

Processo CPA nº 8512525-36.2024.8.06.0000.

Interessada: Secretaria de Administração e Infraestrutura - SEADI.

Assunto: Análise da proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 001/2026.

Objeto: Aquisição de utensílios de copa e cozinha.

Valor estimado: R\$ 709.330,34 (setecentos e nove mil, trezentos e trinta reais e trinta e quatro centavos).

PARECER

I - DO RELATÓRIO.

Trata-se de processo administrativo destinado a instrumentalizar a realização de procedimento licitatório, tendo a Gerência de Contratações de Serviços sem Dedicção Exclusiva de Mão de Obra enviado os autos digitais a esta Consultoria Jurídica (CONJUR), pela vez primeira, à fl. 1.142, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021,¹ para análise e manifestação à proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 001/2026 e seus anexos (fls. 1.018-1.140), o qual versava sob a aquisição de material cuja estimativa de preço era de R\$ 591.801,13 (quinhentos e noventa e um mil, oitocentos e um reais e treze centavos), conforme parecer de fls. 1.145-1.168 e decisão de fls. 1.169-1.170, que retornou à CONJUR em atualização aos artefatos, com estimativa de valor em R\$ 709.330,34 (setecentos e nove mil, trezentos e trinta reais e trinta e quatro centavos), sob o mesmo objeto: “*Registro de preços visando eventual aquisição de UTENSÍLIOS DE COPA E COZINHA, a fim de atender as necessidades do Poder Judiciário Cearense.*”.

Observado o andamento processual, verifica-se que o Serviço de Apoio em Processo Licitatório (TJCESERVAPL) encaminhou os autos ao Apoio Processual da Consultoria Jurídica (fl. 1.171), que submeteu o caderno processual à Gerência de Contratações de Obras e Serviços de

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. (...)

Engenharia, sendo solicitada como providência a publicação (fl. 1.296), sem que fosse levada a efeito, com retorno dos autos ao TJCESERVAPL (fl. 1.296).

Na sequência, observa-se que os autos foram endereçados à Gerência de Aquisições e Suprimentos, a pedido (fl. 1.297), que anexou novos artefatos: DFD (fls. 1.298-1.304); ETP (fls. 1.305-1.338), seus anexos (fls. 1.339-1.461); TR (fls. 1.462-1.499), seus anexos (fls. 1.500-1.641); justificativa dos ajustes (fls. 1.642-1.643), indicando como valor estimado **R\$ 709.330,34 (setecentos e nove mil, trezentos e trinta reais e trinta e quatro centavos)**.

Cabe pontuar que os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Orçamento e Apoio à Fiscalização de Contratos (fls. 1.644 e 1.646); à Coordenadoria de Gestão Orçamentária (fl. 1.645); bem como à Secretaria de Administração e Infraestrutura (SEADI), com concordância do Secretário ao constante dos novos artefatos (DFD, ETP e TR, bem como de seus anexos), e indicação do Código PAC: RDP-SEADI-2026-210 (fl. 1.647), seguindo-se a autorização da Presidência deste e. TJCE, à fl. 1.645.

Os autos foram instruídos, além da nova proposta de minuta do Edital do certame (fls. 1.650-1.692), ao que interessa a esta nova manifestação, dos seguintes documentos:

- a) Termo de Pertinência (fl. 874);
- b) Documento de Formalização da Demanda - DFD (fls. 1.298-1.304); Estudo Técnico Preliminar Atualizado - ETP (fls. 1.305-1.338);
- c) Levantamento de Necessidades (fls. 1.339-1.347); Informações complementares (fls. 1.348-1.349);
- d) Termo de Referência - TR (fls. 1.462-1.499);
- e) Formação de Lotes (fls. 1.500-1.504);
- f) Mapa de Risco (fls. 1.513-1.515);
- g) Caderno de especificações (fls. 1.516-1.550) e Mapa de Preço (fl. 1.551-1.552) com Relatório de cotação de preços (fls. 1.553-1.641);
- h) Memorando nº 033/2026/GERAQSUPRIM (fls. 1.642-1.643);
- i) Ciência da situação processual pela Coordenadoria de Orçamento e Apoio à Fiscalização de Contratos (fls. 1.644 e 1.646), Coordenadoria de Gestão Orçamentária (fl. 1.645) e Secretaria de Administração e Infraestrutura (SEADI), com concordância do Secretário ao constante do DFD, ETP e TR (fl. 1.647);

j) Autorização da Presidência deste e. TJCE à instauração do procedimento licitatório (fl. 1.648), seguindo-se a proposta de minuta do novo Edital (fls. 1.650-1.829).

