

Processo Administrativo nº 8516268-54.2024.8.06.0000.

Interessado: Secretaria de Administração e Infraestrutura – SEADI.

Assunto: Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 03/2025.

PARECER

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo destinado a instrumentalizar a realização de procedimento licitatório, tendo a Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações enviado os autos digitais para análise da Consultoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021¹, inclusive quanto à minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 03/2025, o qual tem por objeto o “*Registro de Preços para aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis para atender as necessidades do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará*”.

Cabe pontuar que a Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento deste Tribunal de Justiça, através da Comunicação Interna nº 423/2024 (fls. 572-577), pretendendo uma perfeita instrução processual e em obediência aos preceitos da supracitada Lei, apontou os tópicos que deveriam ser remodulados para justa adequação do procedimento.

Após a realização das alterações, a Coordenadoria de Compras, considerando o posterior aumento considerável no preço do café e a possibilidade do item restar fracassado, solicitou a devolução do processo para que fosse realizada nova estimativa de preços (fl. 1220).

Os autos foram instruídos, além da referida minuta do Edital do certame (fls. 2517-2772), ao que interessa a esta manifestação, com os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls. 1232-1236);
- b) Estudo Técnico Preliminar - ETP (fls. 1237-1392);
- c) Termo de Referência – TR (fls. 2315-2390);

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. [...]

- d) Planilha de estimativa de preços (fls. 2391-2393);
- e) Relatório de estimativa de preços (fls. 2394-2455);
- f) Mapa comparativo de preços (fls. 2456-2509);
- g) Memorando nº 047/2025/CCOM, no qual a Gerência de Aquisições e Suprimentos solicita autorização para a realização do processo licitatório (fls. 2510-2511);
- h) Dotação e Classificação Orçamentária (fls. 1802-1804);
- i) Anuência do Secretário de Administração e Infraestrutura quanto às especificações do DFD, ETP, TR e seus anexos retificados (fls. 1807 e 2514);
- j) Autorização da Presidência da Corte para a realização de processo licitatório (fl. 1808);
- k) Memorando nº 058/2025 – DIRSPGC, pelo qual se enviam os autos à CONJUR (fl. 2773);
- l) Memorando nº 054/2025/GERAQSUPRIM, informando o registro da pretensão no PAC 2025 (fl. 2780).

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, como um todo, abrangendo, pois, a análise da aptidão jurídica dos artefatos que são utilizados como justificativa para a escolha administrativa empreendida na espécie, verificando-se sua conformidade com o previsto em lei, bem como a regularidade da proposta de minuta do edital regulador do certame, não se adentrando, porém, 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 nº 14.133/2021.

Outrossim, é oportuno transcrever a lição do renomado doutrinador Marçal 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 (Grifo nosso).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:

Pelas informações constantes nos autos, verifica-se que a Gerência de Aquisições e Suprimentos, órgão integrante da Secretaria de Administração e Infraestrutura, pretende o registro de Preços para aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis para atender as necessidades do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

A Seção de Almoxarifado esclarece que diante da política de planejamento, compra e armazenamento de insumos adotada pelo TJCE, cujo objetivo é reduzir os estoques do almoxarifado sem comprometer o abastecimento das unidades administrativas e judiciárias, fez-se necessário avaliar a necessidade de compra dos gêneros alimentícios relacionados no DFD, a fim de evitar falta ou excesso e desperdício de bens.

Vejamos as justificativas constantes no Documento de Formalização de Demanda (fls. 1232-1236):

DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA

(...)

3. IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE

3.1. Tendo em vista a atividade essencial do Poder Judiciário do Estado do Ceará (TJCE) em prol da efetivação da justiça e a garantia do acesso dos cidadãos aos seus direitos, torna-se imprescindível o atendimento da demanda de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis para atender às necessidades de consumo das suas unidades.

