

Processo Administrativo SEI nº 8505096-27.2026.8.06.0000

Unidade Administrativa: Secretaria de Administração e Infraestrutura – SEADI.

Assunto: Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 029/2026.

Objeto da Licitação: registro de preços, em 8 (oito) lotes, visando eventual aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis.

Valor total estimado: R\$ 919.062,16 (novecentos e dezenove mil, sessenta e dois reais e dezesseis centavos).

PARECER

I - DO RELATÓRIO.

Trata-se de processo administrativo destinado a instrumentalizar a realização de procedimento licitatório, tendo a Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações enviado os autos digitais para análise da Consultoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021¹, inclusive quanto à minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 029/2026, o qual tem por objeto o “*Registro de preços visando eventual aquisição de **GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PERECÍVEIS e NÃO PERECÍVEIS**, a fim de atender as necessidades do Poder Judiciário Cearense*”.

Os autos foram instruídos, além da referida minuta do Edital do certame (0804105), ao que interessa a esta manifestação, com os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda – DFD (Id 0754433);
- b) Estudo Técnico Preliminar – ETP e anexo I (Ids 0754437 e 0754447);
- c) Termo de Pertinência (Id 0757663);
- d) Termo de Referência – TR e anexos (Ids 0774574 a 0774703);

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. (...)

- e) Mapa de Preços (Id 0774708 e 0794448);
- f) Mapa de Risco (Id 0774703);
- g) Relatório de pesquisa de preços (Id 0774791);
- h) Memorando nº 161/2026/GERAQSUPRIM (Id 0775277);
- i) Termo de Autorização de Processo Licitatório assinado pelo Secretário de Administração e Infraestrutura e pelo Presidente do TJCE que informa: Cód. PAC.: RDP-SEADI-2026-130 (Id 0779127);
- j) Minuta do Edital PE 029-2026 (Id 0804105);
- k) Memorando nº 165/2026 – DIRSPGC, pelo qual se enviam os autos à CONJUR (Id: 0804113);

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

II – DA DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO.

De início, vale ressaltar 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 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.

III - DA ANÁLISE JURÍDICA.

a) Da contextualização da demanda:

Pelas informações constantes nos autos, verifica-se que a Gerência de Aquisições e Suprimentos, órgão integrante da Secretaria de Administração e Infraestrutura, pretende o registro de Preços para eventual aquisição de GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PERECÍVEIS e NÃO PERECÍVEIS.

A Coordenadoria de Gestão de Suprimentos esclarece que, tendo em vista as atividades desenvolvidas pela Creche Escola do Poder Judiciário e pela Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (Esmec), torna-se imprescindível o atendimento da demanda de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis, a fim de suprir as necessidades de consumo e contribuir para a adequada prestação de seus serviços.

Vejamos as justificativas constantes nos autos:

DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (Id 0754433)

(...)

3. IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE

3.1. Tendo em vista as atividades desenvolvidas pela Creche Escola do Poder Judiciário e pela Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (Esmec), torna-se imprescindível o atendimento da demanda de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis, a fim de suprir as necessidades de consumo e contribuir para a adequada prestação de seus serviços.

3.2. A Creche Escola do Poder Judiciário possui como atribuição oferecer educação e cuidado

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

aos filhos de magistrados e servidores do TJCE, promovendo o aprendizado cognitivo, o desenvolvimento de habilidades e competências, bem como a alfabetização. Constitui, portanto, a etapa inicial da educação básica e apoio às famílias dos integrantes do Tribunal de Justiça. Neste contexto, a oferta de gêneros alimentícios revela-se indispensável para garantir a nutrição e o crescimento adequados das crianças atendidas, favorecendo o processo de aprendizagem e a consolidação de hábitos alimentares saudáveis.

3.3. Por sua vez, a Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (Esmec) é órgão vinculado ao Tribunal de Justiça, cuja finalidade institucional consiste em promover a formação inicial, continuada e o aperfeiçoamento de magistradas e magistrados. As atividades desenvolvidas pela Esmec incluem cursos, seminários, palestras, oficinas e outros eventos de caráter formativo, que demandam condições propícias ao pleno aproveitamento dos conteúdos ministrados. Nesta perspectiva, a disponibilização de gêneros alimentícios configura-se como medida de apoio logístico voltada a proporcionar melhores condições de acolhimento e bem-estar dos participantes e instrutores durante a realização das atividades formativas.

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (Id 0754437)

(...)

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

1.1. Diante da política de planejamento, compra e armazenamento de insumos adotada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará – TJCE, cujo objetivo é reduzir os estoques do almoxarifado sem comprometer o abastecimento das unidades administrativas e judiciárias, faz-se necessário avaliar a necessidade de compra do insumo relacionado no DFD que provocou estes estudos preliminares, a fim de evitar falta, excesso ou desperdício de bens.

1.2. Neste sentido, primeiramente foram avaliados os efetivos requisitos que justificam o fornecimento pretendido, conforme indicado no DFD, **a demanda de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis para atender as necessidades do Poder Judiciário estadual.**

1.3. Resta evidenciada a **necessidade de gêneros alimentícios** para atender demanda da **Creche Escola do Poder Judiciário** e da **Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (Esmec)**. Para tanto, é imprescindível que os **suprimentos sejam fornecidos em perfeitas condições**, respeitando rigorosamente os **padrões de qualidade, segurança e higiene** previstos na legislação brasileira vigente.

1.4. A **Creche Escola do Poder Judiciário** tem como atribuição oferecer educação e cuidado aos filhos de servidores e magistrados do TJCE, promovendo o aprendizado cognitivo, o aprimoramento de habilidades e competências, bem como a alfabetização. Constitui, assim, a etapa inicial da educação básica e um suporte às famílias dos integrantes do Tribunal de Justiça. Nesse contexto, a oferta de gêneros alimentícios é essencial para garantir o crescimento saudável dos alunos, que são atendidos em tempo integral.

1.5. A alimentação no âmbito da **Creche Escola** representa elemento essencial para o desenvolvimento integral das crianças atendidas, influenciando diretamente o rendimento nas atividades pedagógicas, o aumento da capacidade de concentração e o adequado desenvolvimento cognitivo, físico e emocional. Uma alimentação escolar equilibrada e nutricionalmente adequada contribui de forma significativa para o processo de aprendizagem, na medida em que assegura a oferta de nutrientes indispensáveis ao crescimento saudável e ao bom funcionamento do organismo, refletindo positivamente no desempenho escolar e na participação nas atividades educacionais.

