



PROCESSO Nº: 002299/2026-TC

INTERESSADO: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte

ASSUNTO: Licitação SRP – Aquisição de *splits*

LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE CONDICIONADORES DE AR. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ANÁLISE DA FASE PREPARATÓRIA E DAS MINUTAS. OPINIÃO PELO PROSSEGUIMENTO DO CERTAME, CONDICIONADO AO SANEAMENTO DAS INCONSISTÊNCIAS APONTADAS.

I. Caso em exame

1. Processo administrativo submetido à análise jurídica para realização de pregão eletrônico destinado à aquisição de condicionadores de ar, com formação de Ata de Registro de Preços, para atendimento das necessidades do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Autos instruídos com Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, pesquisa de preços e minutas da Ata de Registro de Preços e do edital.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em verificar a conformidade jurídica da fase preparatória e das minutas submetidas à análise, especialmente quanto à adequação da modalidade pregão eletrônico, do critério de julgamento pelo menor preço, da utilização do Sistema de Registro de Preços, da pesquisa de preços e dos elementos formais do instrumento convocatório.

III. Razões de opinar

3. A fase preparatória apresenta, em linhas gerais, os elementos exigidos pelo art. 18 da Lei nº 14.133/2021. O Estudo Técnico Preliminar contempla a necessidade administrativa, os resultados pretendidos, as características do objeto, a estimativa das quantidades, os requisitos da contratação e a viabilidade técnica e econômica da solução.

4. Mostra-se juridicamente adequada a adoção do pregão eletrônico, por se tratar de aquisição de bens comuns, assim entendidos aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital mediante especificações usuais de mercado, nos termos do art. 6º, X e XIII, da Lei nº 14.133/2021. O critério de julgamento pelo menor preço encontra fundamento no art. 33, I, do mesmo diploma legal, observados os parâmetros mínimos de





qualidade e o menor dispêndio para a Administração, conforme art. 34.

5. Não se identifica óbice jurídico à utilização do Sistema de Registro de Preços, considerando as características da contratação e a possibilidade de atendimento parcelado das necessidades administrativas. A pesquisa de preços utilizou, de forma combinada, parâmetros previstos no art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021, ressalvada a natureza técnica da aferição da metodologia empregada na orçamentação.

6. Identificam-se, contudo, inconsistências na minuta do edital que devem ser saneadas previamente à publicação do certame. Deve ser incluída a minuta contratual indicada como Anexo III ou, sendo juridicamente cabível a substituição do instrumento contratual por outro instrumento hábil, ajustado o rol de anexos, nos termos do art. 95 da Lei nº 14.133/2021. Deve ser corrigida, ainda, a informação inicial relativa à inexistência de preferência para microempresas e empresas de pequeno porte, em razão das disposições posteriores do próprio edital que estabelecem tratamento diferenciado às ME/EPP.

7. Na minuta da Ata de Registro de Preços, deve ser excluída a possibilidade de adesão por órgãos e entidades da Administração Pública federal, em observância à vedação prevista no art. 86, § 8º, da Lei nº 14.133/2021. Por fim, deve ser adequada a descrição da finalidade da aquisição, substituindo-se a referência à “infraestrutura tecnológica” por expressão compatível com a finalidade de climatização dos ambientes.

IV. Conclusão

8. Opina-se pelo prosseguimento do certame licitatório, condicionado à realização das adequações indicadas na minuta do edital e da Ata de Registro de Preços, ao tratamento conferido às microempresas e empresas de pequeno porte, à descrição da finalidade do objeto e à exclusão da possibilidade de adesão à ata por órgãos e entidades da Administração Pública federal.

Parecer nº 483/2026-CJ/TC





I – Relatório

1. Trata-se da realização de pregão, na sua forma eletrônica, cujo objeto é a aquisição de condicionadores de ar, com formação de Ata de Registro de Preços, a fim de atender às demandas do TCERN.