3.2. A presente necessidade abrange o atendimento de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis para atender os prédios: FCB - Fórum Clóvis Beviláqua e FTR - Fórum das Turmas Recursais (1º grau) e TJCE - Tribunal de Justiça, CDI- Centro de Informação, CGJ – Corregedoria Geral da Justiça, CRECHE ESCOLA do Poder Judiciário e ESMEC – Escola Superior da Magistratura (2º grau).

3.3. Os itens café, açúcar, adoçante e chás, serão consumidos por todos os prédios citados acima. As especificações e quantitativos foram definidos pelos perfis de consumo para cada prédio citado extraídos do sistema SAJADM-ALX e visam atender uma demanda estimada para os próximos 12 (doze) meses. As especificações técnicas foram definidas considerando o histórico de insumos já adquiridos anteriormente pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, com foco na seleção de produtos de boa qualidade, sem, no entanto, restringir a competitividade.

3.4. Os demais itens são essenciais para alimentação, nutrição e desenvolvimento saudável dos alunos beneficiários da CRECHE ESCOLA do Poder Judiciário do Estado do Ceará, uma vez que o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará no intuito de proporcionar bem-estar aos familiares de seus funcionários, mantém na sua estrutura organizacional a Creche Escola que atende aos filhos de servidores e magistrados, prestando-lhes, em tempo integral, os serviços

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.

assistenciais voltados à educação infantil.

3.5. A alimentação na escola é fundamental para o rendimento escolar da criança, uma vez que ela aumenta a capacidade de concentração nas atividades e desenvolvimento cognitivo. Uma alimentação escolar de forma igualitária contribui para o crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar, nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

3.6. As especificações e quantitativos foram definidos pela Coordenadora e área de nutrição da Creche Escola e visam atender uma demanda estimada para os próximos 12 (doze) meses. As especificações técnicas foram definidas considerando o histórico de insumos já adquiridos anteriormente pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, com foco na seleção de produtos de boa qualidade, sem, no entanto, restringir a competitividade.

Diante da necessidade, **foi realizado levantamento de dados para identificar a quantidade de itens indispensáveis**, considerando o histórico de consumo extraído do sistema SAJADM-ALX em conjunto com as informações da Coordenadoria e área de nutrição da Creche Escola.

Informa-se, ainda, que as **marcas de referências** constante nas especificações técnicas dos objetos foram indicadas pela qualidade anteriormente comprovada, ressaltando que tal indicação é apenas **referencial**, podendo a fornecedora entregar objetos similares de outras marcas, desde que atendidas as características exigidas, em consonância ao que estabelece o art. 41 da lei nº 14.133/2021.

Com efeito, ao analisar as possíveis opções de solução para a demanda apresentada, a Seção de Almoxarifado, 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 visando a eventual aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis**.

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 Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, Direito do Estado em Debate / PGE-PR, Curitiba, Edição nº 13/2022, página 105, foi consignado:

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 (GN).³

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

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (...)

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

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. Aquisição de Gêneros Alimentícios perecíveis e não perecíveis;

3.1.2. Contratação de empresa para preparo e entrega de lanche da manhã, almoço, sobremesa, lanche da tarde e jantar, conforme cardápio da nutricionista.

3.1.3. Organização de campanhas internas – Mobilização de servidores pais e demais servidores do Poder Judiciário para doações voluntárias de itens não perecíveis, reforçando estoques.

3.1.4. Produção em hortas institucionais – Implantação de hortas para cultivo de hortaliças e legumes;

3.1.5. Programa de aquisição de alimentos – aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

3.2. Analisadas as possíveis formas de solução para o atendimento interno da demanda, foram também promovidas medidas e consideradas outras opções de suprimento da demanda, tais como:

3.2.1. Remanejamento interno;

3.2.2. Compartilhamento de outras soluções existentes;

3.2.3. Retardamento ou atendimento provisório por solução alternativa para posterior aquisição programada e até possivelmente coletiva.

(...)

