, salvo melhor juízo, ser classificados como “bem comum” nos termos do inciso XIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, haja vista que tal dispositivo afirma ser bem ou serviço comum *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”*.

No caso dos autos, é possível verificar que o instrumento convocatório do certame traz os padrões de desempenho e qualidade a serem exigidos, por meio das especificações apresentadas, bem como apresentam requisitos mínimos padronizados, permitindo a análise objetiva da proposta de menor preço, existindo, ademais, um universo de fornecedores capazes de satisfazer plenamente às necessidades da Administração.

Ratificando esse entendimento, o Termo de Referência expôs, no item 1.4, a informação de que *“Os bens objeto da contratação são caracterizados como comuns, uma vez que podem ser especificados de forma objetiva – por padrões usuais do mercado”*.

Nesse sentido, há a Orientação Normativa nº 54/2014 da Advocacia-Geral da União (AGU), segundo a qual compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade Pregão, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento na modalidade licitatória aplicável.

Por outro lado, compete registrar que a modalidade de licitação em baila, quando da vigência exclusiva da Lei nº 8.666/1993, foi regulamentada no âmbito deste Tribunal por meio da Resolução nº 10/2020, *in verbis*:

Resolução nº 10/2020 – Tribunal Pleno

Art. 1º É obrigatória a realização de licitação na modalidade Pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns para o Poder Judiciário do Estado do Ceará, definida na forma do parágrafo único do art. 1º da Lei Federal nº 10.520, de 18 de julho de 2002. [...]

Vemos, assim, que a utilização da modalidade Pregão, em especial na sua forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns, já configura a regra da Administração Pública como um todo, incluindo o Poder Judiciário do Ceará, de forma que se verifica o acerto da escolha de tal modalidade no caso dos autos.

e) Do critério de julgamento:

Por outro lado, também entendemos correta a opção pelo tipo de licitação “menor preço” para julgamento das propostas e seleção do licitante vencedor do certame, uma vez que resta atendido o critério objetivo estabelecido pelo art. 6º, XLI, quando da definição do Pregão, nos termos acima transcrito.

f) Do Sistema de Registro de Preços

A metodologia do Sistema de Registro de Preços (SRP), pretendida neste caso, possui características diferentes do procedimento genérico para aquisições de bens e serviços. Por exemplo, há apenas a mera expectativa de aquisição do objeto pela Administração dentro do prazo da ata. De outro lado, os instrumentos da ata de registro de preços e do contrato administrativo possuem essências distintas.

Assim sendo, apregoa Ronny Charles Lopes de Torres (Leis de Licitações Públicas Comentadas) ao discorrer sobre as principais características do instituto:

O registro de preços é um procedimento auxiliar que facilita a atuação da Administração em relação a futuras contratações. É um procedimento para registro formal de preços, condições de fornecimento e fornecedores, para contratações futuras.

Utilizando esse procedimento, pode-se abrir um certame licitatório em que o vencedor terá seus preços registrados, para que posteriores necessidades de contratação sejam dirigidas diretamente a ele, de acordo com os preços aferidos.

Diante desta básica compreensão, é importante delimitar que o Sistema de Registro de Preços é um procedimento auxiliar que atua conjugado ao procedimento licitatório, para gerar um instrumento auxiliar (ata de registro de preços). Este instrumento auxiliar gera obrigações, sobretudo de fornecimento, que podem fundamentar futuras contratações (TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 14ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. pág. 530.)

A legalidade para o feito tem previsão expressa na Lei nº 14.133/21, *ipsis verbis*:

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

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. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:
[...]

IV - sistema de registro de preços;[...]

§ 1º Os procedimentos auxiliares de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

O legislador cuidou, ainda, de traçar regras específicas a serem observadas nas licitações destinadas ao registro de preço, como se vê a seguir:

Art. 82. 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:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo;

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.

(...)

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.

Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.

(...)

Neste ponto, cabe destacar que, na forma do art. 86, para fins de registro de preços, o órgão gerenciador deverá realizar procedimento público de intenção de registro de preços (IRP), a fim de permitir a participação de outros órgãos ou entidades na ata e determinar a estimativa total da contratação:

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

§ 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

Entretanto, a lei regulamentadora excepciona a necessidade do IRP nos casos em que o órgão gerenciador seja o único contratante. À vista disso e considerando a justificativa exposta no Termo de Referência, este Tribunal de Justiça optou pela não divulgação da intenção.