2. Os autos do processo eletrônico estão constituídos destacadamente por:

- a) documento de formalização da demanda (ev. 4);
- b) estudo técnico preliminar (ev. 5);
- c) termo de referência (ev. 6);
- d) pesquisa de preços de mercado (ev. 7);
- e) minuta de ata de registro de preços (ev. 18);
- f) minuta do edital e seus anexos: Anexo I – Termo de Referência; e Anexo II – Minuta de Ata de Registro de Preços (ev. 22).

3. Com isso, por ordem da Secretaria de Administração (ev. 25), os autos foram enviados a esta unidade consultiva, para fins de análise e emissão de parecer, o que, somado à exigência da Lei n.º 14.133/2021, art. 53, enseja a presente manifestação de ordem jurídica:

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.

4. É o que importa relatar. Passa-se a opinar.

II – Fundamentação

5. Preliminarmente, cumpre registrar que a presente manifestação considera, exclusivamente, os elementos dispostos nos autos até o momento e que não diz respeito aos aspectos técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade de suas escolhas, especificações ou formatação, tendo em vista que este órgão consultivo não





detém conhecimento, nem competência legal para tanto, limitando-se, pois, aos seus aspectos estritamente jurídicos, ou seja, àqueles relacionados à legalidade do feito.

6. Em relação ao planejamento, a realização de toda contratação pública pressupõe uma fase interna em que a aquisição seja devidamente planejada. Nesse sentido, o art. 17 da Lei n. 14.133/2021 dispõe sobre as fases sequenciais do processo de licitação, indicando, como a primeira delas, a fase preparatória.

7. Observa-se que a fase preparatória se encontra instruída com Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, estimativa do valor da contratação e demais elementos previstos no art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

8. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve evidenciar o problema a ser resolvido e buscar a melhor solução identificada dentre as possíveis. Na espécie, o documento (ev. 5) descreve e justifica a necessidade pública a ser atendida com a contratação, bem como os resultados pretendidos, além de indicar as características do objeto, aspectos concernentes à execução. Ademais, traz estimativa das quantidades, a descrição dos requisitos, faz considerações sobre a estimativa do valor, posicionando-se, ao final, pela viabilidade técnica e econômica do objeto a ser licitado. Nota-se, portanto, que o Estudo Técnico Preliminar atende, em linhas gerais, aos requisitos elencados na legislação.

9. Prosseguindo, convém destacar a correta eleição da modalidade pregão como meio de viabilizar a contratação pretendida, haja vista tratar-se de bens e serviços comuns, ou seja, *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”*, como disposto no art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021.

10. No caso em apreço, tem-se que a contratação aqui pretendida se enquadra no conceito de compra observado na Lei nº 14.133/2021, em seu art. 6º, X, *in verbis*:





Art. 6º [...]

X - compra: aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento; [...]

11. Acerca da natureza comum de um bem, cabe observar o disposto no art. 6º, XIII, que pela relevância, segue abaixo transcrito:

Art. 6º [...]

XIII – bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado; [...]

12. Destaque-se que a definição da modalidade licitatória a ser adotada, assim como, quando se tratar de pregão, o enquadramento do objeto como bem ou serviço comum, compete à autoridade competente¹.

13. Pois bem, demonstrada a adequação da modalidade pregão, na forma eletrônica, resta aferir o critério de julgamento adotado, qual seja, menor preço, conforme indica a minuta de edital (ev. 22, fl. 1).

14. O critério de julgamento pelo menor preço encontra previsão no art. 33, I, da Lei nº 14.133/2021, devendo observar, nos termos do art. 34 do mesmo diploma legal, o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no instrumento convocatório.

15. Desse modo, a adoção do critério de menor preço não implica a seleção da proposta de menor valor independentemente de sua adequação ao objeto, devendo ser verificada a conformidade da proposta com as especificações técnicas e os padrões mínimos de qualidade estabelecidos no Edital e em seus anexos.