1.6. Além disso, o ambiente escolar configura-se como espaço estratégico para a promoção de hábitos alimentares saudáveis, por meio de ações contínuas de educação alimentar e nutricional, que incentivam escolhas conscientes e contribuem para a formação de padrões benéficos que tendem a se estender para a vida adulta. Nesse sentido, a oferta regular de refeições balanceadas, seguras e adequadas às necessidades nutricionais dos alunos durante o período letivo é fundamental para garantir não apenas a segurança alimentar, mas também o pleno desenvolvimento das crianças, reforçando o papel institucional da Creche na promoção da aprendizagem, do bem-estar e da qualidade de vida dos seus usuários.

1.7. Por sua vez, a **Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (Esmec)** configura-se como órgão vinculado ao Tribunal de Justiça, com a finalidade institucional de promover a formação inicial, continuada e o aperfeiçoamento de magistradas e magistrados. Suas atribuições abrangem a capacitação daqueles que se encontram em estágio probatório, bem como a atualização permanente de magistrados e servidores já em exercício, por meio da oferta de cursos, palestras, seminários, oficinas, encontros acadêmicos e demais atividades voltadas ao desenvolvimento técnico e institucional.

1.8. Nesse contexto, a Esmec desempenha papel fundamental no fortalecimento da prestação jurisdicional, ao contribuir para a qualificação contínua dos agentes públicos, fomentando a disseminação de conhecimentos jurídicos, a uniformização de práticas e o aprimoramento das competências necessárias ao exercício das funções judiciais e administrativas.

1.9. Diante desse cenário, a disponibilização de gêneros alimentícios configura-se como medida de suporte logístico, destinada a assegurar condições adequadas de acolhimento, permanência e conforto aos participantes, docentes, palestrantes e demais colaboradores envolvidos nas atividades formativas. Tal providência contribui para a criação de um ambiente propício ao aprendizado e a integração entre os participantes.

1.10. Importante, para definir a solução para a necessidade efetiva que sustenta a demanda, essencialmente caracterizada como consumo humano de gêneros alimentícios, que sejam aprofundados os seguintes aspectos:

1.10.1. Periodicidade da necessidade: Diária.

1.10.2. Locais de aplicação/recebimento:

1.10.2.1. Os locais de aplicação e recebimento são a Creche Escola do Poder Judiciário (Rua

Roberto Silva, nº 70, bairro Edson Queiroz, Fortaleza/CE) e a Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (Rua Ramires Maranhão do Vale nº 70, bairro Edson Queiroz, Fortaleza/CE).

1.10.3. Diferenciais de horários de entrega/execução/recebimento e especificidades da execução: Entregas devem ser realizadas em horário comercial.

1.10.4. Unidade de medida de consumo: Caixa, pacote, unidade, quilo, barra e pote.

1.10.5. Volume/quantidade requerida: O volume total será de 58.268 (Cinquenta e oito mil, duzentos e sessenta e oito) itens. O detalhamento dos respectivos quantitativos pretendidos está exposto no ANEXO I deste ETP.

1.10.6. Demandantes e usuários finais: O demandante é a Coordenadoria de Gestão de Suprimentos (Rodovia BR 116, nº 2555, KM 06, Cajazeiras, Fortaleza/CE – Galpão 20/21). Os usuários finais são alunos atendidos na Creche Escola, magistrados, servidores, instrutores e demais usuários da Esmec.

1.11. Havendo o atendimento desta demanda, o TJCE contará com gêneros alimentícios suficientes para realizar o atendimento às Unidades pelo período de 12 (doze) meses. Enfatizando que, caso contrário, ocorreria o risco do desabastecimento, impactando diretamente na alimentação diária dos alunos da Creche Escola do Poder Judiciário e também o desenvolvimento das atividades da Escola Superior da Magistratura, comprometendo o suporte oferecido aos servidores e magistrados pela Creche Escola e as capacitações realizadas pela Esmec.

(...).

Diante da necessidade, **foi realizado levantamento de dados para identificar a quantidade de itens indispensáveis**, considerando as particularidades de cada área demandante.

Com efeito, 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, em aspectos de discricionariedade e conveniência que fogem da análise aqui realizada por esta Consultoria Jurídica, entendeu pela necessidade/adequabilidade do **registro de preços visando eventual aquisição de GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PERECÍVEIS e NÃO PERECÍVEIS, a fim de atender as necessidades 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)*", que fora divulgado na Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, Direito do Estado em Debate / PGE-PR, Curitiba, Edição nº 13/2022, página 105, foi consignado:

Dito de outra forma, embora tenha o parecerista jurídico a incumbência de realizar controle

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

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

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (Id 0754437)

(...)

3. FORMAS DE ATENDIMENTO DA NECESSIDADE

3.1. Diante das particularidades da necessidade identificada, além de informações técnicas obtidas, foram considerados, para atendimento da demanda, os seguintes meios:

3.1.1. Promoção de campanhas internas para doação de gêneros alimentícios.

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

3.1.3. Aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis mediante adesão à Ata de Registro de Preços federal ou estadual.

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

3.1.5. Aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis por meio de licitação do TJCE.

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

3.2.1. Remanejamento interno.

3.2.2. Compartilhamento de outras soluções existentes.

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

3.3. Verificou-se que não é possível atender à demanda por meio de **remanejamento interno**. As unidades do Poder Judiciário não dispõem dos insumos para atender à necessidade, vistos que são materiais de utilização apenas da Creche Escola do Poder Judiciário e da Escola Superior da Magistratura, inviabilizando qualquer tipo de redistribuição.

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

3.4. No tocante ao **compartilhamento de outras soluções existentes**, verificou-se a inviabilidade, uma vez que o TJCE não dispõe de alternativas que atendam à necessidade identificada, como, por exemplo, um contrato vigente cujo objeto seja o fornecimento de alimentos adequados para as necessidades nutricionais das crianças atendidas pela Creche Escola.

3.5. Ademais, constatou-se a inviabilidade do **retardamento ou do atendimento provisório** da demanda, uma vez que a postergação da solução definitiva possui impacto direto na execução regular das atividades da Creche Escola, e as soluções temporárias não atendem aos requisitos técnicos, funcionais e padronizáveis necessários, podendo gerar instabilidade operacional, redução da qualidade e necessidade de retrabalho em curto prazo, em desacordo com os princípios da eficiência, do planejamento e da economicidade.