3.7. Ao final da análise, identificou-se que a melhor alternativa para suprimento da necessidade estudada **será realizar levantamento de mercado para concluir qual das demais formas de atendimento identificadas** (aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis e contratação de empresa para preparo e entrega de lanche da manhã, almoço, sobremesa, lanche da tarde e jantar, conforme cardápio da nutricionista.), **será tecnicamente viável para o atendimento da demanda**, seguindo os seguintes parâmetros:

(...)

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, tecnologias ou inovações que melhor supririam as necessidades do TJCE. Entretanto, conforme item 3 – formas de atendimento da necessidade, não foi possível realizar o remanejamento interno, compartilhamento entre as unidades ou atendimento provisório, e foi inviabilizado as demais formas de atendimento quais sejam a organização de campanhas internas, produção em hortas institucionais, programa de aquisição de alimentos

8.2. Desde já apresentamos as soluções viáveis:

8.2.1. **Solução A**: Aquisição de Gêneros Alimentícios perecíveis e não perecíveis;

(...)

8.2.2. **Solução B:** Contratação de empresa para preparo e entrega de lanche da manhã, almoço, sobremesa, lanche da tarde e jantar, conforme cardápio da nutricionista.

(...)

8.3. Após análise das alternativas, **a aquisição de Gêneros Alimentícios perecíveis e não perecíveis (Solução A), foi considerada a mais viável em praticamente todos os aspectos**, pois oferece maior flexibilidade na escolha dos fornecedores, melhor controle sobre a qualidade dos produtos, além de permitir uma negociação mais eficiente dos preços e prazos de entrega. A aquisição também garante o cumprimento das especificações técnicas exigidas pelo Tribunal e o atendimento ágil das necessidades identificadas, evitando potenciais atrasos ou complicações logísticas associados à terceirização do processo de fornecimento.

(...) GN

10. SOLUÇÃO ESCOLHIDA

10.1. Após as análises das particularidades da necessidade e das possibilidades de atendimento, **identificou-se como a melhor opção para atendimento da necessidade a solução A: Aquisição de Gêneros Alimentícios perecíveis e não perecíveis**. Essa escolha se baseia nos seguintes fatores:

(...) GN

10.2. **Por fim, tratando-se de demandas estimadas, é pertinente e adequado formalizar uma ata de Registro de Preços, uma prática recorrente no TJCE**. Esse formato permite maior flexibilidade na aquisição dos itens conforme as necessidades que surgirem ao longo do tempo. Como os quantitativos são estimados, o registro de preços possibilita ajustes conforme as demandas reais durante sua validade, garantindo eficiência, controle e economia no processo de aquisição, alinhando-se ao padrão adotado tanto pelo TJCE quanto por outros órgãos públicos. (GN)

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 gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis.

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 e a distribuição regional, assim como os aspectos técnicos, operacionais e econômicos, sobretudo de economia de escala e custos com transporte e respectiva amortização. Com isso, resultou na identificação

da melhor opção em licitar em diferentes lotes, sendo distribuídos em proposta de divisão:

11.1.1. Café, açúcar, adoçante e chás: Lote 01 – Cota Principal para ampla concorrência e Lote 02 – Cota Reservada destinado ao atendimento por ME ou EPP, nos termos do art. 48, inciso III da Lei Complementar nº 147/2014;

11.1.2. Cereais: Lote 03 – Cota Principal para ampla concorrência e Lote 04 – Cota Reservada destinado ao atendimento por ME ou EPP, nos termos do art. 48, inciso III da Lei Complementar nº 147/2014;

11.1.3. Carnes, frangos, peixes e ovos: Lote 05 – Cota Principal para ampla concorrência e Lote 06 – Cota Reservada destinado ao atendimento por ME ou EPP, nos termos do art. 48, inciso III da Lei Complementar nº 147/2014;

11.1.4. Frutas, hortaliças e laticínios: Lote 07 – Cota Principal para ampla concorrência e Lote 08 – Cota Reservada destinado ao atendimento por ME ou EPP, nos termos do art. 48, inciso III da Lei Complementar nº 147/2014;

11.1.5. Polpas de Frutas: Lote 09 Cota Reservada destinado ao atendimento por ME ou EPP, conforme o inciso I do artigo 48 da Lei Complementar (LC) nº 147/2014, que prevê processos licitatórios exclusivos para ME e EPP em contratações com valor de até R\$ 80.000,00. Neste caso, o valor estimado do lote ficou abaixo desse limite, garantindo o enquadramento legal e incentivando a participação de pequenas empresas.

