PARECER JURÍDICO N° 09/2026 referente ao Processo Administrativo n. 005/2026

REQUERENTE: SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO, FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE E FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
ÁREA ADMINISTRATIVA: Licitações e Contratos Administrativos
ASSUNTO: Pregão Eletrônico. Lei 14.133/2021.
OBJETO DA CONTRATAÇÃO: Aquisição de caixas de papel A4, destinados à Prefeitura Municipal de Monte Castelo e seus órgãos vinculados

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÕES E CONTRATOS – PREGÃO ELETRÔNICO – LEI Nº 14.133/2021 – AQUISIÇÃO DE BENS COMUNS (PAPEL A4) – ANÁLISE DA FASE PREPARATÓRIA – ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, TERMO DE REFERÊNCIA, PESQUISA DE PREÇOS, MINUTA DE EDITAL E MINUTA DE CONTRATO – ATENDIMENTO AOS REQUISITOS ESSENCIAIS PREVISTOS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES – SUPRIMENTO, PELO TERMO DE REFERÊNCIA, DE LACUNAS FORMAIS DO ETP – PESQUISA DE PREÇOS REALIZADA COM BASE EM FONTES PÚBLICAS (PNCP) – MINUTAS DE EDITAL E CONTRATO EM CONFORMIDADE COM OS ARTS. 25 E 89 A 92 DA LEI Nº 14.133/2021 – EXISTÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS – POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DO CERTAME – PARECER FAVORÁVEL À LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO.

1. RELATÓRIO

O setor de licitações encaminha para a análise da Procuradoria o presente processo de contratação, conforme condições e especificações contidas nos autos.

Constam no processo administrativo:

1) Documento de formalização de demanda;

2) Estudo Técnico Preliminar;

3) Orçamento e mapa comparativo de preços;

4) Termo de Referência;

5) Minuta do edital e anexos;

6) Minuta do Contrato;

7) Parecer Contábil favorável.

É o relatório.

2. PRESSUPOSTOS E FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO

2.1. Informações Preliminares

Compete à Procuradoria realizar o controle prévio de legalidade do processo de contratação pela análise da presença e da legalidade do conteúdo dos documentos essenciais para a realização da contratação pública, responsabilizando-se apenas o ordenador da despesa e os responsáveis pela contratação quanto à veracidade das informações contidas no processo, ressalvando, portanto, que todo procedimento deverá observar a legislação apontada no corpo deste parecer, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais.

Outrossim, calha esclarecer que, em regra, não compete à Procuradoria tecer considerações acerca do mérito da presente contratação, tendo em vista a incidência do princípio da discricionariedade motivada da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos objetivos e das contratações entendidos como necessários, ressalvadas as hipóteses de flagrante incompatibilidade, desarrazoabilidade ou equívoco na descrição do objeto, especialmente quando em confronto com os princípios constitucionais que regem à Administração Pública e/ou com os princípios que orientam as contratações públicas.

2.2. Quanto ao rito procedimental

Estabelece o artigo 29, da Lei n. 14.133/2021, que a concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei.

O artigo 17 da Nova Lei de Licitações traz as fases do processo licitatório: 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.

2.3 Da etapa preparatória do processo de contratação

A fase de preparação, segundo o artigo 18 da Lei n. 14.133/2021, deve 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.

Com efeito, independentemente da nomenclatura dos documentos acostados na etapa preparatória, mister analisar o seu conteúdo, para verificar o cumprimento dos requisitos legais, especialmente sob o aspecto formal, sem olvidar do aspecto material, mediante a aferição da suficiência do conteúdo dos documentos.

2.4 Dos requisitos obrigatórios do estudo técnico preliminar e do termo de referência

Este procedimento foi instruído com o estudo técnico preliminar, o qual, formalmente, contém os requisitos exigidos pelo artigo 18, §1°, da Lei n. 14.133/2021:

> § 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:
>
> 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;

Verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar – ETP, embora apresente de forma adequada a descrição da necessidade, a definição da solução, os requisitos técnicos do objeto e a compatibilidade orçamentária da contratação, não contemplou de maneira expressa alguns dos elementos exigidos pelo § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, notadamente: a definição do prazo de vigência contratual e da possibilidade de prorrogação, o modelo de gestão e fiscalização do contrato, os critérios de medição, recebimento e pagamento, a forma e os critérios de seleção do fornecedor, bem como a estimativa do valor da contratação acompanhada da respectiva memória de cálculo, remetendo tais aspectos ao Termo de Referência.

Por sua vez, o Termo de Referência supriu as lacunas identificadas no ETP, ao estabelecer expressamente o prazo de vigência contratual e a possibilidade de prorrogação, definir o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão e

fiscalização do contrato, com indicação de gestores e fiscais, bem como disciplinar os critérios de recebimento, medição, liquidação e pagamento, além de indicar a modalidade de licitação e a justificativa para sua adoção. Quanto à estimativa de preços, o TR apresenta os valores unitários e totais da contratação.