16. Quanto à adoção do Sistema de Registro de Preços, verifica-se que os documentos de planejamento preveem a formação de Ata de Registro de Preços para a aquisição dos equipamentos pretendidos. Considerando as características da contratação

¹ Orientação Normativa nº 54, de 2014, da Advocacia-Geral da União.





e a possibilidade de atendimento parcelado das necessidades administrativas, não se identifica óbice jurídico à utilização do sistema.

17. Em relação à pesquisa de preços (ev. 7), cumpre observar o disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece:

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.

18. No caso em análise, verifica-se a dos parâmetros previstos no art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021. No entanto, considerando o caráter eminentemente técnico da orçamentação, a verificação da pertinência metodológica utilizada para a aferição do valor mercadológico escapa à competência desta unidade de assessoramento jurídico, visto que tal análise transcende a esfera da legalidade estrita.

19. Prosseguindo, em relação às minutas de ata de registro de preços (ev. 18) e do edital (ev. 22) trazidas para análise, teceremos algumas recomendações.





20. Inicialmente, constatou-se que o item 12.11 do Edital (ev. 22, fl. 18) declara integrarem o instrumento convocatório, entre outros, o Anexo III – Minuta do Contrato. Contudo, o arquivo não contém a referida minuta contratual, encerrando-se na disciplina da Ata de Registro de Preços. Assim, a inconsistência deverá ser sanada antes da publicação do certame, mediante a exclusão da remissão à minuta contratual anunciada no instrumento convocatório ou a com a sua efetiva inclusão no arquivo.

21. Na minuta da Ata de Registro de Preços (ev. 18), o item 3.1 admite a adesão à ata por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal. A previsão deve ser ajustada, uma vez que o art. 86, § 8º, da Lei nº 14.133/2021 veda expressamente aos órgãos e entidades da Administração Pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal. Desse modo, deverá ser excluída do dispositivo a referência à Administração Pública federal.

22. Ademais, verifica-se que a informação constante da identificação do edital, segundo a qual não haveria preferência para microempresas e empresas de pequeno porte (ev. 22, fl. 1), não se compatibiliza com as disposições posteriormente estabelecidas no próprio instrumento convocatório, que preveem tratamento diferenciado às ME/EPP, inclusive com exclusividade de participação para determinados itens (ev. 22, fl. 3 e 8). Recomenda-se, portanto, a correção da informação inicial, a fim de eliminar a contradição interna.

23. No que concerne à descrição do objeto, observa-se que o edital indica que a aquisição dos equipamentos de ar-condicionado se destina ao atendimento das necessidades da “infraestrutura tecnológica” do TCE/RN (ev. 22, fl. 2). A expressão, contudo, não se mostra compatível com o objeto efetivamente pretendido, relacionado à climatização dos ambientes, conforme descrito nos demais documentos da contratação. Recomenda-se, assim, o ajuste da redação, de modo a refletir adequadamente a finalidade da aquisição.





III – Conclusão

24. Diante do exposto, esta Consultoria Jurídica opina pelo prosseguimento do certame licitatório, após as adequações indicadas nos pontos 20 a 23 deste Parecer.

25. É o parecer que se submete à apreciação superior.

Natal/RN, 17 de setembro de 2026.

Assinado eletronicamente

Marina Ubarana Marinho
Assistente da Consultoria Jurídica
Matrícula nº 10.186-9

Assinado Eletronicamente

Laíla de Oliveira Alves Diniz
Consultora Jurídica
Coordenadora Jurídica – Coordenadoria do
Administrativo





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Consultoria Jurídica

DESPACHO

Aprovo o Parecer nº 483/2026-CJ/TC, por seus próprios fundamentos, nos termos do art. 4º, I, do Anexo Único da Res. 009/2015-TC.

Remetam-se os presentes autos à Secretaria de Administração.

Assinado eletronicamente

Leonardo Medeiros Júnior
Consultor-Geral

