



PARECER JURÍDICO

Protocolo nº: 13447/2025

Assunto: Exame prévio da fase interna da do Processo Licitatório e da Minuta do Edital para efeitos de cumprimento do art. 53 da nova lei de licitações (Lei Federal 14.133/2021).

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. EXAME PRÉVIO DE LEGALIDADE DE LICITAÇÃO MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO. CONTROLE PREVENTIVO DA LEGALIDADE, ARTIGO 53, §1º, INCISO I E II C/C 72, INCISO III, DA LEI Nº 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL Nº 4.689, DE 2024. DECRETO MUNICIPAL Nº 4.597, DE 2024. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO. CONSIDERAÇÕES.

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta de edital, processado sob o **sistema de registro de preços, para contratação de empresa para fornecimento de bolo e torta para atender diversas secretarias, itens participação exclusiva me, epp e equiparadas, por um período de 12 meses, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica,** conforme justificativa e especificações constantes do termo de referência e seus anexos.

Os seguintes documentos estão em anexo ao Protocolo e são relevantes para a análise jurídica: Documento de Formalização de Demanda (DFD); Estudo Técnico Preliminar (ETP); Análise de Riscos; Requisição; Aviso de Intenção de Registro de Preços; Termo de Referência (TR); Justificativa para a não elaboração do Plano de



Contratações Anual (PCA); Pesquisa de Preços; Preço médio das Propostas; Ato de designação do Pregoeiro e equipe de apoio; Minuta do Edital e anexo.

Além disso, consta ainda no processo, despacho do Setor de Compras, da Secretaria de Administração, do Ordenador de Despesas autorizando o prosseguimento do protocolo, manifestação do Setor de Contabilidade informado que *"As Fichas/Fonte apresentadas pela Secretaria Municipal de Educação (Requerimento 536/2025); Secretaria Municipal de Turismo, Cultura e Artesanato (Requerimento 660/2025); Secretaria Municipal de Agricultura (Requerimento 675/2025) e Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (Requerimentos 534/2025), estão em conformidade com a Lei Orçamentária Anual 2024 – LEI Nº 1.680/2024. O preço médio da proposta estima um custo anual de R\$110.617,10 No entanto conforme Art. 17 do Decreto Federal 11.462/2023 "a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil", sendo assim por se tratar de uma Ata de registro de preço no momento não há o que se falar em disponibilidade orçamentária. No momento da Emissão da AE- Autorização de Empenho caso não haja disponibilidade orçamentária, a secretaria solicitante deverá informar qual ficha/fonte será anulada para realizar a devida suplementação".*

É o relatório. Passo à análise jurídica de fato.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

a) Finalidade e abrangência do Parecer Jurídico:

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme



estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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.*

§ 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.*

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

(Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016).



De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

b) Utilização do Pregão Eletrônico como modalidade de Licitação:

Conforme se infere da conceituação disposta no art. 6º, inciso XLI da lei 14.133/21, o pregão é modalidade licitatória para aquisição de bens e serviços comuns, que por sua vez admite forma presencial e eletrônica.



No pregão presencial a participação dos interessados e o processo se desenvolvem por meios físicos, com a presença pessoal dos licitantes no local e hora marcada para início da sessão de julgamento das propostas.

Por outro lado, no pregão eletrônico o processo se desenvolve de forma exclusivamente virtual, com a utilização de recursos de tecnologia da informação. Em linhas gerais, tem-se que a fase interna ou preparatória do pregão eletrônico em nada se diferencia do pregão presencial.

O art. 6º, inciso XLV da Lei 14.133/2021, ao regulamentar a adoção do pregão para aquisição de bens e serviços comuns, em consonância com a normativa federal, especifica que o critério de julgamento adotado poderá ser o de menor preço ou de maior desconto.