Apesar de não ter sido juntada a memória de cálculo das quantidades previstas, justificou-se que foi levado em consideração o histórico de consumo dos exercícios anteriores, bem como da demanda projetada para os próximos 12 meses, sugerindo-se que a Administração tenha a comprovação do alegado.

Agora, passa-se à análise do termo de referência. O TR, conforme estabelece o artigo 6°, inciso XXIII, da Lei n. 14.133/2021, deve conter:

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;

Com efeito, trazendo a exegese legal para o caso, os principais elementos dos documentos juntados nos autos serão abordados na sequência. Vejamos:

2.4.1. Da definição e quantidade do objeto

Consta no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência a definição do objeto da contratação, consistente na aquisição de caixas de papel A4 alcalino, destinado à manutenção das atividades administrativas da Prefeitura Municipal de Monte Castelo e de seus órgãos e fundos vinculados.

O Termo de Referência apresenta o quantitativo estimado da contratação, indicando a previsão de 180 (cento e oitenta) caixas, conforme histórico de consumo e demanda projetada. Ademais, o Termo de Referência estabelece expressamente o prazo de vigência contratual de 12 (doze) meses, com possibilidade de prorrogação, nos termos do art. 106 da Lei nº 14.133/2021.

Considerando a inexistência de dados desarrazoados, nos limites dos conhecimentos deste órgão consultivo, cumpre registrar que a responsabilidade técnica pela definição do objeto e pela estimativa das quantidades é de responsabilidade exclusiva dos subscritores dos documentos técnicos que instruem o processo.

2.4.2. Do parcelamento ou não do objeto

O Estudo Técnico Preliminar indica a opção pelo fornecimento parcelado do objeto, justificando tal escolha como tecnicamente e economicamente viável, em razão da necessidade de reposição gradual do material e da melhor gestão de estoque.

Nesse mesmo sentido, o Termo de Referência prevê que a entrega do papel A4 alcalino ocorrerá de forma parcelada, conforme a necessidade da Administração, não havendo obrigatoriedade de aquisição do quantitativo total estimado de forma imediata.

Verifica-se, portanto, que não se trata de parcelamento do objeto em itens ou lotes distintos, mas de parcelamento da execução/fornecimento, não havendo considerações a serem feitas quanto a esse ponto.

2.4.3. Condições de execução do objeto da contratação

Consta no Termo de Referência a indicação de regras gerais para a execução do objeto da contratação, as quais se mostram adequadas ao caso concreto.

Considerando a ausência de dados desarrazoáveis, nos limites dos conhecimentos deste órgão consultivo, não há orientações a serem feitas quanto a este ponto.

2.4.4. Das obrigações do contratado

Consta no TR a indicação de aplicação das obrigações gerais na execução do objeto da contratação, as quais reputam-se adequadas.

2.4.5. Da fiscalização da contratação.

Há a indicação de gestores e fiscais do contrato. Recomenda-se que na designação dos fiscais seja seguida a orientação expedida por esta procuradoria, de n. 3, com o modelo de portaria anexa, a fim de que os fiscais estejam cientes de sua nomeação.

Esses servidores foram designados conforme previsto no art. 117 da Lei nº 14.133/2021, sendo responsáveis por acompanhar e fiscalizar a execução contratual.

2.4.6. Do recebimento do objeto da contratação.

O recebimento do objeto da contratação, consistente no fornecimento de papel A4 alcalino, encontra-se disciplinado no Termo de Referência, que prevê o recebimento provisório no ato da entrega, para fins de verificação inicial, e o recebimento definitivo após a conferência da conformidade do material quanto à qualidade e à quantidade, observado o prazo estabelecido, com possibilidade de rejeição e substituição dos bens que não atendam às especificações técnicas. Não há considerações adicionais a serem feitas quanto a esse ponto.

2.4.7. Do pagamento.

Consta no Termo de Referência a disciplina relativa ao pagamento da contratação, com a aplicação das regras gerais previstas na Lei nº 14.133/2021, estabelecendo prazos para a liquidação da despesa e para o pagamento, bem como a forma de pagamento por meio de ordem bancária, condicionada ao recebimento definitivo do objeto e à regularidade fiscal da contratada. As disposições constantes no TR mostram-se adequadas e compatíveis com a natureza do objeto e com a legislação aplicável, não havendo considerações adicionais a serem feitas quanto a esse ponto.

2.4.8. Da dotação orçamentária

Consta no TR a informação a respeito da fonte do pagamento. Há parecer contábil atestando a existência de recursos.

2.4.9. Da justificativa para a contratação e da escolha do objeto da contratação

A justificativa constante no TR é suficiente para demonstrar o interesse público da realização da presente contratação. Destaca-se que não cabe ao parecer jurídico adentrar ao mérito da contratação, ou seja, se ela é oportuna, visto que essa análise integra a conveniência e oportunidade administrativa.