Calha lembrar que apesar de o parcelamento ser um princípio expresso no art. 47, II da Lei nº 14.133/2021, 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.

E pelo parcelamento mencionado restou garantido o **tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte**, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006, assegurado, também, pelo art. 4º da Lei nº 14.133/2021.

A partir da especificação supra, a área demandante efetivou **pesquisa de preço em conformidade aos parâmetros indicados nos incisos I, II e III do Art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021**, priorizando valores praticados em outras contratações públicas, encontrando o valor estimado de **R\$ 1.198.617,96 (um milhão, cento e noventa e oito mil, seiscentos e dezessete reais e**

noventa e seis centavos).

Indica-se, ainda, que a contratação se encontra prevista no **Plano de Contratações Anual do Poder Judiciário – PAC 2025**, sob o código TJCESEADI_2025_0087, e está em consonância com os objetivos estratégicos desta egrégia Corte.

Isso 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 8.666/1993, é atualmente o dispositivo geral que regula os procedimentos de licitação e contratações públicas.

Pois bem, 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:

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

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).

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, razão pela qual passamos a discorrer sobre o cumprimento dos mandamentos legais aplicáveis.

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. (GN)

Com efeito, compulsando os autos, verifica-se a presença dos competentes Estudo Técnico Preliminar (fls. 1237-1392) e Termo de Referência (fls. 2315-2393), contendo a descrição da

necessidade da contratação, a definição dos objetos e das condições de execução e pagamento e o orçamento estimado.

De igual monta, a minuta do Edital 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. 2389-2390, 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 §§ 1º e 2º do art. 18; vejamos:

Lei nº 14.133/2021

art. 18. *omissis*

§ 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.

(...) (GN)

Conforme exposto anteriormente, verificamos que o ETP contém os elementos obrigatórios destacados. Dessa forma, aliado às demais informações constantes nos autos, **consideramos adequada, sob o aspecto formal, a 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 objetos pretendidos, tenham sido regular e corretamente determinadas pela área técnica, com base no melhor atendimento às necessidades do Poder Judiciário.

Ressaltamos, nesse 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 Aquisições de Suprimentos, órgão integrante da Secretaria de Administração e Infraestrutura, unidade responsável pela demanda em questão, em que restou indicado expressamente que a eventual aquisição dos objetos pretendidos, por meio da 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 total no valor total de **R\$ 1.198.617,96 (um milhão, cento e noventa e oito mil, seiscentos e dezessete reais e noventa e seis centavos)**, valor esse obtido a partir de pesquisa de preço realizada (fls. 2391-2509).

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, *verbis*:

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. (GN)

Em relação à cotação de preços, informa-se que foi elaborada uma cesta de preços através dos parâmetros indicados nos incisos I, II e III, do artigo citado, priorizando-se os valores praticados em outras contratações públicas e em domínio amplo, aplicando o método da média aritmética, considerando pelo menos 3 (três) preços de referência, sendo desconsiderados os valores inexequíveis e excessivamente elevados.

Dessa forma, considerando a justificativa de pesquisa de preço apresentada, **entendemos pela conformidade da estimativa indicada.**

d) Da adequação da modalidade Pregão Eletrônico:

Com o advento da Lei nº 14.133/2021, o Pregão configura-se como a modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, possuindo 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;

(...) GN

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. (GN)

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 exemplo dos ensinamentos da Professora Irene Nohara (Tratado de direito administrativo: licitação e contratos administrativos), que preleciona:

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**. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022 – ePub 3. ed. em e-book baseada na 3. ed. impressa)

Dito isso, 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 gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis para diversos órgãos do Poder Judiciário cearense.