3.6. Também observou-se a inviabilidade de atendimento da demanda por meio de solução coletiva, a exemplo da promoção de **campanhas internas para doação de gêneros alimentícios**. Embora a mobilização de magistrados, servidores, colaboradores e pais das crianças da Creche Escola para doações voluntárias de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis possa representar medida de caráter emergencial, tal alternativa mostra-se insuficiente para suprir a necessidade de forma contínua, estruturada e abrangente. A adesão voluntária não assegura regularidade no fornecimento nem volume compatível com a demanda institucional, além de se caracterizar pela imprevisibilidade, o que a torna inadequada como solução estratégica para o atendimento das necessidades do Tribunal. Ademais, essa modalidade não permite garantir o cumprimento dos padrões de qualidade e segurança alimentar exigidos, comprometendo a confiabilidade dos insumos e a padronização dos materiais serem utilizados.

3.7. Verificou-se que a solução de **produção em hortas institucionais**, consistente na implementação de áreas de cultivo para hortaliças e legumes nas dependências do TJCE, apresenta inviabilidade prática no cenário atual. Embora alinhada a práticas sustentáveis e com potencial de redução de custos a longo prazo, essa alternativa não se mostra apta a atender, de forma plena e contínua, à demanda institucional por gêneros alimentícios. Tal limitação decorre da ausência de espaço e de infraestrutura adequada (sistemas de irrigação, preparo e manejo do solo, dentre outros), bem como da necessidade de mão de obra especializada para o cultivo, manutenção e colheita. Soma-se a isso a restrição quanto à escala produtiva e à diversidade de itens passíveis de cultivo, o que inviabiliza o atendimento integral das necessidades alimentares. Ademais, o tempo requerido para o desenvolvimento e a maturação das culturas, aliado a fatores como sazonalidade e riscos climáticos, compromete o fornecimento regular e imediato dos produtos. Diante disso, a solução revela-se inadequada para suprir, com eficiência e previsibilidade, as demandas do Tribunal.

3.8. Por sua vez, a **aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis mediante adesão à Ata de Registro de Preços** federal ou estadual mostrou-se inviável. Tal solução depende da existência de atas federais ou estaduais vigentes e que contemplem a totalidade dos itens, os quantitativos demandados e condições favoráveis às necessidades do TJCE. Além disso, apresenta desvantagens importantes que podem ampliar o risco de desabastecimento, tais como:

3.8.1. Dependência da anuência do órgão gerenciador, que pode não autorizar a adesão.

3.8.2. Falta de participação no planejamento da ata original. O órgão aderente não participa da elaboração do Termo de Referência da ata original, o que pode resultar em descompasso entre as necessidades reais do Tribunal e as condições contratadas pelo órgão gerenciador.

3.8.3. Risco de descontinuidade no fornecimento. O fornecedor originário da ARP pode não ter estrutura logística para fornecer para o TJCE, especialmente se este estiver fora de sua área de atuação habitual, o que pode resultar em inadimplência ou entregas irregulares.

3.8.4. Rigidez nas especificações e cláusulas contratuais. As condições da ARP (marcas, embalagens, frequência de entrega, garantias, etc.) já estão definidas, restando ao tribunal apenas aderir integralmente. Isso limita a customização das exigências para a realidade do TJCE.

3.8.5. Não foi localizada ata de registro de preços que contemple, de forma integral, todos os gêneros alimentícios necessários ao atendimento da demanda institucional, o que acarreta a necessidade de múltiplas adesões. Tal situação compromete a eficiência administrativa, ao gerar fragmentação das contratações e maior complexidade na gestão dos instrumentos, dificultando o controle, o acompanhamento e a fiscalização dos fornecimentos.

3.9. Ao final da análise, identificou-se a necessidade de realizar levantamento de mercado para concluir qual das demais formas de atendimento identificadas (Contratação de empresa para preparo e entrega de lanche da manhã, almoço, sobremesa, lanche da tarde e jantar, conforme cardápio da nutricionista e aquisição de gêneros alimentícios por meio de licitação do TJCE) será tecnicamente viável para o atendimento da demanda, seguindo os seguintes parâmetros:

3.9.1. Pesquisa em processos similares anteriores feitos pelo TJCE.

3.9.2. Pesquisa em outros órgãos e entidades.

3.9.3. 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 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.

8.2. Os **processos similares previamente conduzidos pelo TJCE**, mencionados no item 2, contribuíram para a compreensão da necessidade, quantitativos e especificações dos itens. No entanto, a análise dessas contratações revelou possibilidades de aprimoramento, sobretudo na adequação das descrições técnicas, com foco em aumentar a qualidade dos gêneros e garantir efetividade no atendimento da demanda.

8.3. De **processos similares pesquisados, realizados por outros órgãos e entidades**, cita-se os Pregões Eletrônicos nºs 90010/2026¹ do Central de Licitações da Prefeitura de Fortaleza, 90095/2024² da Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social de Fortaleza, 91649/2025³ do Governo do Estado do Ceará, 90001/2026⁴ da Escola de Aprendizes Marinheiros do Ceará e 90002/2025⁵ do Comando do Exército/Base Adm. da Guarnição de Fortaleza. A análise desses procedimentos serviu como referência para o aprimoramento de determinadas especificações técnicas, evidenciando a necessidade de atenção ao padrão de qualidade dos itens e à eliminação de restrições indevidas, de modo a

ampliar a competitividade e a eficiência do processo de aquisição.

8.4. No que se refere ao levantamento de soluções disponíveis no mercado, com o objetivo de identificar alternativas, novas metodologias, tecnologias ou inovações, foram apresentadas alternativas no item 3 – “Formas de Atendimento da Necessidade”, no qual se avaliou a viabilidade técnica e financeira à luz das justificativas e das limitações apontadas. Dessa forma, apresenta-se a seguir as soluções externas remanescentes, para análise detalhada sob os aspectos técnicos.

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

8.4.1.1. **Descrição da solução A:** Esta solução consiste na contratação de empresa especializada na prestação de serviços de alimentação coletiva, responsável pelo preparo, acondicionamento, transporte e entrega de refeições prontas, de acordo com as especificações estabelecidas conforme cardápio previamente elaborado pela nutricionista do Tribunal.

8.4.1.2. Vantagem da solução A:

8.4.1.2.1. A preparação das refeições é integralmente realizada pela empresa contratada, eliminando a necessidade de estrutura interna e de investimentos relacionados ao armazenamento de materiais, à manipulação e ao preparo dos alimentos.

8.4.1.3. Desvantagens da solução A:

8.4.1.3.1. Dificuldade de realizar fiscalização contínua e efetiva sobre as condições de preparo da alimentação nas dependências da empresa contratada, especialmente no que se refere ao cumprimento das boas práticas de manipulação de alimentos, aos padrões de higiene e limpeza das instalações e à adequada conservação dos insumos. Ademais, há limitação no acompanhamento da utilização correta de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) pelos manipuladores, bem como na verificação rotineira do atendimento às normas sanitárias vigentes, o que pode comprometer a segurança alimentar e a qualidade das refeições fornecidas.

