



Processo CPA 8521813-08.2024.8.06.0000

Interessado: Secretaria de Administração e Infraestrutura – SEADI.

Assunto: Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 18/2025.

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 14.133/2021,¹ inclusive quanto à minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 18/2025, o qual tem por objeto o ***“registro de preços para eventual aquisição de PAPEL A4, a fim de atender as necessidades das unidades administrativas e judiciárias da capital e do interior do Estado do Ceará”***.

Cabe pontuar a prévia análise do edital, por meio do parecer de fls. 494-521, sendo ali observado que a referida Diretoria, através do Memorando nº 88/2025 – DIRSPGC (fls. 186-191), 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.

Neste momento processual retornam os autos à Consultoria Jurídica para nova análise, uma vez que restou identificada a necessidade de reformular a redação relativa à aplicação da multa moratória para, em observância aos princípios do art. 5º, da Lei 14.133/2021, fazer constar como parâmetro à aplicação do percentual da penalidade de multa o valor do contrato ou instrumento equivalente e não o valor global da Ata de Registro de Preço, harmonizando os itens 18.2.4.1 do TR (fl. 664) e 12.4.3, do Edital (fl. 846), e, ainda, para ajustar a redação do item 12.4.6, do edital (fl. 846), aos arts. 155 e 156, III, da Lei 14.133/2021, os quais passaram a seguinte

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. (...)

redação:

12.4.3. Os percentuais de multas moratórias incidirão sobre o valor do contrato ou instrumento equivalente licitado ou celebrado.

12.4.6. A sanção de impedimento de licitar e contratar, previstas no art. 156, III, da Lei 14.133/2021, nos termo do seu § 4º, será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII, do caput do art. 155 desta Lei, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 3 (três) anos.

Os autos foram instruídos, além da referida minuta do Edital do certame, ao que interessa a esta manifestação, com os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls. 279-283);
- b) Estudo Técnico Preliminar - ETP (fls. 284-302);
- c) Relatório de Cotação de Preço BP para ETP (fls. 304-312) e Mapa de preços (fl. 313);
- d) Mapa Comparativo de Preços BP para ETP (fls. 314-315);
- e) Termo de Pertinência (fl. 316), Termo de Referência – TR e anexos (fls. 318-372);
- f) Memorando nº 123/2025/TJCEGERAQSUPRIM, no qual a Gerência de Aquisições e Suprimentos solicita autorização para a realização do processo licitatório (fls. 373-374);
- g) Anuênciam do Secretário de Administração e Infraestrutura quanto às especificações do DFD, ETP, TR e seus anexos retificados (fl. 376);
- h) Autorização da Presidência do e. TJCE para a realização de processo licitatório (fl. 377);
- i) Proposta de Minuta do Edital (fls. 390-489) com encaminhamento à CONJUR (Memorando nº 214/2025 – DIRSPGC) (fl. 490);
- j) Parecer Jurídico e Decisão da Presidência (fls. 494-522),
- k) Manifestação do Serviço de Apoio em Processo Licitatório, com encaminhamento à Gerência de Contratações de Serviços sem Dedicação Exclusiva de Mão-de-Obra para verificação e possível correção da tabela constante no subitem 18.2.4.1 do Edital;

- l) Termo de Referência atualizado (fls. 638-669);
- m) Minuta do Edital 18/2025 (fls. 815-923);
- n) Memorando nº 290/2025 – DIRSPGC (Fls. 924-925)

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

II - DA 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, 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. Nesse 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 (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativa), 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 (GN).**

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

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

III - DA ANÁLISE JURÍDICA

a) Da contextualização da demanda:

Conforme consta dos nos autos, a Secretaria de Administração e Infraestrutura manifesta a intenção de realizar registro de preços visando eventual aquisição de Papel A4, com o objetivo de suprir as demandas operacionais do Poder Judiciário do Estado do Ceará.