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 (GN).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.

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

III - DA ANÁLISE JURÍDICA.

a) Da contextualização da demanda:

Extraí-se dos autos que esta Consultoria Jurídica já emitiu parecer nos presentes autos (fls. 1.145-1.168), no qual analisou o edital sob o prisma da legalidade, concluindo que a minuta e o procedimento, à época, estavam em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

Naquele parecer a CONJUR cumpriu sua função de realizar o controle prévio de legalidade, verificando a presença de artefatos obrigatórios como o DFD, ETP, Termo de Referência e Mapa de Riscos, bem como verificou se a instrução processual respeitou as fases à licitação e os requisitos de transparência e eficiência exigidos pela lei de regência. Assim, considerou adequada a utilização do Pregão Eletrônico, justificando que os utensílios de copa e cozinha possuem padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos, caracterizando-os como bens comuns.

Ademais, observou que não se submetem ao crivo da Consultoria Jurídica os aspectos técnicos, financeiros ou de conveniência e oportunidade. Assim, naquele momento processual partiu do pressuposto de que as especificações técnicas e o detalhamento dos objetos foram determinados corretamente pela área técnica, sem entrar no mérito se os itens escolhidos são os mais adequados para o tribunal. Em suma, a análise foi tecnicamente adequada dentro do escopo jurídico.

Subsequentemente àquele momento processual, pelas informações constantes do Memorando nº 033/2026/GERAQSUPRIM (fls. 1.642-1.643), a área técnica revisou o DFD, o ETP e o TR, com atualização do valor estimado total, que passou de R\$ 591.801,13 (quinhentos e noventa e um mil, oitocentos e um reais e treze centavos) para R\$ 709.330,34 (setecentos e nove mil, trezentos e trinta reais e trinta e quatro centavos), justificando-se no referido memorando a atualização nestes termos:

(...)

A atualização dos artefatos (ETP e TR) se deu em virtude de:

i) Ajustes e melhorias nas especificações dos itens, a fim de se mitigarem os riscos de aquisição de material de qualidade aquém da necessidade, em virtude de **falhas na descrição técnica.**

Além disso, visando reforçar a qualidade mínima exigida dos itens, foram adicionadas marcas de referência, possibilidade admitida pela legislação quando a

descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência, além de também ser elaborado um caderno de especificações (Anexo VII do TR).

ii) Em decorrência desses ajustes foi necessário realizar atualização na pesquisa de preços. **Assinalamos que a diferença da pesquisa de preços entre ETP e TR se deu em razão de serem observadas falhas no relatório de pesquisa de preços do ETP, decorrentes de limitações e/ou erros no sistema do Banco de Preços.**

(...) GN

Tem-se que a área técnica identificou e justificou a necessidade de retificação dos artefatos reelaborando-os integralmente (DFD, ETP, TR, matriz de riscos e pesquisa de preços), submetendo as alterações à autoridade administrativa competente (Secretário), que anuiu à retificação (fl. 1.647), e posterior autorização da Presidência (fl. 1.648), encaminhando a nova proposta de minuta do edital (fls. 1.650-1.829) para análise da Consultoria Jurídica, tudo em observância à segregação de funções, à hierarquia administrativa e à governança das contratações.

Desse modo, verifica-se que a Secretaria de Administração e Infraestrutura pretende o registro de preços para aquisição de UTENSÍLIOS DE COPA E COZINHA, a fim de atender as necessidades do Poder Judiciário Cearense e com isso **garantir a disponibilidade adequada** dos itens de copa, buscando prevenir riscos de desabastecimento ou acúmulo excessivo.

O Procedimento adotado configura retificação e saneamento dos autos **antes da publicação do edital**, com elaboração de novo DFD, ETP, TR, Pesquisa de Preço e demais instrumentos, todos com anuência da autoridade competente, conforme acima dito.