8.4.1.3.2. Menor controle direto sobre a qualidade dos insumos utilizados, o que dificulta assegurar que a empresa contratada empregue ingredientes frescos, de procedência confiável e em conformidade com os padrões de qualidade e segurança alimentar exigidos pela Administração.

8.4.1.3.3. Limitação na personalização das refeições, uma vez que estas podem não contemplar de forma adequada necessidades específicas de cada criança, como restrições alimentares decorrentes de alergias ou preferências individuais.

8.4.1.3.4. Aumento de desperdício alimentar, tendo em vista que a padronização das porções das refeições fornecidas pode não atender às variações individuais de apetite e necessidades nutricionais das crianças, ocasionando sobras de alimentos ou ingestão inadequada, com impactos na eficiência do gasto público e na qualidade da alimentação ofertada.

8.4.1.3.5. Considerando que a distribuição das refeições ficará a cargo da empresa contratada, há risco de eventuais atrasos na entrega, o que pode comprometer a regularidade e a segurança alimentar dos alunos.

8.4.1.3.6. A contratação de empresa terceirizada incorpora despesas adicionais, como margem de lucro, logística de transporte, custos de embalagens, tributos e custos administrativos, elevando o valor final por refeição.

8.4.2. Solução B: Aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis por meio de licitação do TJCE.

8.4.2.1. **Descrição da solução B:** Esta opção consiste na aquisição dos gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis diretamente junto a fornecedores selecionados, de acordo com as especificações técnicas estabelecidas pelo Tribunal. Os fornecedores serão responsáveis pela entrega dos produtos conforme as necessidades identificadas, garantindo o fornecimento adequado para atender às demandas do TJCE.

8.4.2.2. Vantagens da solução B:

8.4.2.2.1. Possibilidade de elaboração das especificações técnicas de cada item, garantindo o atendimento das reais necessidades das unidades.

8.4.2.2.2. Aumento do controle sobre a qualidade dos materiais, incluindo o recebimento de produtos frescos e de padrão elevado.

8.4.2.2.3. Maior fiscalização direta sobre o modo de preparo, higiene e segurança alimentar.

8.4.2.2.4. As refeições podem ser adaptadas a necessidades específicas de cada criança, incluindo alergias, restrições alimentares ou preferências individuais.

8.4.2.2.5. Possibilidade de ajustes nos cardápios de acordo com a demanda, necessidades nutricionais, restrições alimentares e preferências dos alunos, garantindo qualidade, segurança alimentar e redução de desperdício.

8.4.2.2.6. Maior flexibilidade na gestão de quantitativos, permitindo aquisições ajustadas ao consumo real, reduzindo riscos de desabastecimento ou excesso de estoque.

8.4.2.3. Desvantagens da solução B:

8.4.2.3.1. Necessidade de estruturação e gestão eficiente do controle logístico para recebimento, conferência, armazenamento e conservação dos gêneros alimentícios. No entanto, essa desvantagem pode ser mitigada mediante aquisições observando a real necessidade, permitindo manter o nível de estoque em estado mínimo.

8.4.2.3.2. Necessidade de gerenciamento de Atas de Registro de Preços. Contudo, o TJCE dispõe de uma estrutura operacional de gestão e fiscalização de ARP/contratos, o que facilita o acompanhamento e gerenciamento desses processos, mitigando a complexidade associada.

8.4.2.4. **Descrição técnica:** As especificações técnicas dos gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis foram estabelecidas pela Coordenadoria da Creche Escola do Poder Judiciário,

através da área de nutrição. Na descrição dos materiais, buscou-se garantir o atendimento das necessidades do TJCE e dos padrões de qualidade e segurança alimentar. Ao mesmo tempo, evitou-se a inclusão de exigências excessivas ou restritivas que pudessem comprometer a ampla competitividade, em observância com os princípios e diretrizes estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

8.4.2.5. **Marcas de referência:** Foram indicadas marcas reconhecidas no mercado pela qualidade comprovada, compatíveis com os padrões pretendidos pela Administração. Ressalta-se que tal indicação possui caráter meramente referencial, tendo como finalidade facilitar a compreensão das especificações dos produtos. Dessa forma, será admitido o fornecimento de itens de outras marcas, desde que comprovadamente equivalentes e que atendam integralmente às características técnicas estabelecidas no Anexo I deste Estudo Técnico Preliminar.

8.4.2.6. **Disponibilidade dos materiais:** Após consultas a sítios eletrônicos de domínio amplo e análise do mercado local, constatou-se, para a maior parte dos itens, a existência de múltiplas marcas e fornecedores aptos a atender às necessidades do Tribunal de Justiça. Tal levantamento evidencia a viabilidade da aquisição, ao demonstrar a disponibilidade de produtos no mercado, favorecendo a competitividade do certame e a diversificação de potenciais fornecedores.

8.5. Após análise, a aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis por meio de licitação do TJCE (Solução B) foi considerada a opção 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.

(...)

10. SOLUÇÃO ESCOLHIDA

10.1. Após as análises das particularidades da necessidade e das possibilidades de atendimento, identificou-se como a melhor opção para atendimento da necessidade a **solução B: Aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis por meio de licitação do TJCE**. Essa escolha se baseia nos seguintes fatores:

10.1.1. A aquisição permite que o Tribunal defina as especificações técnicas detalhadas para cada item, garantindo produtos frescos, seguros e adequados ao consumo.

10.1.2. A aquisição dos itens possibilita adaptação do cardápio e das quantidades conforme a demanda real, ajustando-se às variações de frequência, preferências nutricionais e necessidades específicas das Unidades.

10.1.3. A compra de gêneros alimentícios permite que a Creche Escola administre internamente o preparo das refeições, promovendo maior autonomia, controle de qualidade e adequação às normas nutricionais e de manipulação de alimentos.

10.1.4. Garante a governança de todo o ciclo contratual, contemplando as fases de planejamento, contratação, execução e monitoramento do fornecimento, contribuindo para o atendimento ágil e eficiente das demandas previamente identificadas.

10.1.5. Favorece a segregação de responsabilidades entre fornecimento de insumos e preparo das refeições, reduzindo a complexidade contratual e facilitando a fiscalização e a responsabilização dos fornecedores.

10.1.6. Permite maior controle sobre prazos de entrega e condições logísticas, possibilitando a definição de cronogramas compatíveis com a capacidade de armazenamento e consumo.