Dentre as justificativas apresentadas, destaca-se, em primeiro plano, a imprescindibilidade do atendimento à demanda por papel A4, com vistas a atender as necessidades de consumo das unidades do Poder Judiciário cearense. Ressalta-se que o insumo em questão é essencial para a continuidade das atividades administrativas e jurisdicional, o que reforça a aquisição pretendida. Nestes termos, vejamos as informações constantes no Documento de Formalização de Demanda (fl. 279):

DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA

3. IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE

3.1. Tendo em vista a necessidade de realização de inúmeras atividades de natureza administrativa e judiciária desempenhadas pelas unidades que compõem a força de trabalho desta Egrégia Corte, é imprescindível oferecer fluidez ao andamento de requisições e demandas apresentadas tanto pela sociedade quanto pelos setores do Poder Judiciário Estadual. Para isso, é de vital importância que o TJCE possua a demanda por celulose de papéis em níveis de estoque adequados e compatíveis com o volume de trabalhos executados, tanto na Capital quanto nas comarcas do interior.

Diante da demanda identificada, foi realizado levantamento de dados para apurar a quantidade de itens indispensáveis à sua satisfação, definindo as especificidades técnicas dos objetos para garantir o adequado atendimento.

Ao analisar as possíveis opções de solução para a demanda apresentada, a Gerência de Aquisições e Suprimentos, como igualmente consta no ETP presente nos autos (fls. 284-302), 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 aquisição de Papel A4**, a fim de atender às necessidades de consumo das unidades do Poder Judiciário cearense.

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)*³, 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)

Dito isso, vejamos o que se diz sobre a definição da solução a ser contratada (fls. 286, 288, 291 e 294) com destaques no original:

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

(…)

3. FORMAS DE ATENDIMENTO DA NECESSIDADE

(…)

3.5. 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 encontradas é técnica e financeiramente viável para o atendimento da demanda, seguindo os seguintes parâmetros:

3.5.1. Pesquisa em processos similares anteriores feitos pelo TJCE.

3.5.2. Pesquisa em outros órgãos e entidades.

3.5.3. Pesquisa de oferta de soluções do mercado, com objetivo de identificar as diversas possibilidades e a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações.

(…)

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

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

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 o **Item 3 – Formas de atendimento da necessidade**, as soluções internas mostraram-se **inviáveis**, em face das justificativas e desvantagens já apresentadas.

(...)

8.3. Após análise, a **aquisição de papel A4 (branco) foi considerada a solução mais viável** em praticamente todos os aspectos, pois garante maior controle sobre a qualidade e fornecimento dos itens, promove a competitividade e flexibilidade no mercado, e assegura que o TJCE possa adaptar-se rapidamente a qualquer necessidade que venha a surgir. Além disso, essa solução já é uma prática consolidada no TJCE, garantindo a eficiência do processo.

8.4. No entanto, verificamos a necessidade de **aquisição de um lote de papel A4 do tipo reciclado**, por constituir-se como uma ação de Sustentabilidade Ambiental, promovendo a imagem institucional responsável do TJCE, em alinhamento com o Plano de Logística Sustentável, bem como o art. 11, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, que recomenda incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

8.5. A solução indicada acima, visa conciliar vantajosidade econômica e critérios de sustentabilidade ambiental. Para isso, foi previsto um lote de papel reciclado A4, no quantitativo de 822 (oitocentas e vinte e duas) resmas, o que representa aproximadamente 2,5% do total da demanda estimada. A escolha por esse volume, justifica-se por se tratar de uma etapa inicial de implantação gradual do uso de papel reciclado no âmbito do TJCE. Essa abordagem permite avaliar, de forma controlada, a aceitabilidade e o desempenho técnico.