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 1.3, 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 – conforme justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar (ETP)”*.

Nesse sentido, 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 Estado do Ceará, de forma que **se verifica o respeito à lei no tocante à escolha de tal modalidade no caso dos autos.**

e) Do critério de julgamento:

Por outro lado, também **entendemos consentânea 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, da Lei nº 14.133/2021 quando da definição do Pregão, nos termos acima transcrito.

f) Do Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços (SRP), sistemática pretendida neste caso, diferentemente das contratações convencionais, caracteriza-se pela formação de um cadastro de preços previamente licitados, formalizados através da ata de registro de preços, e pela mera expectativa de aquisição desses bens ou serviços registrados durante todo o prazo de validade da ata.

Assim sendo, apregoa Ronny Charles Lopes de Torres (Leis de Licitações Públicas Comentadas)⁵ 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.

A legalidade para o feito tem previsão expressa na Lei nº 14.133/2021, *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.

(...)GN

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;

(...) GN

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.

(...) GN

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

5 TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 14ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. pág. 530.

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.

(...) GN

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. (...) GN

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. (GN)

Nesse ponto, cabe destacar que, na forma do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, 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.

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 e. 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, da Ata de Registro de Preços e do futuro Contrato:

g.1) Da minuta do Edital (fls. 2517-2772)

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 03/2025 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 (item 1), 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).

Destacamos, unicamente, que no item 6.1.1.6.1.2., que trata da habilitação jurídica, refere-se à “empresa individual de responsabilidade limitada (EIRELI)”, categoria empresarial extinta e substituída pela “sociedade limitada unipessoal (SLU)”, de modo que recomendamos a atualização no instrumento convocatório, com vista a evitar atecnias.

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,

desde que atendida a recomendação acima destacada.

g.2) Da minuta da Ata de Registro de Preços:

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.

Nesse 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 nº 14.133/2021 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](#). (GN)

Assim, ainda que possível a substituição do contrato por outro instrumento apto, deve-se respeitar os termos estabelecidos no art. 92, conforme redação a seguir:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: (GN)

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

§ 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:

I - licitação internacional para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte ou por agência estrangeira de cooperação;

II - contratação com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior precedida de autorização do Chefe do Poder Executivo;

III - aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.

§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

§ 5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.

§ 6º Nos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra, o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços será preferencialmente de 1 (um) mês, contado da data do fornecimento da documentação prevista no § 6º do art. 135 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 nº 14.133/2021, 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, independentemente de seu valor.

Dessa 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, **opinamos pela regularidade dos atos até aqui realizados, bem como estamos de acordo com os termos da proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 03/2025, que nos foi encaminhada para análise**, razão pela qual entendemos possível o prosseguimento do certame, desde que atendido o apontamento a seguir:

a) O item 6.1.1.6.1.2., que trata da habilitação jurídica, refere-se a “empresa individual de responsabilidade limitada (EIRELI)”, categoria empresarial extinta e substituída pela “sociedade limitada unipessoal (SLU)”, de modo que recomendamos a atualização do instrumento convocatório.

Nesse sentido, sugerimos que os autos sejam remetidos à Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações, para a realização da alteração indicada e demais

providências imprescindíveis à publicação do ato convocatório.

É o parecer. À superior consideração.

Fortaleza, data e hora indicadas na assinatura digital.

LUIZ FERNANDO
MARQUIM NOGUEIRA
FILHO:08960509477

Assinado de forma digital por
LUIZ FERNANDO MARQUIM
NOGUEIRA FILHO:08960509477
Dados: 2025.04.10 12:12:41
-03'00'

Luiz Fernando Marquim Nogueira Filho
Analista Judiciário

De acordo. À douta Presidência.