10.1.7. A solução adotada corresponde aos padrões usuais do mercado, caracterizando o objeto como comum.

10.1.8. Tem sido a opção mais recorrente no Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE).

10.2. Por fim, considerando que as demandas são estimadas, mostra-se pertinente e adequado formalizar a Ata de Registro de Preços, prática amplamente utilizada pelo TJCE. Esse instrumento oferece maior flexibilidade nas aquisições, permitindo ajustar o fornecimento conforme as necessidades reais que surgirem ao longo de sua vigência. Além disso, o registro de preços possibilita a modulação dos quantitativos, assegurando eficiência, controle e economicidade no processo de aquisição, em consonância com os padrões adotados pelo Tribunal e por outros órgãos públicos.

10.2.1. Com a decisão de formalizar uma ata de Registro de Preços, o TJCE opta por não realizar a divulgação da Intenção de Registro de Preços (IRP) neste caso específico. A Intenção de Registro de Preços (IRP) é a 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.

10.2.1.1. Quanto à divulgação da IRP, registra-se que o art. 86 da Lei nº 14.133/2021, dispõe de tal exigência, como se observa a partir da leitura do seguinte dispositivo legal: *“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.”*

10.2.1.2. Assim, vislumbra-se que, embora seja regra a divulgação da Intenção de Registro de Preços pelos órgãos, em razão da finalidade de tal procedimento, é perfeitamente cabível o seu afastamento, desde que haja justificativa adequada, conforme art. 86, § 1º, a seguir transcrito: *“Art 86, § 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.”*

10.2.1.3. Dessa forma, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará opta pela não divulgação da referida Intenção de Registro de Preços (IRP), conforme observações abaixo:

10.2.1.3.1. Ausência de estrutura administrativa satisfatória para fins de gerenciamento das Atas de Registro de Preços.

10.2.1.3.2. Ausência de recursos humanos, tendo em vista, que possuímos um grande volume de processos licitatórios, atas de registro de preços e contratos a serem geridos anualmente, o que por si só exige extrema dedicação, concentração, celeridade e manutenção aceitável de qualidade no gerenciamento da Coordenadoria de Gestão de Suprimentos e Gerência de Aquisições e Suprimentos.

10.2.1.3.3. Necessidade de realização e conclusão célere deste procedimento licitatório, o que não seria possível caso houvesse a divulgação da IRP, a qual poderia culminar na participação de outros órgãos da administração pública, levando esta instituição a qualidade de órgão gerenciador.

10.2.1.4. Por fim, a não divulgação desta IRP aos possíveis Órgãos Participantes, não impede a utilização futura por meio de adesão à ata de registro de preços por outros órgãos da administração pública na condição de não participantes.

(...).

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

Nessa perspectiva, o setor técnico justifica a escolha pelo **parcelamento da solução**, em suma, em razão de aspectos técnicos, operacionais e econômicos, conforme se vê:

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (Id 0754437)

(...)

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 08 (oito) diferentes lotes, restando distribuídos em proposta de divisão:

11.1.1. Lote 01 – Frutas, verduras, hortaliças: Cota Principal para ampla concorrência (no mínimo 75% do quantitativo total da demanda), nos termos da Lei Complementar 123/2006, art. 48, inciso III.

11.1.2. Lote 02 – Frutas, verduras, hortaliças: Cota Reservada para ME/EPP (até 25% do quantitativo total da demanda), nos termos da Lei Complementar 123/2006, art. 48, inciso III.

11.1.3. Lote 03 – Cereais, pães, biscoitos, laticínios: Cota Principal para ampla concorrência (no mínimo 75% do quantitativo total da demanda), nos termos da Lei Complementar 123/2006, art. 48, inciso III.

11.1.4. Lote 04 – Cereais, pães, biscoitos, laticínios: Cota Reservada para ME/EPP (até 25% do quantitativo total da demanda), nos termos da Lei Complementar 123/2006, art. 48, inciso III.

11.1.5. Lote 05 – Biscoitos específicos, chocolates e paçoquinha: Cota Exclusiva nos termos da Lei Complementar 123/2006, art. 48, inciso I.

11.1.6. Lote 06 – Carnes e ovos: Cota Principal para ampla concorrência (no mínimo 75% do quantitativo total da demanda), nos termos da Lei Complementar 123/2006, art. 48, inciso III.

11.1.7. Lote 07 – Carnes e ovos: Cota Reservada para ME/EPP (até 25% do quantitativo total da demanda), nos termos da Lei Complementar 123/2006, art. 48, inciso III.

11.1.8. Lote 08 – Polpa de frutas: Cota Exclusiva nos termos da Lei Complementar 123/2006, art. 48, inciso I.

11.2. Os quantitativos detalhados para cada lote estão descritos no anexo I deste Estudo Técnico Preliminar (Documento SEI nº 0754447).

11.3. No agrupamento dos itens, considerou-se a natureza e a similaridade dos materiais, reunindo aqueles com características e finalidades compatíveis, com o objetivo de reduzir a concentração excessiva de itens heterogêneos em um único lote, o que poderia reduzir a competitividade. Além disso, essa organização propicia maior eficiência na gestão contratual e no recebimento dos produtos, garantindo o atendimento pontual e adequado das demandas institucionais.

11.4. A instituição do lote 05 para biscoitos específicos, barras de chocolate e paçoquinha justifica-se em virtude da peculiaridade dos itens (biscoito de arroz integral, biscoito de aveia e mel, biscoito de arroz integral com chia e linhaça, biscoito cracker 7 grãos integrais, chocolate preto 70% cacau sem adição de açúcar ou açúcar de coco, chocolate zero lactose e paçoquinha sem açúcar). Tais produtos apresentam características nutricionais e restrições específicas, o que resulta em oferta limitada de marcas e fornecedores no mercado. A segregação desses itens em lote próprio também tem por finalidade mitigar riscos de descontinuidade no fornecimento, evitando que eventual indisponibilidade desses produtos comprometa a aquisição e o abastecimento dos demais gêneros alimentícios de consumo regular.

11.5. A divisão da contratação em cota principal e cota reservada justifica-se pelo valor estimado na pesquisa de preços (Documento SEI nº 0754456), que ultrapassa o limite estabelecido pelo art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006. Dessa forma, a cota reservada visa possibilitar a participação de microempresas e empresas de pequeno porte, garantindo o atendimento aos princípios da Lei Complementar supracitada.

(...)

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.

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.

A opção mostra-se, no caso concreto, materialmente justificada, notadamente porque os lotes reúnem gêneros de natureza correlata e submetidos a condições logísticas semelhantes de fornecimento, armazenamento e conservação, circunstância especialmente relevante em se tratando de alimentos, inclusive perecíveis.