Nesse contexto, é relevante destacar que a referida revisão ocorreu ainda no âmbito da fase interna da licitação (antes da publicação do edital), momento em que não há, ainda, vinculação ao instrumento convocatório, expectativa legítima de terceiros, nem instauração da fase competitiva, inexistindo qualquer risco de ilegalidade ou nulidade a ser apreciada, mas de apreciar a regularidade jurídica do processo de contratação até o presente momento, nos termos da legislação de regência.

Assim, vejamos as informações constantes no Documento de Formalização da Demanda - DFD (fls. 1.298-1.304):

DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA

(...)

IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE

3.1. Verifica-se a necessidade de suprir as unidades do Poder Judiciário do Estado do Ceará com itens que assegurem o adequado funcionamento de suas copas, de forma a garantir condições materiais que promovam o conforto, o bem-estar e a funcionalidade no ambiente de trabalho. A disponibilização de recursos apropriados nesse espaço de apoio contribui diretamente para a qualidade do ambiente organizacional, refletindo positivamente na produtividade e na satisfação dos servidores e magistrados;

3.2. As copas desempenham papel relevante no apoio às atividades institucionais, funcionando como espaços de suporte que favorecem pausas apropriadas e promovem um ambiente de trabalho mais equilibrado. Atender às necessidades estruturais dessas áreas significa investir na qualidade de vida dos colaboradores e na eficiência operacional das unidades, alinhando-se aos princípios de valorização humana e de melhoria contínua dos ambientes laborais no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará;

3.3. Assim, o atendimento desta necessidade permite garantir o abastecimento e fornecimento contínuo dos serviços relacionados a presente demanda, para que as atividades do Poder Judiciário não sejam prejudicadas.

(...)

Sobre a questão, 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.³
(GN)

Dito isso, vejamos o que se diz o novo Estudo Técnico Preliminar, sobre a definição da solução a ser contratada (fls. 1.325-1.330):

³ Disponível em: https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-07/ebook_pge_revista_juridica_13o_edicao_-_2022_0.pdf#page=89

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

(...)

8. LEVANTAMENTO DE MERCADO

8.1. Para a contratação em tela, foram pesquisados processos similares anteriores, feitos pelo TJCE, por outros órgãos e entidades, além de levantamento de soluções do mercado, com o objetivo de identificar as diversas possibilidades e a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações

8.2. Os **processos similares anteriores realizados pelo TJCE**, conforme item 2, serviram como referência metodológica e auxiliaram na compreensão das necessidades e especificações dos itens. Contudo, a análise dessas contratações evidenciou oportunidades de aprimoramento, especialmente quanto ao ajuste dos quantitativos, considerando a expansão e reestruturação das unidades, à melhoria das especificações visando maior eficiência e durabilidade, e à necessidade de um planejamento mais estruturado para assegurar previsibilidade e eficiência no atendimento.

(...)

8.6. Após análise das alternativas, a **aquisição de utensílios de copa e cozinha**, pois essa opção foi considerada a mais viável, 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 exigidas pelo Tribunal e o atendimento ágil das necessidades identificadas, evitando potenciais atrasos ou complicações logísticas associados à terceirização do processo de fornecimento.

9. ESTIMATIVA DE VALOR

9.1. Considerando as diversas formas para atender a necessidade descrita neste documento, foram considerados os respectivos valores aproximados para o fornecimento, abaixo listados, que indicam como razoável a estimativa em torno de R\$ 705.542,38 (setecentos e cinco mil, quinhentos e quarenta e dois reais e trinta e oito centavos), valor que se apresenta como razoável para a contratação pretendida, podendo ser ajustado durante a elaboração do Termo de Referência.

(...).

10. SOLUÇÃO ESCOLHIDA

10.1. Após as análises das particularidades da necessidade e das possibilidades de atendimento, identificou-se como a melhor opção para o atendimento da necessidade a aquisição de utensílios de copa e cozinha. Essa escolha se baseia nos seguintes fatores:

10.1.1. A solução escolhida garante que as especificações técnicas dos utensílios sejam atendidas com precisão, especialmente em termos de durabilidade, resistência e conformidade com as necessidades do TJCE;

10.1.2. A solução permite um atendimento mais rápido das necessidades e garante que os utensílios estejam disponíveis de imediato para todas as unidades;

10.1.3. A solução está em conformidade com os padrões usuais de mercado, caracterizando o objeto como comum, com fácil aquisição;

10.1.4. A aquisição dos utensílios têm sido a opção mais recorrente dos órgãos públicos.

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 e padronização 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.