Nota-se assim, que o pregão além de seguir o rito procedimental comum (art. 17 da Lei 14.133/2021), será adotado sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. Ressalta-se, entretanto, que tal modalidade não será adotada nos casos de contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, com a exceção dos serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

c) Do Sistema de Registro de Preços:

O Sistema de Registro de Preços - SRP - poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial (art. 3º do Decreto nº 11.462, de 2023):



I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;

IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou

V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

No presente caso, conforme item 4 do Termo de Referência, a Administração justificou que: "A utilização da licitação pela forma de registro de Preços justifica-se com base no Art. 35 do Decreto Municipal nº. 4689/2024: a) Pela imprevisibilidade de se estimar com exatidão, o quantitativo a ser utilizado no período; b) Pela possibilidade de aquisição em mais de uma parcela; c) Pela possibilidade de ultrapassar o exercício financeiro corrente; d) Pelo fato de não haver necessidade de reserva orçamentária, logo, não bloqueando recursos desnecessariamente". Enquadrando a contratação no art. 3º, caput, do Decreto 11.462 de 2023 e no art. 35 do Decreto nº 4.689, de 2024. **Pelo exposto, considera-se cabível a adoção do SRP.**

d) Fase de Planejamento e dos Documentos necessários para Contratação:

A Lei 14.133/2021 determina que a fase preparatória do processo licitatório seja caracterizada pelo planejamento, devendo compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 da referida Lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de



gestão que possam interferir na contratação, conforme previsto no *caput* do art. 18.

O art. 18 da Lei 14.133/2021 elenca as providências e os documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

*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. (g.n)*

A partir da leitura do dispositivo acima mencionado, verifica-se que o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Nesse sentido, ressalta-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (art. 5º e art. 11, IV, da Lei nº 14.133/2021).

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender a referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos.

Por isso é tão importante que as Secretarias instruem o processo administrativo de acordo com esse encadeamento lógico.

Ressalta-se, ainda, que a Administração deve cuidar para que o planejamento de compras considere condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado, devendo tal cautela ser



demonstrada ou certificada nos documentos de planejamento, conforme determina o art. 40, inciso I, da Lei 14.133/2021.

De acordo com o dispositivo legal citado, a Administração Pública deverá, durante a fase de planejamento da contratação, produzir os seguintes documentos: *a) documento para formalização da demanda; b) estudo técnico preliminar; c) mapa de risco; d) termo de referência.* Que, embora sejam de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

Da análise do **DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA**, de acordo com o art. 12, VII da Lei 14.133/21, o processo licitatório, inicia-se a partir de documentos de formalização de demandas.

*Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.*

O inciso VII faz menção da necessidade de se regulamentar o Plano de Contratações Anual, caso a Administração opte por adotá-lo, enquanto o §1º regra a forma e local de sua disponibilização pela Administração caso opte por adotá-lo.

O Plano de Contratações Anual tem o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.



No caso em apreço, a Secretaria de Planejamento anexou justificativa para a não elaboração do PCA 2025, na qual informa que:

"(...) além de ser uma faculdade, em virtude da falta de imperatividade no termo "poderão", a sua implementação depende de regulamentação, o que até o momento não foi realizada, tendo em vista o curto espaço de tempo que a NLLC passou a ter sua aplicação obrigatória. Por outro lado, mesmo que o Município optasse pela aplicação da regulamentação federal para elaboração do PCA, ex vi do Decreto nº. 10.947/2022, o mesmo prevê que a sua elaboração, com base nos Documentos de Formalização de Demandas, deve ocorrer durante o exercício anterior ao de sua vigência, ou seja, só teríamos um PCA exigível em 2026. O documento de formalização de demanda é o primeiro passo para iniciar um processo de aquisição de produtos ou serviços, o qual inclui todos os campos obrigatórios para o preenchimento da DFD, como Descrição do Objeto, Setor Requisitante, Justificativa da necessidade da contratação, Descrição e Quantitativo do material/serviço. É relevante salientar que a Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante, comprometida com o planejamento de suas contratações, está elaborando o PCA para o exercício de 2026".