Ademais, a modelagem não impede a participação de uma mesma empresa em todos os lotes, ao mesmo tempo em que possibilita a concorrência de fornecedores especializados apenas nos segmentos em que atuam, favorecendo a ampliação do universo competitivo.

Nesse contexto, **e considerada a motivação constante do ETP em sua integralidade, não se identifica, sob o aspecto jurídico-formal, ausência de fundamentação capaz de obstar a adoção do julgamento pelo menor preço global por lote, sem prejuízo de competir à área técnica a responsabilidade pelas premissas de ordem logística e econômica que sustentam a solução adotada.**

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

A partir da especificação supra, a área demandante efetivou **pesquisa de preço em conformidade com os parâmetros indicados nos incisos I e II do §1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021**, encontrando o valor estimado de **R\$ 919.062,16 (novecentos e dezenove mil, sessenta e dois reais e dezesseis centavos)**, conforme consta do ETP, Item 9 do Id 0754437, do TR, Item 22, do Id 0774574 e fl. 48 do Id 0774791 (Relatório de Cotação de Preços p/TR) e Mapa de Preços posteriormente juntado sob o Id 0794448.

O Mapa de Preços de Id 0774708 apresentou, em seu campo final, o montante de R\$

919.794,16 (novecentos e dezenove mil, setecentos e noventa e quatro reais e dezesseis centavos). Esse valor não corresponde à soma dos subtotais nele próprio discriminados, os quais, em verdade, totalizam R\$ 919.062,16 (novecentos e dezenove mil, sessenta e dois reais e dezesseis centavos). **A inconsistência pode ser considerada de natureza material que se encontra superada pelo Mapa de Preços posteriormente juntado sob o Id 0794448**, o qual passou a consignar corretamente o valor global de **R\$ 919.062,16 (novecentos e dezenove mil, sessenta e dois reais e dezesseis centavos)**, em consonância com os demais artefatos da contratação.

O código PAC, reproduzido no DFD (subitem 7.1 do Id 0754433), no ETP (subitem 5.3 do Id 0754437), no TR (subitem 3.5 do Id 0774574) e anuência final do Secretário (Id 07791270), é RDP-SEADI-2026-130.

Ainda no exame da regularidade formal dos autos, verifica-se a existência de erro material no Termo de Autorização de Processo Licitatório, inserido no início do processo, no qual foi indicado o código RDP-SEADI-2026-13, com a supressão do algarismo final “0” (zero), enquanto **o código correto da contratação é RDP-SEADI-2026-130 (Id 0695951)**.

Consta, igualmente, do referido documento o valor estimado de R\$ 920.092,72 (novecentos e vinte mil, noventa e dois reais e setenta e dois centavos), diverso daquele posteriormente consolidado nos artefatos definitivos da fase preparatória, correspondente a R\$ 919.062,16 (novecentos e dezenove mil, sessenta e dois reais e dezesseis centavos). Tais inconsistências, contudo, não se revestem, por si sós, de gravidade apta a comprometer de forma insanável o procedimento, sobretudo porque o valor definitivo encontra-se harmonizado entre o ETP, o Termo de Referência, o Relatório de Cotação e o mapa de preços final.

Cuida-se, portanto, de irregularidade de natureza formal e sanável, que, em observância aos princípios do planejamento, da segurança jurídica, da motivação e da vinculação dos atos da fase preparatória, podem ser retificadas antes da publicação do edital, por ato expresso da autoridade competente que seja apto a retificar o valor estimado e o código da contratação.

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, dispositivo geral que regula os procedimentos de licitação e contratações públicas.

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

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

I – preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI – recursal;

VII - de homologação.

(...)

Por sua vez, no art. 53 da nova Lei de Licitações 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, prossegue 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 é 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 prevê 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 (Id 0754437) e Termo de Referência (Id 0774574), contendo a descrição da necessidade da contratação, a definição dos objetos e das condições de execução e pagamento e o orçamento estimado.

De igual monta, a minuta do Edital (Id 0804105) traz informações sobre a substituição do contrato por outro instrumento hábil, contém a forma de fornecimento, a modalidade de licitação, o critério de julgamento e o modo de disputa.

Foram igualmente abordadas pelos documentos constantes nos autos as qualificações técnica, econômico-financeira e operacional, bem como as regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

Cabe ressaltar, ainda, que foi confeccionado e juntado ao caderno processual o Mapa dos Riscos (Id 0774703) 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 traz, ainda, requisitos específicos para o Estudo Técnico Preliminar, conforme disposições dos §§ 1º e 2º do art. 18; vejamos:

Art. 18. *omissis*

(...)

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

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

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

III - requisitos da contratação;

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

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

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

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

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

(...) GN

Conforme exposto anteriormente, verificamos que o ETP contém os elementos obrigatórios destacados.

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;

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.

Na mesma toada, o TR (Id 0774574) 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 objetos pretendidos, tenham sido regular e corretamente determinadas pela área técnica, com base no melhor atendimento às necessidades do Poder Judiciário.

Ressaltamos, nesse sentido, que os documentos técnicos acima mencionados (ETP e TR), os quais servem de base para todo o processo licitatório e para a futura contratação pretendida, foram confeccionados pela Gerência de Aquisições e Suprimentos, órgão integrante da Secretaria de Administração e Infraestrutura, unidade responsável pela demanda em questão, em que restou indicado expressamente que a eventual aquisição dos objetos pretendidos, por meio do registro de preços, revela-se a melhor solução para atendimento das necessidades do Poder Judiciário Estadual.

Superado o ponto acima, compete tecer algumas considerações sobre outras importantes questões do certame e sobre a minuta propriamente dita do instrumento convocatório, o que se fará a seguir.

c) Da estimativa de preço:

Para a licitação em tela, a área demandante, nos termos do ETP, Item 9 do Id 0754437, do TR, Item 22, do Id 0774574, do Relatório de Cotação de Preços (fl. 48 do Id 0774791) e do Mapa de Preços (Id 0794448), apresentou pesquisa de preço em conformidade com os parâmetros indicados nos incisos I e II do §1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, encontrando o **valor estimado de R\$ 919.062,16 (novecentos e dezenove mil, sessenta e dois reais e dezesseis centavos).**

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

No Estudo Técnico Preliminar (Id 0754437), foram apresentadas as seguintes considerações preliminares:

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, que indicam como razoável a estimativa em torno de R\$ 919.062,16 (Novecentos e dezenove mil, sessenta e dois reais e dezesseis centavos). Esse valor é o mais aproximado que se pode relacionar neste primeiro momento de estudo, podendo ser ajustado no momento de desenvolvimento do Termo de Referência.