10.2.1. Com a decisão de formalizar uma ata de Registro de Preços, **o TJCE optou por não realizar a divulgação da Intenção de Registro de Preços (IRP) neste caso específico.** A Intenção de Registro de Preços (IRP) é ferramenta que permite que Administração Pública compartilhe as suas intenções de realizar licitações para Registro de Preço – SRP, possibilitando a participação de outros órgãos ou entidades que tenham interesse em adquirir o mesmo objeto, possibilitando auferir melhores preços por meio de economia de escala.

(...) GN

Pelo exposto, consideradas as informações prestadas pelo setor técnico solicitante, 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 aquisição de utensílios de copa e cozinha, a fim de atender aos diversos órgãos do e. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

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 (fls. 1.331-1.332):

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.

11.2. Desse modo, identificou-se a melhor opção em licitar por grupo, pois considerou-se a natureza homogênea e padronizada dos utensílios de copa e cozinha, destinados ao atendimento das unidades administrativas e jurisdicionais do TJCE, além de garantir padronização, economia de escala e eficiência administrativa, facilitando as relações contratuais e operacionais, ao diminuir os custos de transação pelo menor número de fornecedores e, por consequência, um menor número de contratos.

11.3. Assim, considerando que o grupo atinge valor estimado acima de R\$ 80.000,00, portanto afastando a hipótese do inciso I do art. 48 da LC 123/2006, e sendo observado que se tratam de bens de natureza divisível, verificou-se que o a melhor opção seria licitar em diferentes lotes, sendo distribuídos na divisão proposta pelo art. 48, inciso III da LC 123/2006 (deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte):

(...)

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 a 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. Vejamos:

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 nova pesquisa de preço, em conformidade aos parâmetros indicados nos incisos II e III do §1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, encontrando o valor total estimado de **R\$ 709.330,34 (setecentos e nove mil, trezentos e trinta reais e trinta e quatro centavos)**, conforme consta às fls. 1.551-1.552, adequação teve aprovação do Secretário de Administração e Infraestrutura, conforme documento de fl. 1.647.

Informa-se, ainda, que a contratação se encontra prevista no Plano de Contratações Anual do Poder Judiciário - PAC 2026, sob o Código o **RDP-SEADI-2026-210** (fl. 1.647).

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 transição entre ele e a antiga Lei nº 8.666/1993, é atualmente o dispositivo geral que regula os procedimentos de licitação e contratações públicas.⁴

Pois bem, 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.

⁴ Art. 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: I - a publicação do edital ou do ato autorizativo da contratação direta ocorra até 29 de dezembro de 2023; e II - a opção escolhida seja expressamente indicada no edital ou no ato autorizativo da contratação direta. § 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. § 2º É vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no inciso II do *caput* do art. 193.

(...) GN

Por sua vez, o art. 53 da nova Lei de Licitações estabelece que, ao término da 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 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:

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. 1.305-1.338) e Termo de Referência (fls. 1.462-1.499), 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 nova minuta do Edital (fls. 1.650-1.829) contém a forma de fornecimento (SRP), a modalidade de licitação (Pregão Eletrônico), o critério de julgamento (Menor Preço Global por Lote), o modo de disputa (aberto e Fechado). Foram igualmente abordados pelos documentos constantes dos autos as qualificações técnica e econômico-financeira necessárias à contratação (Item 6 do Edital) e vedação à participação de empresas em consórcio (Item 4 do Edital).

Registra-se 33 itens específicos, listados (jarras, talheres, pratos *etc.*), todos fazem parte desse objeto unificado que busca assegurar a manutenção das atividades do Tribunal e garantir a padronização dos utensílios entre as unidades.

Cabe, ainda, ressaltar que foi confeccionado e juntado ao caderno processual, às fls. 1.513-1.515 e, ainda, como Anexo VI, do ANEXO 1 do Edital, 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, listando 18 (dezoito) riscos específicos, divididos entre as fases de planejamento e seleção do fornecedor (como especificações deficientes, condições restritivas e fracasso da licitação), e a fase de execução (atrasos na entrega, qualidade insatisfatória, variação de preços de mercado e problemas logísticos), definindo Ações Preventivas e de Contingência, permitindo uma gestão proativa das possíveis intercorrências ali listadas, que possam ocorrer durante todo o ciclo da contratação.

