

PARECER JURÍDICO

PROCESSO Nº.: 2026.04.27.01-PMI/SMS
INTERESSADO: Secretaria de Saúde.



DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. **Registro de preços para aquisição de gêneros alimentícios.** LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/202 e DECRETO MUNICIPAL Nº. 018/2023. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. POSSIBILIDADE.

1 - RELATÓRIO:

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade o **registro de preços para aquisição de gêneros alimentícios**, 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 são relevantes para análise jurídica:

1. Documento de Formalização de Demanda. **Fls. 02/12;**
2. Estudo Técnico Preliminar – ETP. **Fls. 15/32;**
3. Mapa de riscos. **Fls. 33/37;**
4. Pesquisa de Preços. **Fls. 49/262;**
5. Declaração de disponibilidade orçamentária. **Fls. 274;**
6. Justificativa de não abertura de IRP. **Fls. 275;**
7. Termo de Referência. **Fls. 299/323;**
8. Autorização. **Fls. 325;**
9. Portarias de nomeação do secretário de saúde. **Fls. 326;**
10. Portarias de nomeações da equipe de apoio e do agente de contratação. **Fls. 333/338;**
11. Minuta de Edital e anexos. **Fls. 339/385;**
12. Termo de autuação. **Fls. 386;**
13. Despacho para a Procuradoria. **Fls. 387.**

É o breve relatório.

2 - FUNDAMENTAÇÃO:

2.1 - 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, §1º incisos 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;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, situações de responsabilidade dos agentes públicos específicos para a prática de referidos atos.

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.

2.2 - DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO:

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e 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. (destaquei)

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do **Estudo Técnico Preliminar**, instrumento este, também previsto no art. 7º do **Decreto Municipal de nº 018/2023**. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo.

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender 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. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

2.3 - ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP:

O **Estudo Técnico Preliminar – ETP** da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à



demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O artigo 7º, § 5º, do **Decreto Municipal de nº 018/2023**, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP, *in verbis*:

Art. 7º. Em âmbito municipal, a obrigação de elaborar Estudo Técnico Preliminar-ETP, **cabe à respectiva Secretaria interessada na contratação**, ressalvado o disposto no art. 8º.

[...]

§ 5º. Compõem o ETP, com base no Plano de Contratações Anual, os seguintes elementos:

- a) descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- b) descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho;
- c) levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
- d) descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- e) estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- f) 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;
- g) justificativas para o parcelamento ou não da solução;
- h) contratações correlatas e/ou interdependentes;



i) demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento com os instrumentos de planejamento do órgão ou entidade;

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

k) providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, tais como adaptações no ambiente do órgão ou da entidade, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações, capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

l) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Ainda no §6º do referido **Decreto Municipal de nº 018/2023**, está disposto o mínimo de informações que deve conter o ETP, *in verbis*:

§ 6º. O ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nas alíneas "a", "e", "f", "g" e "m", do §5º deste artigo.

No presente caso, os servidores da Equipe de Planejamento de Contratações Públicas do **município** de Iguatu, elaboraram o **Estudo Técnico Preliminar** constante as **fls. 15/32** dos presentes autos.

Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no **artigo 7º, § 5º, do Decreto Municipal de nº 018/2023**.

2.4 - TERMO DE REFERÊNCIA:

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022:

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

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:



- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

No presente caso, por se tratar de compra de pronta entrega e pronto pagamento, o Termo de Referência de **fls. 299/323** atende o disposto na legislação vigente.

2.5 - DA NATUREZA COMUM DO OBJETO DE LICITAÇÃO:

O Consulente no presente caso, tem a pretensão de realizar processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, com fulcro no dispositivo da Lei Geral nº 14.133/2021 abaixo transcrito, tendo em vista tratar-se de aquisição de bem comum, qual seja, aquele cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. Vejamos:

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

(...)

