PARECER JURÍDICO N° 32/2026 referente ao Processo Licitatório n. 027/2026

ÓRGÃO REQUISITANTE: Município de Monte Castelo – Secretarias, Fundos e demais órgãos da administração pública municipal
ÁREA ADMINISTRATIVA: Licitações e Contratos Administrativos
ASSUNTO: Análise de processo de contratação. Etapa de controle prévio. Pregão Eletrônico – sistema de registro de preços para aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis, destinados ao atendimento das necessidades das secretarias, fundos e demais órgãos da administração municipal.
OBJETO DA CONTRATAÇÃO: Pregão eletrônico pelo registro de preços para aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÕES – PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PERECÍVEIS E NÃO PERECÍVEIS (...) – PROCESSO COM OS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS – DESCRIÇÃO DO OBJETO E JUSTIFICATIVAS SUFICIENTES – POSSIBILIDADE DO PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO – PARECER FAVORÁVEL.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento licitatório da modalidade de Pregão Eletrônico de Registro de Preços, que tem por objeto aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis, destinados ao atendimento das necessidades das secretarias, fundos e demais órgãos da administração municipal, constantes do documento de formalização de demanda.

Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

1) Documento de formalização de demanda;

2) Estudo Técnico Preliminar;

3) Minuta da Ata de Registro de Preço (incluida no contrato) e planilha com a pesquisa de preços realizada;

4) Termo de Referência;

5) Minuta do Edital e anexos;

6) Parecer Contábil;

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

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)

Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

2.2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Conforme dispõe o art. 53 da Lei nº 14.133/21, ao final da fase preparatória seguirão os Autos até o órgão de assessoramento jurídico da Administração para emissão de parecer jurídico relacionado ao controle prévio de legalidade do processo. É a redação do citado artigo, senão, in litteris:

> **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. (Grifei)

O art. 18 do mesmo diploma 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.

Em detida análise aos Autos, verifico que o Processo está instruído com (i) Documento de Formalização de Demanda (DFD), informando qual o órgão e as Secretarias Requisitantes; o responsável pela demanda; os

agentes públicos envolvidos, entre outras informações; (ii) Termo de Referência (TR), em que informada a definição do objeto, justificativa para contratação, dotação orçamentária, obrigações das partes, entre outras informações; (iii) Estudo Técnico Preliminar (ETP), elencando as razões, requisitos e soluções, bem como os elementos probantes relacionados a viabilidade técnica e econômica da contratação; (iv) Minuta do Edital de Pregão Eletrônico e Minuta da Ata de Registro de Preços, em que indicadas informações quanto a forma de participação na licitação, de apresentação das propostas, habilitação, julgamento, contratação, obrigações das partes, prazos, sanções administrativas em caso de descumprimento, impugnações e recursos administrativos, entre outras disposições gerais.

Neste contexto, é possível aferir que os Autos atendem as exigências mínimas legais definidas em lei.

Por essa razão, resta assegurada a regularidade jurídica da instrução da fase interna (preparatória) do presente Processo, vez que observada a sua compatibilidade com aquilo que define o ordenamento jurídico vigente.

2.3. DA ANÁLISE DO TERMO DE REFERÊNCIA E ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Define o art. 6º, inciso XXIII da Lei nº 14.133/21, que o Termo de Referência é documento necessário para a contratação de bens e serviços, e deverá conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos, sendo eles:

> 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;

O inciso XX do mesmo artigo define, por sua vez, que o Estudo Técnico Preliminar é "documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação", devendo conter os seguintes elementos (art. 18, inciso XI, §1º):

> § 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.

Analisando o Termo de Referência (TR) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP), verifica-se que os requisitos e os elementos exigidos nos citados artigos foram observados em sua totalidade.

Analisando o ETP, mormente seus itens nº 4 e 6, Estimativa de quantidadenew do valor da contratação, percebe-se que fora realizada de acordo o disposto na Lei nº 14133/2021.

Alerta-se que o regime de execução escolhido, conforme consta no ETP, foi o de aquisição com maior desconto sobre o preço de referência, o que possibilita a oferta de melhores condições para a municipalidade.

A área técnica deverá certificar-se de que todos os elementos do art. 6º, XIII, da Lei nº 14.133, de 2021 foram contemplados no termo de referência (Súmula TCU nº 261).

2.4 – DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

No TR consta a adoção do sistema de registro de preços.

2.5 – DO PARCELAMENTO DA AQUISIÇÃO E REGRA GERAL DA NECESSÁRIA ADJUDICAÇÃO POR ITENS

Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 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.

No caso de aquisição dos serviços necessários, o procedimento licitatório observou a referida possibilidade, demonstrando de forma clara, que o parcelamento da solução é a melhor opção a ser adotada, em especial, em referência das características do serviço e da necessidade de garantir sua adequada execução, posto as características específicas de consumo de cada unidade administrativa e a natureza da demanda, verifica-se que o parcelamento da solução é a técnica economicamente recomendável, proporcionando maior eficiência na gestão de recursos públicos.

2.6 – DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

No presente caso, em atenção ao art. 6º, inciso XXIII, alínea "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, consta a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da contratação.

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.

Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 ("*As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000*").

Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101/2000).

2.7 - DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Conforme o 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 de municípios com até 20.000 habitantes há o prazo de 6 anos contados da data da publicação da Lei n. 14.133/2021 para o cumprimento das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial, mantendo-se os deveres previstos no artigo 176, parágrafo único da Lei de Licitações e contratos.

Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na internet:

a) cópia integral do edital com seus anexos;

b) resultado da licitação;

c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

Com relação à minuta da Ata de Registro de Preços, verifica-se que ela foi elaborada em consonância com a legislação de regência (observadas os requisitos necessários quais definidos no art. 82 da Lei Federal) havendo condições, portanto, de prosseguimento da licitação em seus ulteriores termos.

2.8 – DA MINUTA DO CONTRATO

A minuta do contrato encontra-se encartada ao procedimento licitatório e atende aos ditames da Lei 14133/2021.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE JURÍDICA,** ressalvado o juízo de mérito da Administração e os

aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas*".

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

Monte Castelo, 01 de setembro de 2026.

GLAUCO PIVA

Assinado de forma digital por GLAUCO PIVA
Dados: 2026.09.04 10:09:52 -03'00'

Giauco Piva
Procurador do Município de Monte Castelo e/e
OAB/SC 26.021