Quanto ao **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**, a equipe de planejamento deverá certificar-se que o documento seja bem delimitado e detalhado, pois é nesta fase que ocorre a definição do objeto, identificação da necessidade pública a ser atendida, melhor forma de alcançá-la, os custos envolvidos e se há disponibilidade financeira para tanto.

A nova lei, enfatizando a importância do planejamento público, consagrou um regramento específico para fase interna da licitação, no qual o ETP se destaca como documento essencial, cujo conceito foi disposto no art. 6 da Lei 14.133/2021, com detalhamento no art. 18, § 1º que por sua vez consagra seus elementos indispensáveis.



O Estudo Técnico Preliminar deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido além das considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Nesse sentido, o art. 18, § 1º da Lei 14.133/21 apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

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:

(...)

§ 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. (...) (g.n)

A partir da leitura do dispositivo supra, extrai-se clara obrigatoriedade de elementos mínimos a serem contemplados no ETP, elencados nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, conforme expressamente exigido pelo § 2º do referido diploma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, § 1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.



No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso sob análise.

Quanto ao **MAPA DE RISCOS**, no Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021. É certo que tais recomendações devem ser incorporadas no planejamento desta contratação.

O **TERMO DE REFERÊNCIA** é o documento que deverá contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, quais sejam: a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; a fundamentação da contratação; a descrição da solução; os requisitos da contratação; o modelo de execução do objeto; o modelo de gestão do contrato; os critérios de medição e de pagamento; a forma e critérios de seleção do fornecedor; as 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; e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

No caso em análise, **verifica-se que estão presentes todos os documentos obrigatórios que compõe a fase de preparação/planejamento do processo de licitação, bem como que contemplam os elementos mínimos** elencados pela NLLC.

Chama-se atenção também para a necessidade de abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a definir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais



vantajoso para a Administração, considerando todo o ciclo de vida do objeto, com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei 14.133/2021.

Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre: **I) modalidade de licitação; II) critério de Julgamento; III) modo de disputa;** adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

Compulsando os autos, verifica-se que a modalidade escolhida foi o pregão eletrônico, cujo critério de julgamento adotado é o menor preço por lote, utilizando o modo de disputa aberto, conforme se extrai do preâmbulo do Edital e do tópico 8.2 do Termo de Referência.

Quanto às justificativas técnicas apresentadas, relembre-se que não está na seara desta Procuradoria Jurídica avaliá-las ou emitir juízo, pois essa tarefa envolve aspectos de caráter eminentemente técnicos, além de ponderação de conveniência e oportunidade. São, por isso, de competência exclusiva da Administração.

Assim, no desempenho da função de assessoramento deste órgão jurídico, cumpre-nos apenas alertar à autoridade Administrativa sobre a importância da devida motivação de seus atos, na medida em que recairá sobre esta a responsabilidade decorrente da ponderação de conveniência e oportunidade na escolha do objeto e seu planejamento quantitativo.

Dito isto, passaremos a destacar, nos tópicos seguintes, pontos específicos, considerados essenciais à avaliação da regularidade geral do presente procedimento.



e) Da Intenção de Registro de Preços:

Nos termos do art. 86 da Lei nº 14.133, de 2021, do art. 9º do Decreto nº 11.462, de 2023, e do art. 37 do Decreto Municipal 4.689/2024, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra, a **divulgação da intenção de registro de preços** perante possíveis órgãos participantes.

Será dispensável essa divulgação quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante (art. 86, §1º, da Lei nº 14.133/2021; art. 9º, § 2º, do Decreto nº 11.462, de 2023 e §1º do art. 37, do Decreto Municipal 4.596/2024).

Cumprе ressaltar que, em se tratando de registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, nas hipóteses do art. 4º, do Decreto nº 11.462, de 2023, é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata (art. 82, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e artigo 4º, parágrafo único, do Decreto nº 11.462, de 2023).