2.4.10. Da pesquisa de Preços

A composição dos preços da contratação foi realizada nos moldes do § 1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que o valor estimado foi formado a partir de contratações similares realizadas por outros entes públicos, extraídas de fontes públicas oficiais, especificamente do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

2.4.11. Da adoção do sistema de registro de preços

No caso vertente, no TR não há opção pelo sistema de registro de preços.

2.4.13. Da indicação de vigência da contratação.

Há indicação do prazo de vigência do contrato e a previsão da possibilidade de prorrogação.

2.4.14. Das garantias

Não consta no TR a exigência de garantia de proposta e nem de execução, não havendo considerações a serem feitas.

2.4.15. Das sanções administrativas

Não consta no Termo de Referência a previsão de sanções administrativas específicas aplicáveis à contratação, razão pela qual se aplicam as regras gerais previstas na legislação vigente e na minuta do Edital que instruirá o certame.

Considerando a natureza do objeto, consistente no fornecimento de bem comum e padronizado, mostra-se suficiente e adequada a aplicação das disposições gerais relativas às sanções administrativas, inexistindo necessidade de previsão diferenciada ou específica para a presente contratação.

2.4.16. Dos requisitos de habilitação.

Em qualquer contratação pública exige-se do(s) futuro(s) contratado(s) a apresentação de documentos essenciais previstos em Lei.

A propósito, a regra é a exigência dos documentos relativos à habilitação jurídica, à regularidade fiscal e à trabalhista.

Essa exigência está em conformidade com o art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e visa garantir que a empresa licitante possua experiência prévia compatível com o objeto da contratação, assegurando a capacidade de execução do contrato nas condições estipuladas.

2.4.17. Da apresentação de amostras

No caso em mesa não há exigência de apresentação de amostras do licitante vencedor para a participação na licitação.

Destarte, como mecanismo de planejamento e organização do processo de contratação, limitando-se a examinar a presença dos elementos essenciais do documento, verifica-se que o Termo de Referência atende aos requisitos legais.

2.4.18. Da análise da minuta do edital

Antes de adentrar a matéria do edital no caso concreto é importante salientar que a Lei n. 14.133/2021 não apresenta um rol taxativo ou exemplificativo

de elementos obrigatórios a constar do edital, o que diversamente ocorria no regramento revogado, que em seu art. 40 os bem definia.

O art. 25 da Lei n. 14.133/2021 dispõe que são elementos basilares do edital 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. *In verbis*:

> 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.

Marçal Justen Filho identifica que o dispositivo contém um texto simplificado, elencando tão somente algumas previsões reputadas como merecedoras de atenção.[1]

> O art. 25 não contemplou um elenco exaustivo de temas a serem disciplinados no edital. Nem mesmo existe um elenco exemplificado, porque várias disposições estão distribuídas entre outros dispositivos da Lei 14.133/2021. Há previsões gerais e o destaque a certos temas reputados como merecedores de especial atenção.

Da minuta de edital colacionada é possível extrair o objeto da licitação, consistente na aquisição de caixas de papel A4, destinadas à Prefeitura Municipal de Monte Castelo e a seus órgãos vinculados, bem como a forma de realização eletrônica do certame, a indicação do modo de disputa, os requisitos de conformidade das propostas e o prazo para sua apresentação, o critério de julgamento adotado (menor preço por item) e os critérios de desempate, além dos requisitos de habilitação exigidos dos licitantes e do prazo de validade das propostas. Consta, ainda, a disciplina quanto aos prazos e meios para apresentação de pedidos de esclarecimentos, impugnações e recursos, bem como as regras relativas à execução do objeto, às formas, condições e prazos de pagamento, às sanções

1 MARÇAL, Justen Filho. Comentários à Lei de licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 409.

administrativas aplicáveis, e às demais disposições gerais da licitação, em conformidade com o disposto na Lei nº 14.133/2021.

2.4.19 – Da minuta do contrato

A minuta de contrato apresentada encontra-se em conformidade com os arts. 89 a 92 da Lei nº 14.133/2021, porquanto contempla as cláusulas essenciais exigidas, com menção às partes e seus representantes, à finalidade, ao processo administrativo e ao edital que lhe deu origem, além de dispor sobre o objeto, a vinculação ao edital e à proposta vencedora, a legislação aplicável, o regime de execução e de gestão, o prazo de vigência e a possibilidade de prorrogação, o preço e as condições de pagamento e reajuste, as obrigações e responsabilidades das partes, a previsão de penalidades, a dotação orçamentária, os casos de extinção contratual e o foro competente, assegurando a adequada regulamentação da execução contratual.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria manifesta-se pela legalidade do procedimento eletrônico submetido à análise desta Procuradoria.

Por fim, não é demais consignar que o presente parecer é **meramente opinativo.**

Monte Castelo, 03 de Fevereiro de 2026.

THAIS CRISTAL BRESSAN:06888019942

Assinado de forma digital por THAIS CRISTAL BRESSAN:06888019942
Dados: 2026.02.03 13:52:37 -03'00'

Thaís Cristal Bressan
Procuradora do Município de Monte Castelo
OAB/SC 73.139-A