O Termo de Referência, à fl. 638, esclarece o objeto do instrumento:

OBJETO

1.1. O presente Termo de Referência para registro de preços visa a descrever detalhadamente a pretensão de aquisição de **PAPEL A4**, a fim de atender as necessidades das unidades administrativas e judiciárias da capital e do interior do Estado do Ceará, nos termos e quantidades adiante detalhados

Pelo exposto, considerando de forma sistemica as informações prestadas pelo setor demandante, atentando especialmente ao ETP, ao TR e aos demais artefatos, podemos concluir que a solução escolhida para o atendimento da demanda consiste no registro de preços para aquisição de papel A4 (branco e reciclado).

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 e custos com transporte e respectiva amortização.,

conforme se vê (fls. 296-297):

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. ITEM 01 - Lote 01 – Cota Principal para ampla concorrência (75% do quantitativo total da demanda). Lote 02 – Cota Reservada destinado ao atendimento por ME ou EPP, nos termos da Lei Complementar 123/06 (25% do quantitativo total da demanda).

11.1.2. ITEM 02 – Lote 01 – Exclusivo para ME/EPP conforme art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006

11.2. Quadro demonstrativo da divisão dos lotes:

ITEM	DESCRÍÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA	LOTE 1 – COTA PRINCIPAL	LOTE 2 – COTA RESERVADA	TOTAL
1	PAPEL SULFITE BRANCO NO FORMATO A4, MEDINDO (210 MM X 297 MM) COM CERTIFICAÇÃO AMBIENTAL FSC OU CERFLOR.	RESMAS	24.051	8.017	32.068
ITEM	DESCRÍÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA	LOTE 1 – COTA PRINCIPAL	LOTE 2 – COTA RESERVADA	TOTAL
2	PAPEL SULFITE RECICLADO, NO FORMATO A4, MEDINDO (210 MM X 297 MM).	RESMAS	617	205	822
Total de papel A4 (branco e reciclado) em resmas					32.890

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, observe-se 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; vejamos:

TCU, SÚMULA 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 disponha 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.

No caso, 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.

Ademais, partindo da especificação supra, a área demandante efetivou pesquisa de preço em conformidade aos parâmetros indicados no art. 23, §1º, I, II e III, da Lei 14.133/2021, priorizando valores praticados em outras contratações públicas e domínio amplo.

Nesse contexto, adotou-se o valor estimado de R\$ R\$ 991.755,60 (novecentos e noventa e um mil setecentos e cinquenta e cinco reais e sessenta centavos, **conforme consta do Mapa de Preços de fl. 360.**

Informa-se, ainda, que a contratação se encontra prevista no Plano de Contratações Anual do Poder Judiciário – PAC 2025, sob o Código TJCESEADI_2025_0085, e está em consonância com o planejamento estratégico desta e. Corte (Termo de Referência – fl. 641).

Concluída a exposição dos principais aspectos da fase preparatória da presente licitação, passa-se à análise específica das diretrizes centrais relacionadas ao tipo de contratação pretendida e à sua adequação ao caso concreto.

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

O art. 17 da Lei nº 14.133/2021 estabelece as fases necessárias para a realização dos procedimentos licitatórios em geral. 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.

(...) GN

Por sua vez, no art. 53 da nova Lei de Licitações, tem-se 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.*”.

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

Art. 53. *omissis.*

§ 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;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e comprehensível 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 essa a fase em que se encontra o presente processo, motivo pelo qual 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.

(...) GN

Compulsando os autos, verifica-se a presença dos competentes Estudo Técnico Preliminar (fls. 284-302) e Termo de Referência (fl. 638-669), 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 proposta de Minuta do Edital (fls. 815-923) contém como anexo o Termos de Referência, o orçamento detalhado, a minuta da ata de registro de preços, além de

informações sobre forma de fornecimento, a modalidade de licitação, o critério de julgamento e o modo de disputa.

Foram igualmente abordadas pelos documentos constantes dos autos as qualificações técnica e econômico-financeira necessárias à contratação.