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;

Desta forma, cumpre asseverar que a adoção da modalidade licitatória denominada Pregão, somente pode ser utilizada na contratação de bens e serviços comuns. Importa, assim, destacar o posicionamento doutrinário do jurista Maçã Justem Filho, sobre a definição de bens e serviços comuns, *in verbis*:

“Para concluir, numa tentativa de definição, poderia dizer-se que bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio” (JUSTEN FILHO, 2005C, p.30).

No presente caso, o presente **registro de preços para aquisição de gêneros alimentícios**, se enquadram perfeitamente no conceito de bens comuns, pois referidos itens alimentícios serem adquiridos são passíveis de aferição objetiva e de inequívoca compreensão pela leitura da descrição editalícia, de forma que não apresentam maiores dificuldades técnicas para seleção, respeitando assim os preceitos da Lei geral nº 14.133/2021, bem como das regulamentações específicas editadas pelo Município de Iguatu.

Nesse sentido, observando-se os documentos acostados aos autos do processo licitatório em epígrafe, justifica-se a utilização do Pregão Eletrônico para o referido procedimento, considerando a natureza do objeto a ser contratado, sendo certo que, não obstante o caráter facultativo do pregão, **o mesmo se mostra aconselhável em função das vantagens que esse sistema vem trazendo para o Setor Público, com a redução dos preços praticados, a simplificação dos procedimentos e a maior celeridade e transparência no certame.**

2.6 - DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL E DO CONTRATO ADMINISTRATIVO:

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:





- I) justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto;
- II) justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;
- III) justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e
- IV) justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

Nesse sentido, analisando os presentes autos, constam na minuta do edital da presente licitação as **fls. 339/385**, as exigências legais para o prosseguimento do presente feito, não se apresentando um Edital com cláusulas restritivas à ampla competitividade.

Com relação à **minuta do contrato administrativo de fls. 372/383**, verifica-se, que o mesmo fora elaborado em consonância com a legislação de regência, havendo condições, portanto, de prosseguimento da licitação em seus ulteriores termos.

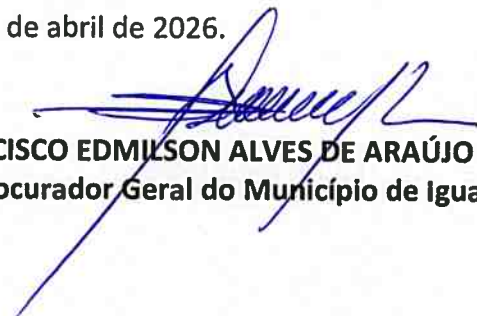
Neste mesmo sentido, observa-se que a minuta da ata de registro de preços de **fls. 365/371**, também está de acordo com a legislação de regência.

3 – **CONCLUSÃO:**

Ante o exposto, abstraídas as questões técnicas e resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, **OPINO, S.M.J.**, pela aprovação da minuta do edital e seus respectivos anexos, bem como da minuta do contrato.

É o parecer.

Iguatu/CE, 27 de abril de 2026.



FRANCISCO EDMILSON ALVES DE ARAÚJO FILHO
Procurador Geral do Município de Iguatu



1899

Received of the Comptroller of the Treasury
the sum of \$100.00 for the purchase of
the same.

Witness my hand and the seal of the
Department of the Treasury at Washington
this 1st day of January 1900.

Very respectfully,
J. M. Smith,
Comptroller of the Treasury.

For the purchase of the same
the sum of \$100.00 has been paid
into the Treasury.

Approved for the purchase of the same
the sum of \$100.00 has been paid
into the Treasury.

Witness my hand and the seal of the
Department of the Treasury at Washington
this 1st day of January 1900.

Very respectfully,
J. M. Smith,
Comptroller of the Treasury.

Approved for the purchase of the same
the sum of \$100.00 has been paid
into the Treasury.

[Faint signature and text, possibly a crossed-out stamp or signature]