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 - demonstraco da previsão da contrataco no plano de contrataces anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contrataco;

IV - estimativas das quantidades para a contrataco, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes do suporte, que considerem interdependências com outras contrataces, de modo a possibilitar economia de escala;

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

VI - estimativa do valor da contrataco, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe do 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  assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contrataco;

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  capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contrataces 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 contrataco para o atendimento da necessidade a que se destina.

À 2 O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do  1 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 (fls. 1.305-1.338) 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.**

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 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 Aquisição de Suprimentos, unidade responsável pela demanda em questão, em que restou indicado expressamente que a eventual aquisição dos objetos pretendidos, por meio de 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 proposta de minuta do instrumento convocatório, o que se fará a seguir.

c) Das especificações técnicas:

Cumpramos observar que não se constata a definição do tipo de inox de todas as peças objeto da contratação, sendo tal definição expressa apenas no item bandeja de inox lisa, ali especificando o Inox AISI 304 (fl. 1.519).

Verifica-se, assim, que a área técnica, no exercício de suas atribuições institucionais e em observância ao princípio da segregação de funções, procedeu à especificação dos itens para os quais entendeu necessária a indicação de qualidade específica, delimitando, de forma expressa, os parâmetros qualitativos reputados essenciais ao atendimento da demanda administrativa, a exemplo da especificação do tipo de Inox de certos objetos, uma vez que, especificamente, no item bandeja de inox lisa, indicou o tipo de Inox: AISI 304 (fl. 1.519).

Nessa linha, a definição, ou eventual não definição, de requisitos qualitativos consubstancia decisão técnica, de responsabilidade que recai sobre a área demandante, inclusive no que tange a eventuais repercussões negativas ao procedimento ou à execução contratual.

Nesse aspecto, considerando que a especificação da qualidade do objeto decorre de juízo técnico, a responsabilidade pelos reflexos dessa definição recai sobre a área técnica, a quem incumbe assegurar a qualidade do objeto contratado.

Desse modo, a presente manifestação limita-se à análise dos aspectos formais e jurídicos, não competindo à Consultoria Jurídica adentrar no mérito técnico das especificações e definição do padrão de qualidade do objeto.

Em síntese, o que se observa é que a área técnica optou por não especificar a qualidade do inox em todos os produtos. Diante disso, **recomendamos que, em exame das propostas, a área técnica se reporte expressamente acerca da qualidade aceitável e compatível com os preços acertados.**

d) 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\$ 709.330,34 (setecentos e nove mil, trezentos e trinta reais e trinta e quatro centavos), valores esses obtidos a partir de pesquisa de preço realizada (fls. 1.551-1.552).

A Lei nº 14.133/2021 traz regramento próprio no que se refere ao procedimento regular para estimativa de preço, nos termos do que preceituam os seus arts. 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.

(...) 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.

Em relação à cotação de preços, de acordo com o Relatório de Pesquisa de Preços, observa-se que esses dados foram colhidos através da ferramenta Banco de Preços, utilizando como parâmetros contratações similares realizadas pela Administração Pública e os dados disponibilizados em sítios eletrônicos especializados, ou de domínio amplo (fls. 1.553-1.641).

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

e) 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. (GN)

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.

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**. 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 utensílios de copa e cozinha para diversas unidades do Poder Judiciário cearense.

Tais bens, com efeito, podem, salvo melhor juízo, ser classificados como “*bem comum*”, nos termos do inciso XIII do *caput* 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 elencam 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)*” (fl. 1.464).

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 exclusivamente 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 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

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.

f) Do critério de julgamento:

Por outro lado, também entendemos consentânea a opção pelo tipo de licitação “*menor preço global por lote*”, para julgamento das propostas e seleção do(a) licitante vencedor(a) 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.

g) 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 pela Administração Pública.

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;

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

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:

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.

(...)

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 considerada a justificativa exposta no Termo de Referência, este e. Tribunal de Justiça optou pela não divulgação da intenção.