Cabe, ainda, ressaltar que foi confeccionado e juntado ao caderno processual, às fls. 357-359, 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 e. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

Avançando na análise da etapa de instrução inicial do certame, importante mencionar que a lei de regência estabelece, 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, verifica-se que o ETP (fls. 284-302), no caso concreto, contém os elementos obrigatórios destacados.

Acerca do **Termo de Referência (TR)**, dispõe a mesma norma:

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

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;

- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

(...) GN

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

(...)

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

(...) GN

Na mesma toada, o TR (fls. 638-669) também atende aos mencionados pressupostos na hipótese em exame.

Dessa forma, aliado às demais informações constantes nos autos, **consideramos adequada, sob o aspecto formal, a instrução preliminar do presente processo licitatório.**

Nesse 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, nesse sentido, que os documentos técnicos acima mencionados (ETP e TR – fls. 284-302 e fls. 318-350, respectivamente), os quais servem de base para todo o processo licitatório e para a futura contratação pretendida, foram confeccionados pela Gerência de Aquisições e Suprimentos, órgão integrante da Secretaria de Administração e Infraestrutura desta e. Corte, 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.**

Isso posto, compete 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: 991.755,60

Como já mencionado, para a licitação em tela, a área demandante apresentou às fls. 349 e 351, a estimativa de preço total no valor total de R\$ 991.755,60 (novecentos e noventa e um mil, setecentos e cinquenta e cinco reais e sessenta centavos), valores esses obtidos a partir de pesquisa de preço realizada (fl. 360).

A Lei nº 14.133/2021 estabelece regramento próprio no que se refere ao procedimento regular para estimativa de preços, conforme disposto no art. 23 e seguintes, *in 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.

(...) GN

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.

Na hipótese, em relação à cotação de preços, informa-se que foram utilizados os parâmetros indicados nos incisos I, II, e III do § 1º do art. 23 da Lei 14.133/2021, priorizando os valores praticados em outras contratações públicas e em domínio amplo. Confira-se o disposto no Relatório de Cotação e Mapa comparativo de preços BP para TR (fls. 360-372) e no TR (fl. 669):

TERMO DE REFERÊNCIA

(...)

ESTIMATIVAS DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

20.1. O custo estimado total da contratação é de R\$ 991.755,60 (novecentos e noventa e um mil, setecentos e cinquenta e cinco reais e sessenta centavos), conforme relatório e planilha de preços inseridos nos autos do presente processo.

O cálculo do preço estimado foi validado com base em cotação de preços obtidos de diferentes fontes (compras governamentais e outros entes públicos), os documentos evidenciam que o valor estimado é resultado de um processo de pesquisa de mercado, seguindo o método da média aritmética em conformidade com a Instrução Normativa Nº 65 de 07 de Julho de 2021 (fls.

679-394). Assim, 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:

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. (GN)

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedural 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.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei. (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**. 3^a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022 – ePub 3. ed. em e-book baseada na 3. ed. impressa) GN

Firmadas essas premissas, repita-se que o processo almeja o registro de preços visando à eventual aquisição de Papel Sulfite Branco e Reciclado no formato A4.

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 menciona os padrões de desempenho e qualidade a serem exigidos, por meio das especificações apresentadas, bem como apresenta 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 (fl. 319), 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 ETP - Estudo Técnico Preliminar.*”.

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 apenas 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 e. 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. (GN)

Assim, 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 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:

É 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 transcritos.

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 Públcas Comentadas*)⁴ 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 14.133/21, *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.

(...) 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;

⁴TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públcas Comentadas. 14^a ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. pág. 530.

(...) 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:

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. (GN)

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 item 1.9 do Termo de Referência (fl. 319-320), este e. Tribunal de Justiça optou pela não divulgação da intenção.