CRISTHIAN SALES
DO NASCIMENTO
RIOS:72191201334

Assinado de forma digital por
CRISTHIAN SALES DO
NASCIMENTO
RIOS:72191201334
Dados: 2025.04.21 20:59:50
-03'00'

Cristhian Sales do Nascimento Rios
Consultor Jurídico



Gabinete da Presidência

Processo Administrativo nº 8516268-54.2024.8.06.0000.

Interessado: Secretaria de Administração e Infraestrutura – SEADI.

Assunto: Minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 03/2025.

DECISÃO

Em evidência, o processo administrativo acima identificado, por meio do qual a Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações encaminha, para análise da Consultoria Jurídica - CONJUR, em cumprimento ao disposto no art. 53, da Lei 14.133/2021, a minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 03/2025, o qual tem por objeto o *“Registro de Preços para aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis para atender as necessidades do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará”*.

Sobre a regularidade do Edital da licitação e do respectivo processo, a Consultoria Jurídica emitiu parecer fundamentado, asseverando o atendimento das exigências legais aplicáveis, recomendando, unicamente, ajuste na minuta do Edital para uma maior segurança jurídica.

Sendo assim, com fulcro nas informações atestadas pela Secretaria de Administração e Infraestrutura deste e. TJCE (SEADI), bem como nas razões expostas pela Consultoria Jurídica desta Presidência, **APROVO** o parecer, determino a efetivação da sugestão apontada pelo órgão consultivo e **AUTORIZO** o prosseguimento do certame.

Nesse sentido, determino o encaminhamento dos autos à Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações para a realização da alteração indicada, e a posterior remessa à Comissão Permanente de Contratação para colheita das assinaturas e rubricas devidas no instrumento convocatório e anexos e efetivação das demais providências necessárias.

Fortaleza-CE, data e hora indicadas na assinatura digital.

HERACLITO VIEIRA DE
SOUSA
NETO:29429358391

Assinado de forma digital por
HERACLITO VIEIRA DE SOUSA
NETO:29429358391
Dados: 2025.04.22 11:23:36 -03'00'

Desembargador HERÁCLITO VIEIRA DE SOUSA NETO

Presidente



Processo Administrativo nº 8516268-54.2024.8.06.0000.

Interessado: Secretaria de Administração e Infraestrutura -SEADI.

Assunto: Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 03/2025, após alterações.

PARECER

I – DO RELATÓRIO E DA ANÁLISE JURÍDICA

Trata-se de processo administrativo destinado a instrumentalizar a realização de procedimento licitatório, tendo a Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações enviado os autos digitais para análise da Consultoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021¹, inclusive quanto à minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 03/2025, o qual tem por objeto o *“Registro de Preços para aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis para atender as necessidades do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará”*.

Após o término da fase preparatória do certame, na qual foram abordados e definidos todos requisitos necessários à contratação, restando integralmente atendida a previsão contida no art. 18 da Lei nº 14.133/2021², os autos vieram conclusos a esta Consultoria Jurídica para a

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. [...]

2. Lei nº 14.133/2021: 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

análise do instrumento convocatório originalmente elaborado (fls. 2517-2772), nos termos do que dispõe o art. 53 do mesmo diploma normativo mencionado³.

Por meio do Parecer de fls. 2785-2805, este órgão consultivo procedeu a detida análise da demanda em tela e da integridade do processo de contratação correlato, concluindo pela regularidade do certame e opinando pelo prosseguimento do feito. A douta Presidência deste e. Tribunal de Justiça, por meio da Decisão de fl. 2806, autorizou o seguimento da licitação.

Não obstante, posteriormente, o Serviço de Apoio ao Processo Licitatório identificou inconformidades nos artefatos de planejamento que necessitariam de retificação. Dessa forma, os autos retornaram à unidade demandante que, por sua vez, realizou as seguintes alterações (fls. 4870-4872):

Memorando nº 087/2025 – DIRSPGC

(...)