Constata-se que por se tratar de Registro de Preços, foi devidamente anexado o **Aviso de Intenção de Registro de Preços**.

f) Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços:

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

***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.*

Salienta-se que no presente caso, foi realizado o levantamento do preço médio das propostas, com indicação da observância dos parâmetros previstos no inciso I e IV, do §1º, do art. 23, da Lei nº 14.133, de 2021, para obter-se o preço estimado através da média.



g) Parcelamento da contratação:

Outro ponto relevante, diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133, de 2021:

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

(...)

V - atendimento aos princípios:

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento. (grifo nosso)

Ocorre que o parcelamento deve ser adotado levando-se em consideração alguns critérios objetivos, descritos no §2º do dispositivo citado:

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Por outro lado, há situações em que a lei expressamente restringe a possibilidade de parcelamento do objeto, conforme situações descritas no mesmo art. 40, em seu parágrafo terceiro:



§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Como critério conceitual, o artigo 87 do Código Civil preceitua: "*Bens divisíveis são os que se podem fracionar sem alteração na sua substância, diminuição considerável de valor, ou prejuízo do uso a que se destinam*".

Em vista disso e de uma forma geral, as licitações em que o objeto é disposto em um item apenas, ou em que os vários objetos são dispostos em vários itens, com disputa e adjudicação independentes entre si, tendem a observar o princípio do parcelamento, desde que cada um dos objetos dos itens sejam considerados indivisíveis, o que deve ser esclarecido pelo órgão.

Por outro lado, a disposição de um objeto em tese indivisível em um mesmo item (como nos casos de aquisição com instalação, por exemplo), ou a agregação de itens em um grupo, pode vir a caracterizar a não observância do referido princípio, demandando, necessariamente, justificativa por parte do órgão ou entidade.

Nesse sentido, a agregação de itens em grupo para julgamento da proposta pelo menor preço global do grupo pode vir a comprometer a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa, caso seja possível a contratação de itens isolados e a não contratação de outros.



Nesses casos, seria cabível aplicar em um pregão comum, por analogia, as regras dos §§1º e 2º do artigo 82, que disciplina o Sistema de Registro de Preços:

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

De qualquer forma, a decisão final envolve contornos técnicos e gerenciais específicos, que, por sua vez, demandam a manifestação expressa da unidade consulente, mediante justificativa baseada nos elementos legalmente definidos.

No caso vertente, a Secretaria justifica que "O objeto ora em debate é composto por itens divisíveis, de acordo com suas características técnicas e peculiaridades de comercialização no mercado. Por isso, o critério de adjudicação será por menor preço por item. A divisão do objeto por itens com a possível ampliação da quantidade de contratos, revela-se administrativa e economicamente interessante, vez que propicia a ampliação da concorrência ampla entre os fornecedores, contribuindo para preços mais baixos", **conforme justificativa apresentada no item de nº 7 do Estudo Técnico Preliminar.**

A respeito da justificativa apresentada pela Secretaria consulente, ressalta-se que não compete a esta



assessoria jurídica adentrar em questões técnicas, cabe-nos apenas apontar que as compras, como regra, devem atender ao parcelamento quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso (art. 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133, de 2021), devendo também ser observadas as regras do art. 40, § § 2º e 3º, da Lei nº 14.133, de 2021, que tratam de aspectos a serem considerados na aplicação do princípio do parcelamento.

h) Participação de Microempresas, Empresas de Pequeno Porte:

A Lei Complementar 123/2006, estabelece algumas exigências para os editais de licitação a fim de resguardar que as licitações tenham regras que resguardem o desenvolvimento nacional sustentável. O Art. 47 da Lei Complementar estabelece que deverá ser concedido um tratamento diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito das contratações públicas, é o que se verifica da leitura da lei:

*Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, **deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte** objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.*

Convém registrar também que a Lei 14.133/2021 inovou ao tratar do tratamento diferenciado a ser conferido a ME, EPP e Cooperativas equiparadas. Vejamos o que dispõe o art. 4º da Lei 14.133/2021:



Art. 4º *Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.*

§ 1º *As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:*

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º *A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.*

§ 3º *Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.*

Desse modo, para além da observância às regras dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006, é preciso estar claro que o tratamento diferenciado de que tratam tais normas não serão aplicados em relação a licitações que envolvam: **I)** item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; **II)** no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, quando o valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte. Adicionalmente, devem ser observados os critérios estabelecidos nos §§ 2º e 3º, acima transcritos, que tratam dos critérios para aferição dos limites de valor estabelecidos no § 1º.