9.2. A definição dos preços estimados da contratação dos materiais baseou-se em pesquisa obtida por meio do Banco de Preços, em conformidade com o Manual de Pesquisa de Preços do TJCE, Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 e o art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

9.3. Cumpre destacar que todas as informações detalhadas sobre a composição dessa estimativa, incluindo os preços obtidos, cálculos, parâmetros adotados, metodologia utilizada para a obtenção do preço de referência e o mapa comparativo de preços, estão devidamente expostos no relatório de preços e demais documentos anexados nos

autos do processo nº 8505096-27.2026.8.06.0000 (Documentos SEI nºs 0754456 e 0754463).

9.4. Quanto à metodologia adotada, foi utilizada a média, tendo em vista o comparativo entre os valores globais da média (R\$ 919.062,16) e da mediana (R\$ 920.866,82). O cálculo considerou pelo menos 3 (três) preços de referência, sendo desconsiderados os valores inexequíveis e excessivamente elevados. Essa metodologia está de acordo com a Instrução Normativa Nº 65, de 07 de julho de 2021 e a Lei nº 14.133/2021. Além disso, o artigo 35 do Manual de Pesquisa de preço do TJCE, determina que a pesquisa seja materializada em documento que contenha o método matemático aplicado para a definição do valor estimado, garantindo maior transparência e precisão na formação do preço de referência.

No **Termo de Referência**, foi consolidado o valor estimado da contratação em R\$ 919.062,16 (Novecentos e dezenove mil, sessenta e dois reais e dezesseis centavos). Confira-se (Id 0774574):

20. ESTIMATIVAS DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

22.1. O custo estimado total da contratação é de R\$ 919.062,16 (Novecentos e dezenove mil, sessenta e dois reais e dezesseis centavos).

22.2. A pesquisa de preços realizada utilizou os parâmetros indicados nos incisos I, II e III do Art. 23, § 1º, da Lei 14.133/21, priorizando os valores praticados em outras contratações públicas, com base na descrição e especificações compatíveis com a necessidade do TJCE.

22.3. No que se refere à metodologia utilizada para a obtenção do preço de referência, foi aplicado o método da média aritmética. O cálculo considerou pelo menos 3 (três) preços de referência, selecionados a partir de fontes confiáveis, sendo desconsiderados os valores inexequíveis e excessivamente elevados.

22.4. Cumpre informar que todas as informações detalhadas sobre a composição dessa estimativa, incluindo os preços obtidos, cálculos, parâmetros adotados, metodologia utilizada para a obtenção do preço de referência e o mapa comparativo de preços, estão devidamente expostos no relatório de preços e demais documentos anexados nos autos do presente processo, assegurando que os procedimentos técnicos seguiram os critérios estabelecidos no Manual de Pesquisa de Preços do TJCE.

Em relação à cotação de preços, indica-se que foram observados os parâmetros indicados nos incisos I, II e III do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, conforme pormenorizado no relatório de Id 0774791.

No tocante a alguns itens, informou-se que foi realizada pesquisa de preços com base em licitações de outros órgãos públicos, porém não houve êxito na referida pesquisa em virtude dos seguintes fatores: *“itens com descrição divergente, preços inexequíveis ou excessivamente elevados em comparação aos preços de mercado”*, de modo que também foi realizada pesquisa em sites de domínio amplo, conforme previsão do Manual de Preços do TJCE.

Confira-se o disposto no Manual de Pesquisa de Preços mencionado:

Art. 4º. A pesquisa de preços consiste no levantamento prévio de custo para subsidiar as futuras contratações do TJCE, utilizando os seguintes parâmetros:

I. preços adjudicados e de atas de registro de preços, publicados no Portal de Compras do Estado do Ceará, e os constantes nos sistemas oficiais do governo federal, como o painel para consultas 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, por 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.

§1º. Os parâmetros previstos nos incisos do caput deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, **devendo ser priorizados os incisos I e II**, pela ordem, e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§2º. Sempre que possível, deverá ser evitada a pesquisa de preços pela modalidade do inciso IV, devendo, quando subsidiar a pesquisa por meio de cotações, demonstrar no processo de contratação a tentativa de obtenção de preços pelos outros meios.

§3º. No caso dos incisos I, II, III e V deste artigo, somente serão admitidos os preços cujas datas não ultrapassem 1 (um) ano da data da pesquisa de preços, e deve-se priorizar a utilização dos preços mais recentes. GN.

Dessa forma, considerando a justificativa de pesquisa de preço apresentada pela Gerência de Aquisições e Suprimentos, bem como presentes os requisitos para viabilizar a pesquisa em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo em relação a alguns itens, **entendemos pela conformidade legal da estimativa indicada.**

d) Da adequação da modalidade Pregão Eletrônico:

Com o advento da Lei nº 14.133/2021, **o Pregão configura-se como a modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns**, possuindo regramento específico na Lei Geral, ao lado das demais modalidades fixadas.

Nesse sentido, vejamos:

Lei nº 14.133/2021

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

(...)

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

(...) GN

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

II - concorrência;

III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

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

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

(...) 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, no seguinte sentido:

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) GN

Dito isso, ao nos debruçarmos sobre o caso concreto em análise, verifica-se, como já mencionado acima, que o processo almeja o registro de preços visando eventual aquisição de GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PERECÍVEIS e NÃO PERECÍVEIS, a fim de atender as necessidades do Poder Judiciário Cearense.

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

No caso dos autos, é possível verificar que o instrumento convocatório do certame traz os padrões de desempenho e qualidade a serem exigidos, por meio das especificações apresentadas, bem como expõe 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 Subitem 1.3 (Id 0774574), a informação de que “***Os bens objeto da contratação são caracterizados como comuns, uma vez que podem ser especificados de forma objetiva – por padrões usuais do mercado***”.

Nesse sentido, compete ao agente ou setor técnico da Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade Pregão, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento na modalidade licitatória aplicável.

Por outro lado, compete registrar que a modalidade de licitação em baila, quando da vigência exclusiva da Lei nº 8.666/1993, foi regulamentada no âmbito deste e. Tribunal de Justiça 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, configura a regra da Administração Pública como um todo, incluindo o Poder Judiciário do Estado do Ceará, de forma que **se verifica o respeito à lei no tocante à escolha de tal modalidade no caso dos autos.**

e) Do critério de julgamento:

Entendemos consentânea às normas regentes da matéria a opção pelo tipo de licitação “menor preço global por lote” 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 Públicas Comentadas), ao discorrer sobre as principais características do instituto⁴:

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

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

Diante desta básica compreensão, é importante delimitar que o Sistema de Registro de Preços é um procedimento auxiliar que atua conjugado ao procedimento licitatório, para gerar um instrumento auxiliar (ata de registro de preços). Este instrumento auxiliar gera obrigações, sobretudo de fornecimento, que podem fundamentar futuras contratações.