O presente encaminhamento decorre do retorno processual à unidade demandante, em razão dos apontamentos realizados pelo Serviço de Apoio ao Processo Licitatório, os quais identificaram inconformidades no Anexo 1 (Termo de Referência) e no Anexo 2 (Orçamento Detalhado) do Edital.

Em resposta, a área demandante promoveu as seguintes adequações:

1. Inclusão da expressão “Frete incluso. Posto em Fortaleza” nos itens 2 a 5 dos Lotes 1 e 2, resultando nas seguintes retificações no Edital:

- **Anexo 1** (*Termo de Referência – Anexo I, Formação dos Lotes e Estimativa da Contratação*), **págs. 70 e 71**;
- **Anexo 2** (*Orçamento Detalhado*), **págs. 97 e 98; 98 e 99**;
- **Anexo 3** (*Modelo de Apresentação de Proposta*), **págs. 134 e 135**;
- **Anexo 12** (*Minuta da Ata de Registro de Preços*), **págs. 178 e 179; 179 e 180**.

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.

3. 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. [...]

2. **Verificação da unidade de medida no item 27 (laranja) dos Lotes 7 e 8**, com manutenção da especificação inicial e realização de nova pesquisa de preços, a qual resultou na **redução de R\$ 19.500,00** no valor estimado da contratação, em virtude da correção do preço unitário da laranja, que **passou de R\$ 4,77 para R\$ 0,87**, implicando as seguintes alterações no Edital:
- **Anexo 1** (*Termo de Referência – Anexo I, Formação dos Lotes e Estimativa da Contratação*), **pág. 81**;
 - **Anexo 2** (*Orçamento Detalhado*), **págs. 123 e 128**.
3. **Retificação da descrição do item 9 dos Lotes 3 e 4**, com exclusão da menção à nacionalidade do produto, resultando nas seguintes adequações no Edital:
- **Anexo 1** (*Termo de Referência – Anexo I, Formação dos Lotes e Estimativa da Contratação*), **pág. 73**;
 - **Anexo 2** (*Orçamento Detalhado*), **págs. 100 e 110**;
 - **Anexo 3** (*Modelo de Apresentação de Proposta*), **págs. 137 e 146**;
 - **Anexo 12** (*Minuta da Ata de Registro de Preços*), **págs. 181 e 190**.
4. **Supressão, do Anexo 1 (Termo de Referência) do Edital, da menção ao Anexo VI (Parcelamento de Entregas)**, não acarretando prejuízo à regularidade das entregas, uma vez que as condições de fornecimento, com a devida previsão de ordem e prazos, permanecem integralmente disciplinadas no **item 9** do próprio **Termo de Referência**.

Diante do exposto, a Gerência de Contratações de Serviços (SDEMO), Compras Ordinárias e Eventuais encaminha os autos à Consultoria Jurídica para as providências cabíveis no âmbito da análise jurídica da minuta de edital atualizada, nos termos art. 53 da lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e suas alterações.(...)

Diante do relatado, ao que nos consta, manteve-se o atendimento aos requisitos inerentes à fase preparatória do certame, notadamente, dentre outros, no que se refere à adequada descrição da necessidade administrativa, à identificação da solução mais eficiente e à delimitação do objeto a ser contratado, nos termos exigidos pela Lei nº 14.133/2021.

No tocante à especificação dos objetos, observa-se que foram promovidos ajustes com vistas a melhor caracterização do que se pretende contratar.

Diante da possibilidade de que as retificações implementadas pudessem repercutir sobre o valor estimado da contratação, procedeu-se à reavaliação dos custos, nos termos do art. 23 e seguintes da Lei nº 14.133/2021. Tal análise resultou em uma redução de R\$ 19.500,00 (dezenove mil e quinhentos reais) na estimativa de preços inicialmente elaborada.