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

h) Das propostas de minutas do Edital, da Ata de Registro de Preços e da substituição do Contrato por outro instrumento:

h.1) Da proposta de minuta do Edital (fls. 1.650-1.692):

O edital definiu o objeto como o registro de preços para eventual aquisição de utensílios de copa e cozinha e estabeleceu a modalidade Pregão, na forma Eletrônica, com o critério de julgamento de menor preço global por lote e modo de disputa aberto e fechado (fl. 1.650), indicando, expressamente, os endereços eletrônicos utilizados no procedimento e, cumprindo a legislação, dividiu o objeto em lotes, destinando o Lote 2 exclusivamente para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (cota reservada de até 25%), conforme a Lei Complementar nº 123/2006 (fl. 1.651). Ademais, detalhou as condições de participação (fls. 1.652-1.654), os requisitos de habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista, técnica e econômico-financeira (fls. 1.670-1.679). Além disso, apresentou a justificativa para a vedação de consórcios, baseada na simplicidade técnica do objeto e no incentivo à competitividade individual.

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

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, observa-se que a proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 01/2026 apresenta os elementos essenciais acima delineados, trazendo informações claras sobre o objeto a ser licitado (Item 2); as regras referentes à convocação (Item 1); julgamento (Item 5.11) e habilitação de licitantes (Item 6); a forma de apresentação de recursos (Item 10); as penalidades cabíveis (Item 12); os regramentos referentes à fiscalização e gestão

contratual (Item 16); além das particularidades relativas à entrega do objeto (Item 18) e condições de pagamento (Item 15).

Ademais, acompanham o instrumento convocatório, como anexos, os seguintes documentos: **i) Termo de Referência;** ii) Formação dos Lotes e Estimativa da Contratação e divisão por grau de jurisdição; iii) nomeação de preposto; iv) Termo de Recebimento Provisório e Definitivo; **v) Mapa de Riscos** e especificações técnicas; **vi) orçamento detalhado;** vii) modelo de Apresentação da proposta; viii) declaração de que não extrapola a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, e modelo de declaração de microempresa ou empresa de pequeno porte; ix) modelo de declaração de que não emprega menor; x) modelo de declaração de atendimento aos requisitos de habilitação; xi) modelo de declaração de que não possui, em sua cadeia produtiva, empregados executando trabalho degradante ou forçado; xii) modelo de declaração de cumprimento de reserva legal de cargos para pessoa com deficiência ou reabilitado da previdência social; xiii) modelo de declaração de autenticidade de documentos; **xiv) minuta da Ata de Registro de Preço.**

Desta forma, concluímos pela regularidade do instrumento convocatório em tela.

h.2) Da proposta de minuta da Ata de Registro de Preços (Anexo 11 do Edital, fls. 1.809-1.825):

A Ata de Registro de Preços (ARP), detalhada no Anexo 11 do Edital, é o documento que formaliza os preços e as condições para a eventual aquisição de utensílios de copa e cozinha para o Poder Judiciário Cearense.

Em síntese, citamos seus principais pontos: **i) Objetivo e Natureza:** Destina-se ao registro de preços para atender às necessidades do e. TJCE, não gerando obrigatoriedade de contratação ou de pagamento por quantidades não solicitadas; **ii) Vigência e Prorrogação:** A ARP terá validade de 1 (um) ano, podendo ser prorrogada por igual período, desde que comprovada a vantagem econômica para a Administração; **iii) Formalização do Pacto:** Após a homologação, o vencedor terá 05 (cinco) dias úteis para assinar a ata; **iv) Preços:** são fixos e irredutíveis durante a vigência, salvo em casos excepcionais de reequilíbrio econômico-financeiro previstos em lei, de modo que, se o preço registrado se tornar superior ao de mercado, o e. TJCE convocará o fornecedor para negociar a redução; **v) Gestão e Fiscalização:** A execução é acompanhada por um Gestor e Fiscais do e. TJCE, utilizando o Instrumento de Medição de Resultado (IMR) para garantir que o pagamento seja proporcional à qualidade e tempestividade das entregas; **vi) Cancelamento do Registro:** O registro pode ser cancelado por descumprimento de condições,

recusa injustificada em fornecer, ou quando o(a) fornecedor(a) não aceitar reduzir preços que se tornaram superiores aos de mercado; **vii) Cadastro de Reserva:** Licitantes que aceitarem cotar o objeto pelo preço do(a) vencedor(a) serão registrados em anexo, para serem convocados caso o(a) primeiro(a) colocado(a) perca o registro ou não assine a ata.

Assim, 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, observamos que o texto apresentado expõe com precisão as informações necessárias para conferir segurança e clareza sobre os itens registrados, bem como sua forma de fornecimento/execução.