Diante das exigências legais, conforme demonstrado neste parecer, 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 (Id 0286822):

O instrumento que inaugura a fase externa da licitação é o edital e sua respectiva

publicidade. Nele estão descritas as condições de participação, a data em que ocorrerá o certame, a forma de credenciamento, as condições de aceitabilidade da proposta, dentre outros requisitos.

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, *caput*, 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.

(...) GN

Partindo do mandamento legal supra, observa-se, às fls. 815-853, que a proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 18/2025 apresenta os elementos essenciais delineados pelo *caput* do art. 25 da Lei Geral de Licitações, 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).

Ademais, acompanham a minuta do instrumento convocatório de fls. 815-853, como anexos, os seguintes documentos: **i) termo de referência** (fls. 855-866); **ii) Formação dos Lotes e Estimativa da Contratação** (fls. 887-888); **iii) modelo do Termos e Nomeação de Preposto** (fl. 889); **iv) modelos de Termos de Recebimento Provisório e Definitivo** (fls. 891-892); **v) Mapa de Risco** (fls. 893-895); **vi) Orçamento Detalhado** (fls. 896-898); **vii) modelo de Apresentação da Proposta** (fls. 899-901); **viii) modelo de Declaração de que não extrapola a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte** (fl. 902); **ix) modelo de declaração de micro empresa ou empresa de pequeno porte** (fl. 903), **x), modelo de declaração de que não emprega menor** (fl. 904); **xi) modelo de declaração de atendimento aos requisitos de habilitação** (fl. 905); **xii) modelo de declaração de que não possui, em sua cadeia produtiva, empregados executando trabalho degradante ou forçado** (fl. 906); **xiii) modelo de declaração de cumprimento de reserva de cargos legal para Pessoa com deficiência ou reabilitado da previdência social** (fl. 907); **xiv) modelo de declaração de autenticidade dos documentos** (fl. 908); **xv) minuta da ata de registro de preços** (fls. 908-919).

Ademais, foi realizada a retificação do item relativo à aplicação da multa moratória, fazendo constar como parâmetro, para aplicação do percentual da penalidade de multa, o valor do contrato ou instrumento equivalente e não o valor global da Ata de Registro de Preço, harmonizando, assim, os itens 18.2.4.1 do TR (fl. 664) e 12.4.3, do Edital (fl. 846) e, ainda, para

ajustar a redação do item 12.4.6, do edital (fl. 846), aos arts. 155 e 156, III, da Lei 14.133/2021.

Partindo do mandamento legal supra, vemos que a minuta do edital apresenta os elementos essenciais delineados no dispositivo legal, concluindo-se, desta feita, então, pela regularidade do instrumento convocatório minutado.

g.2) Da minuta da Ata de Registro de Preços (fls. 475-485):

Ao analisarmos o Anexo 11 do Edital do certame em comento, o qual dispõe sobre o modelo da Ata de Registro de Preço a ser celebrada, verifica-se 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 14.133/2021:

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.

Concluímos, nesse ponto, que a **minuta de ARP, a qual 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 substituição do contrato por outro instrumento hábil:

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 (fl. 917): “*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 da citada Lei, conforme redação a seguir:

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

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 reajuste 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.

§ 7º Para efeito do disposto nesta Lei, consideram-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra ou a entrega do bem, ou parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança. (GN)

Em resumo, 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 à assistência técnica, independentemente de seu valor. Dessa forma, entendemos pela regularidade da substituição do Contrato por outro instrumento hábil para a futura contratação.

Observamos que, no caso, nos termos do art. 6º, XLV da Lei nº 14.133/2021, a adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP) é apropriada. Ademais, a estrutura em lotes (cota principal e cota reservada) obedece ao disposto no art. 48, III da LC nº 123/2006, garantindo reserva de cota para ME/EPP, conforme determina a legislação; o edital adota o modo de disputa aberto e fechado, detalha com clareza as fases de apresentação de propostas, sessão pública, envio de lances, julgamento, habilitação, adjudicação e homologação, com previsão da utilização de critérios de desempate, disputa final, preferência ME/EPP, prazos validade, etc.