Cumpre salientar, neste ponto, que a presente manifestação jurídica não abrange o exame técnico especializado dos objetos licitados, por não competir a esta Consultoria Jurídica emitir juízo sobre aspectos de natureza eminentemente técnica, cuja apreciação cabe às áreas demandantes competentes. Assim, parte-se do pressuposto de que as especificações técnicas foram definidas com observância aos critérios e parâmetros exigidos para o atendimento do interesse público.

Desse modo, conclui-se, *a priori*, que as alterações foram realizadas em conformidade com os ditames da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual não vislumbramos objeções.

A partir do exposto, mantida incólume a análise do mérito da contratação já realizada no Parecer de fls. 2785-2808, aqui ratificado, opinamos pela regularidade das alterações ao Edital do Pregão Eletrônico nº 03/2025, recomendando-se, portanto, a regular continuidade do feito.

II – DA 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, ao passo que ratificamos os fundamentos de mérito expostos no Parecer de fls. 2785-2808, estamos de acordo com os termos do Edital de Pregão Eletrônico nº 03/2025 que nos foi encaminhado para análise (fls. 4635-4869), razão pela qual nada obsta o prosseguimento do certame.

À superior consideração.

Fortaleza/CE, data e hora indicadas na assinatura digital.

LUIZ FERNANDO
MARQUIM NOGUEIRA
FILHO:08960509477

Assinado de forma digital por
LUIZ FERNANDO MARQUIM
NOGUEIRA FILHO:08960509477
Dados: 2025.05.20 11:56:55
-03'00'

Luiz Fernando Marquim Nogueira Filho
Analista Judiciário

De acordo. À douta Presidência.

CRISTHIAN SALES DO
NASCIMENTO
RIOS:72191201334

Assinado de forma digital por
CRISTHIAN SALES DO
NASCIMENTO RIOS:72191201334
Dados: 2025.05.26 09:33:04 -03'00'

Cristhian Sales do Nascimento Rios

Consultor Jurídico

Processo Administrativo nº 8516268-54.2024.8.06.0000.

Assunto: Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 03/2025, após alterações.

DECISÃO

Rh.

Em evidência, o processo administrativo destinado a instrumentalizar a realização de procedimento licitatório, por meio do qual a Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações encaminhou a minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 03/2025, cujo objeto consiste no *“Registro de Preços para aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis para atender as necessidades do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará”*.

Importante registrar que esta Presidência já havia autorizado a realização do certame, conforme a decisão de fl. 2.806.

Não obstante, posteriormente, o Serviço de Apoio ao Processo Licitatório identificou inconformidades nos artefatos de planejamento que necessitavam retificação. Dessa forma, os autos retornaram à unidade demandante que, por sua vez, realizou as alterações devidas.

Sobre a regularidade das modificações ao Edital da licitação, a Consultoria Jurídica emitiu parecer fundamentado, asseverando o atendimento das exigências legais aplicáveis em razão do respeito aos requisitos inerentes à fase preparatória do certame, especialmente a descrição da necessidade, a identificação da melhor solução e a delimitação dos objetos a serem contratados, ratificando, assim, os fundamentos do Parecer de fls. 2.785-2.808.

Sendo assim, com fulcro nas informações da Secretaria de Administração e Infraestrutura, bem como nas razões expostas pela Consultoria Jurídica desta Presidência, **APROVO** o parecer e **AUTORIZO** o prosseguimento do certame nos termos consignados no Edital de Pregão nº 03/2025 (fls. 4.635-4.869).

Encaminhem-se os autos à Comissão Permanente de Contratação, para colher as assinaturas e rubricas devidas no instrumento convocatório e anexos, e efetivar as demais providências necessárias.

Fortaleza-CE, data e hora indicadas na assinatura digital.

HERACLITO VIEIRA DE
SOUSA
NETO:29429358391

Assinado de forma digital por
HERACLITO VIEIRA DE SOUSA
NETO:29429358391
Dados: 2025.05.26 11:34:23 -03'00'

Desembargador HERÁCLITO VIEIRA DE SOUSA NETO
Presidente