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

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.

Concluimos, nesse ponto, que a proposta de 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.

h.3) Da análise específica à substituição do Contrato por outro instrumento:

Na hipótese, o instrumento contratual propriamente dito será substituído por Nota de Empenho, conforme permitido pela Lei 14.133/2021.

Nesse aspecto, 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 Nota de Empenho, na forma do artigo 95, inciso II, da Lei 14.133, de 01 de abril de 2021.*” (fl. 1.824).

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 Lei Geral de Licitações, 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 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.

§ 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).

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 aquisição.

Em suma, constatamos haver coerência e identidade entre o ETP, o TR, o Edital e a ARP, especialmente quanto ao objeto.

A finalidade da licitação é o registro de preços para eventual aquisição de utensílios de copa/cozinha, nos instrumentos no valor estimado de **R\$ 709.330,34 (setecentos e nove mil, trezentos e trinta reais e trinta e quatro centavos)**.

O objeto foi dividido em dois lotes, tendo sido apresentadas as justificativas para não divulgar a intenção de Registro de Preços (IRP), e a minuta da Ata de Registro de Preços (ARP) estabelece que o edital e seus anexos integram a Ata, independente de transcrição, e devem ser observados para o fiel cumprimento da obrigação.

Dessa forma, entendemos pela regularidade da substituição do contrato por outro instrumento hábil para a futura aquisição.

IV - CONCLUSÃO,

Ante todo o exposto, ressaltando-se, mais uma vez, que os aspectos de conveniência, oportunidade e critérios técnicos não estão sob o crivo desta Consultoria Jurídica, **nos manifestamos pela regularidade jurídica do procedimento até aqui realizado, especialmente quanto aos artefatos, considerando-se tratar de medida da fase interna, necessária e compatível com o regime jurídico das contratações públicas.**

Entendemos, assim, pela regularidade da nova minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 01/2026, que nos foi encaminhada para análise, razão pela qual entendemos possível o prosseguimento do certame, **devendo ser observada a recomendação de que, no exame das propostas, a área técnica se reporte expressamente acerca da qualidade aceitável e compatível dos produtos da contratação aos preços acertados.**

É o parecer. À superior consideração.

Fortaleza, data e hora indicadas na assinatura digital.

De acordo. À douta Presidência.

Francinilda Gomes de Brito Marinho
Assessora Jurídica

Cristhian Sales do Nascimento Rios
Consultor Jurídico

Processo CPA nº 8512525-36.2024.8.06.0000.

Interessado: Secretaria de Administração e Infraestrutura – SEADI.

Assunto: Análise da proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 001/2026.

Objeto: Aquisição de utensílios de copa e cozinha.

Valor estimado: R\$ 709.330,34 (setecentos e nove mil, trezentos e trinta reais e trinta e quatro centavos).

DECISÃO

Em evidência, o processo administrativo acima identificado, por meio do qual a Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações encaminhou os autos digitais para análise da Consultoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, inclusive quanto à nova proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 001/2026, o qual tem por objeto o *“Registro de preços visando eventual aquisição de UTENSÍLIOS DE COPA E COZINHA, a fim de atender as necessidades do Poder Judiciário Cearense.”* (fl. 1.019).

O objeto da contratação está previsto no Plano de Contratações Anual 2026, especificamente no Código da Contratação RDP-SEADI-2026-210 (fl. 1647). A estimativa de preço é de R\$ 709.330,34 (setecentos e nove mil, trezentos e trinta reais e trinta e quatro centavos).

A Consultoria Jurídica, ao analisar o processo de licitação, manifestou-se pela aprovação do edital e pelo prosseguimento do certame, **recomendando que, no exame das propostas, a área técnica se reporte expressamente acerca da qualidade aceitável e compatível dos produtos da contratação aos preços acertados.**

Sendo assim, com fulcro razões expostas pela Consultoria Jurídica desta Presidência, **APROVO** o parecer retro e **AUTORIZO** a deflagração do procedimento, **observado o apontamento do órgão consultivo acerca da análise das propostas pela área demandante.**

Encaminhem-se os presentes autos à Gerência de Contratações de Obras e Serviços de Engenharia, para a adoção das providências imprescindíveis ao prosseguimento da licitação.

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

Desembargador HERÁCLITO VIEIRA DE SOUSA NETO

Presidente