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

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

(...)

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

(...) GN

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

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

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

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

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

⁴TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 14ª 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

Neste ponto, cabe destacar que, na forma do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, para fins de registro de preços, o órgão gerenciador deverá realizar procedimento público de intenção de registro de preços (IRP), a fim de permitir a participação de outros órgãos ou entidades na ata e determinar a estimativa total da contratação.

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

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

g) Das minutas do Edital, da Ata de Registro de Preços e da substituição do contrato por outro instrumento hábil:

g.1) Da minuta do Edital (fls. 1-44 do Id 0804105):

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, tem-se que a **minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 029/2026** apresenta os elementos essenciais delineados pelo *caput* do art. 25 da citada norma, trazendo informações claras sobre o objeto a ser licitado (item 2); as regras referentes à convocação (item 1); julgamento das propostas (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 e anexos; ii) orçamento detalhado;** iii) modelo de apresentação da proposta; iv) modelo de declaração de que não extrapola a receita bruta máxima admitida para Fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; v) modelo de declaração de microempresa ou empresa de pequeno porte; vi) modelo de declaração de que não emprega menor; vii) modelo de declaração de atendimento aos requisitos de habilitação; viii) modelo de declaração de que não possui, em sua cadeia produtiva, empregados executando trabalho degradante ou forçado; ix) modelo de declaração de cumprimento de reserva de cargos legal para pessoa com deficiência ou reabilitado da previdência social; x) modelo de declaração de autenticidade dos documentos; **xi) minuta da ata de registro de preços.**

Desta forma, concluímos pela regularidade do instrumento convocatório minutado.

g.2) Da minuta da Ata de Registro de Preços (fls. 269-343 do Id 0804105):

Ao analisarmos o Anexo 11 do Edital do certame em comento, o qual dispõe sobre o

modelo da Ata de Registro de Preços 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, neste ponto, **encontrar-se a minuta de ARP que acompanha o instrumento convocatório em plena conformidade com a legislação aplicável, além de atender 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 minuta da Ata de Registro de Preços: *“O instrumento contratual será substituído por Nota de Empenho, nos termos do art. 95, inciso II, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, conforme previsto no item 10.2 do Anexo I do Edital (Termo de Referência)”*. 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, no que couber, os termos estabelecidos no art. 92, 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)

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.

IV - CONCLUSÃO:

Ante todo o exposto, ressaltando-se, mais uma vez, que os aspectos de conveniência e oportunidade e critérios técnicos não estão sob o crivo desta Consultoria Jurídica, **atestamos a regularidade do processo até então, bem como a conformidade legal dos artefatos exibidos, inclusive a proposta da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 029/2026** que nos foi encaminhada para análise, razão pela qual entendemos possível o prosseguimento do certame.

Ao exame da regularidade formal dos autos, verificamos a existência de erro material no Termo de Autorização de Processo Licitatório (Id 0695951), no qual foi indicado o código RDP-

SEADI-2026-13, com a supressão do algarismo final “0” (zero), uma vez que o código correto da contratação é RDP-SEADI-2026-130 (Id 0695951). Consta, igualmente, do referido documento o valor estimado de R\$ 920.092,72 (novecentos e vinte mil, noventa e dois reais e setenta e dois centavos), diverso daquele posteriormente consolidado nos artefatos definitivos da fase preparatória, correspondente a R\$ 919.062,16 (novecentos e dezenove mil, sessenta e dois reais e dezesseis centavos).

Considera-se que tais inconsistências não se revestem, por si sós, de gravidade apta a comprometer de forma insanável o procedimento, sobretudo porque o valor definitivo encontra-se harmonizado entre o ETP, o Termo de Referência, o Relatório de Cotação e o mapa de preços final. Cuida-se, portanto, de irregularidade de natureza formal e sanável, que, em observância aos princípios do planejamento, da segurança jurídica, da motivação e da vinculação dos atos da fase preparatória, poderão ser consideradas retificadas pela autoridade competente em havendo a aprovação do parecer com determinação do prosseguimento do certame.

É o parecer, s.m.j., o qual submeto à superior consideração.

Fortaleza, data e hora indicadas na assinatura digital.

Francinilda Gomes de Brito Marinho
Assessora Jurídica

De acordo. À douta Presidência.

Cristhian Sales do Nascimento Rios
Consultor Jurídico



ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DA PRESIDENCIA

Processo Administrativo SEI nº 8505096-27.2026.8.06.0000

Unidade Administrativa: Secretaria de Administração e Infraestrutura – SEADI.

Assunto: Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 029/2026.

Objeto da Licitação: registro de preços, em 8 (oito) lotes, visando eventual aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis.

Valor total estimado: R\$ 919.062,16 (novecentos e dezenove mil, sessenta e dois reais e dezesseis centavos).

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 029/2026, o qual tem por objeto o “*Registro de preços visando eventual aquisição de **GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PERECÍVEIS e NÃO PERECÍVEIS**, a fim de atender as necessidades do Poder Judiciário Cearense*”.

Sobre a regularidade do Edital da licitação e do respectivo processo, a Consultoria Jurídica emitiu parecer fundamentado (Id. 0867922), asseverando o atendimento das exigências legais aplicáveis, destacando apenas a **ocorrência de simples erros materiais** no Termo de Autorização de Processo Licitatório (Id. 0695951), que poderão ser sanadas nesse momento processual, para fazer constar que o código correto da contratação é RDP-SEADI-2026-130 (Id. 0695951) e o valor estimado, de R\$ 920.092,72 (novecentos e vinte mil, noventa e dois reais e setenta e dois centavos).

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, **efetuadas as modificações indicadas pelo órgão consultivo, AUTORIZO** o prosseguimento do certame.

Encaminhem-se os autos à Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações, para adotar as providências imprescindíveis à publicação do ato convocatório.

Fortaleza-CE, data e hora indicadas no sistema.

Desembargador HERÁCLITO VIEIRA DE SOUSA NETO

Presidente



Documento assinado eletronicamente por **HERACLITO VIEIRA DE SOUSA NETO**, **Presidente**, em 17/08/2026, às 17:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei-adm.tjce.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0867966** e o código CRC **ADBC101B**.

Referência: Processo nº 8505096-27.2026.8.06.0000

SEI nº 0867966