As especificidades decorrentes da Lei Complementar nº. 123/2006 alterada posteriormente pela Lei Complementar nº 147/2014, são observadas pela minuta do edital no item "12.3", criando assim os privilégios para as empresas de pequeno porte e microempresas.

i) Desenvolvimento nacional sustentável:

As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem **menor impacto ambiental**, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

j) Da disponibilidade orçamentária:

No presente caso, trata-se de licitação destinada ao registro de preços pela Administração, incidindo, pois, o art. 17 do Decreto nº 11.462, de 2023, de forma que a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.

k) Designação formal do pregoeiro, agente de contratação e da equipe de apoio:



Houve a juntada a **Portaria nº 4.075/2025** que comprova a designação do pregoeiro, agente de contratação e da equipe de apoio (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133, de 2021 e Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022), estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto.

I) Análise dos Requisitos Legais do Edital e os Anexos:

Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo os seguintes anexos, quais sejam: o estudo técnico preliminar, a ata de registros de preços, o termo de referência e a minuta do contrato, quando for o caso. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

No caso vertente, a minuta do Edital foi devidamente acostada aos autos e reúne as seguintes cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, notadamente em relação ao **objeto da licitação (cláusula 2ª)**; às **penalidades (cláusula 7ª)**; aos **recursos (cláusula 8.2ª e ss)**; ao **julgamento (cláusula 11ª)**; à **habilitação (cláusula 12.4ª e ss)**; à **convocação (cláusula 17.1ª)**; às **condições de entrega (cláusula 18ª e ss)**; às **condições de pagamento (cláusula 20ª)** e à **fiscalização e às regras relativas gestão do contrato (cláusula 23ª)**.



Ainda acerca das cláusulas obrigatórias, o § 7º do citado artigo, prescreve que *“independentemente do prazo de duração do contrato, **será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço**, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos”*. Verificou-se que a referida cláusula encontra-se presente no **item 16.4 do Edital**.

Portanto, conforme se pode observar, a Minuta de Edital atendeu as regras previstas nas leis que disciplinam o assunto. Registramos, ainda, que o rol de documentos exigidos no **Item 12.4** da Minuta do Edital foram analisados e também aprovados, os quais estão de acordo com os Arts. 67, 68 e 69 da Lei nº 14.133/2021.

m) Da publicação do Edital e do termo do Contrato:

Conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal de grande circulação.

No caso, deve ser observado o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, I, alínea “a”, Lei nº 14.133, de 2021).

Art. 55. *Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:*

I - para aquisição de bens:



a) **8 (oito) dias úteis**, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;

Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, esta Procuradoria **OPINA pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo**, na modalidade de Pregão Eletrônico, desde que preenchidos os requisitos legais elencados acima, em especial:

(i) que sejam observados os parâmetros estabelecidos pela Lei Geral de Proteção de Dados – Lei Federal nº 13.709/2018;

(ii) que haja a observância do princípio da publicidade dos atos, nos termos do art. 55, I, alínea “a”, Lei nº 14.133, de 2021;

Por fim, **RECOMENDA-SE** que o órgão requisitante respeite rigorosamente a ordem cronológica na elaboração dos documentos durante a fase de planejamento da contratação, evitando a prática de elaboração pro forma. Essa abordagem é essencial para garantir a integridade, a transparência e a eficácia do processo de contratação, permitindo um planejamento adequado e uma tomada de decisão eficiente.



É o parecer, *salvo melhor juízo*.

Venda Nova do Imigrante/ES, data da assinatura digital.

GEORGE PEREIRA DE LIMA
Procurador Geral