O estudo técnico preliminar e o termo de referência estão devidamente elaborados e disponíveis no processo, com estimativas de preços fundamentadas e as exigências de habilitação estão alinhadas com os artigos 62 a 70, todos da Lei 14.133/2021.

A minuta de ARP que acompanha o instrumento convocatório do certame, está alinhada à legislação vigente e contempla os requisitos indispensáveis à sua regularidade e validade.

A minuta do edital contempla os elementos essências previstos na legislação aplicável, o que permite concluir pela regularidade formal do instrumento convocatório apresentado.

IV - DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, ressalvando-se, mais uma vez, que os aspectos de conveniência e oportunidade e critérios técnicos não estão sob o crivo desta Consultoria Jurídica, **nos manifestamos pela regularidade do processo até então, bem como pela conformidade legal dos artefatos exibidos, inclusive a proposta da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 18/2025** que nos foi encaminhada para análise, razão pela qual entendemos possível o prosseguimento do certame.

Recomendamos que os autos sejam remetidos à *Gerência de Contratações de Serviços sem Dedicação Exclusiva de Mão de Obra (DEMO), compras ordinárias e eventuais*, para a adoção de providências imprescindíveis à publicação do ato convocatório.

É o parecer. À superior consideração.

Fortaleza, data e hora indicadas na assinatura digital.

FRANCINILDA
GOMES DE BRITO
MARINHO:201717

Assinado de forma digital
por FRANCINILDA GOMES
DE BRITO MARINHO:201717
Dados: 2025.10.27 09:38:13
-03'00'

Francinilda Gomes de Brito Marinho
Assessora Jurídica

De acordo. À douta Presidência.

CRISTHIAN SALES
DO NASCIMENTO
RIOS:72191201334

Assinado de forma digital por
CRISTHIAN SALES DO
NASCIMENTO RIOS:72191201334
Dados: 2025.10.27 11:16:32
-03'00'

Cristhian Sales do Nascimento Rios
Consultor Jurídico

Processo CPA 8521813-08.2024.8.06.0000

Interessado: Secretaria de Administração e Infraestrutura – SEADI.

Assunto: Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 18/2025.

DECISÃO

Em evidência, o processo administrativo acima identificado, por meio do qual foi encaminhada, para análise da consultoria Jurídica, a proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 18/2025, o qual tem por objeto o *“registro de preços para eventual aquisição de PAPEL A4, a fim de atender as necessidades das unidades administrativas e judiciárias da capital e do interior do Estado do Ceará.”*

Neste momento processual, retornaram os autos à Consultoria Jurídica, após retificação do item 18.2.41 do TR (fl. 664) e dos itens 12.4.3 e 12.4.6 do Edital, quanto à aplicação da sanção decorrente do inadimplemento do pacto. Nestes termos, sobre a regularidade do Edital da licitação e do respectivo processo, a Consultoria Jurídica emitiu parecer fundamentado, asseverando o atendimento das exigências legais aplicáveis.

Sendo assim, com fulcro nas informações atestadas pela Secretaria de Administração e Infraestrutura - SEADI, bem como nas razões expostas pela Consultoria Jurídica desta Presidência, **APROVO** o parecer retro e **AUTORIZO** o prosseguimento do certame.

Nesse sentido, encaminhem-se os autos à Gerência de Contratações de Serviços sem Dedicação Exclusiva de Mão de Obra (DEMO), compras ordinárias e eventuais, para a adoção de providências imprescindíveis à publicação do ato convocatório.

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

HERACLITO VIEIRA DE SOUSA NETO:200458

Assinado de forma digital por
HERACLITO VIEIRA DE SOUSA
NETO:200458
Dados: 2025.10.27 16:32:30 -03'00'

Desembargador HERACLITO VIEIRA DE SOUSA NETO
Presidente