Diante das exigências legais, conforme demonstrado nesta peça, **observamos que o procedimento de contratação foi instruído nos termos determinados.**

g) Das minutas do Edital e da Ata de Registro de Preços:

g.1) Da minuta do Edital (fls. 177-294)

A análise da regularidade do Edital das licitações regidas pela Lei nº 14.133/2021 passa, necessariamente, pela verificação do atendimento ao disposto no art. 25 do citado diploma legal, o qual aduz:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Partindo do mandamento legal supra, vemos que a minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 06/2025, acostada às fls. 177-294, apresenta os elementos essenciais delineados pelo caput do art. 25, trazendo informações claras sobre o objeto a ser licitado (item 2), as regras referentes à convocação, julgamento (item 5.12) e habilitação de licitantes (item 6), a forma de apresentação de recursos (item 10), as penalidades cabíveis (item 12), os regramentos referentes à fiscalização e gestão contratual (item 16), além das particularidades relativas à entrega do objeto (item 18) e condições de pagamento (item 15).

Ademais, acompanham o instrumento convocatório, como anexos, os seguintes documentos: **i) termo de referência; ii) orçamento detalhado;** iii) modelo de apresentação da proposta; iv) modelo de declaração não extrapola a receita bruta máxima admitida para Fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; v) modelo de declaração de microempresa ou empresa de pequeno porte; vi) modelo de declaração de que não emprega menor; vii) modelo de declaração de atendimento aos requisitos de habilitação; viii) modelo de declaração percentual mínimo de mão de obra constituído por Mulheres vítimas de violência doméstica; ix) modelo de declaração de que não possui, em sua cadeia produtiva, empregados executando trabalho degradante ou forçado ; x) modelo de declaração de cumprimento de reserva de cargos legal para pessoa com deficiência ou reabilitado da previdência social; xi) modelo de declaração de autenticidade dos documentos; **xii) minuta da ata de registro de preços.**

Desta forma, concluímos pela regularidade do instrumento convocatório minutado nos termos apresentados.

Destacamos, por oportuno, que a unidade de medida apresentada no Termo de Referência foi “Milhares”, mas no Anexo 2 (Orçamento Detalhado), Anexo 3 (Modelo de Apresentação da Proposta) e no Anexo 12 (Ata de Registro de Preços) indica-se a “Unidade”. **Portanto, imprescindível sanar possível incompatibilidade.**

g.2) Da minuta da Ata de Registro de Preços (fls. 266-294):

De igual modo, ao analisarmos o Anexo 12 do Edital do certame em comento, o qual dispõe sobre o modelo da Ata de Registro de Preço a ser celebrada, vemos que o texto apresentado expõe com precisão as informações necessárias para conferir segurança e clareza sobre os itens registrados e sua forma de fornecimento/execução.

Neste sentido, compete trazer a redação da Nova Lei de Licitações, que define o instrumento em questão, vejamos:

Lei 14.133/21

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

[...]

XLVI - ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

[...]

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.

Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.

Concluimos, neste ponto, que a minuta de ARP que acompanha o instrumento convocatório do certame encontra-se em conformidade com a legislação aplicável e atende aos requisitos essenciais para sua validade.

g.3) Da análise específica do Contrato

Por outro lado, merece uma análise específica a possibilidade de substituição do contrato a ser firmado entre as partes por outro instrumento hábil, conforme estabelecido no item 10.2, da Ata de Registro de Preços: “*O instrumento de contrato será substituído por outro instrumento hábil, na forma do artigo 95, inciso II, da Lei 14.133, de 01 de abril de 2021*”. Vejamos o que a Lei 14.133/21 determina:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no [art. 92 desta Lei](#).

Com efeito, em resumo, temos que a substituição do contrato por outro instrumento hábil é possível, observados, no que couber, os requisitos do art. 92 da Lei 14.133/21, uma vez que a eventual contratação se enquadra na permissão do inciso II, do art. 95, da citada Lei, como compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica.

Desta forma, entendemos pela regularidade da substituição do Contrato por outro instrumento hábil para a futura contratação.

IV – CONCLUSÃO:

Ante todo o exposto, ressaltando-se, mais uma vez, que os aspectos de conveniência e oportunidade e critérios técnicos não estão sob o crivo desta Consultoria Jurídica, estamos de acordo com os termos da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 06/2025 que nos foi encaminhada para análise, razão pela qual nada obsta o prosseguimento do certame.

Destacamos, unicamente, que a unidade de medida apresentada no Termo de Referência foi “Milhares”, mas no Anexo 2 (Orçamento Detalhado), Anexo 3 (Modelo de Apresentação da Proposta) e no Anexo 12 (Ata de Registro de Preços) indica-se a “Unidade”. Recomendamos, portanto, verificar possível incompatibilidade.

É o parecer. À superior consideração.

Fortaleza, data e hora indicadas na assinatura digital.

Luiz Fernando Marquim Nogueira Filho
Analista Judiciário

Cristhian Sales do Nascimento Rios
Consultor Jurídico