

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 062/2025/FMAS

PREGÃO ELETRÔNICO/SRP Nº 029/2025/FMAS

Artefatos em análise: Documento de Formalização de Demanda - DFD/Estudo Técnico Preliminar – ETP/Mapa de Gerenciamento de Risco/Termo de referência – TR/Pesquisa de preços/Minutas de edital de Pregão Eletrônico, Ata de Registro de Preços e Contrato.

Interessado: Pregoeiro do Município de Santa Cruz - PE

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021. DECRETO 11.462/2023. PREGÃO ELETRÔNICO POR REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL FORNECIMENTO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS E MATERIAIS DE LIMPEZA E HIGIENIZAÇÃO - SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Cuida-se de parecer sobre os artefatos da fase preparatória de licitação, na modalidade de **pregão eletrônico**, sob **sistema de registro de preços**, cujo objeto é o “**eventual fornecimento de gêneros alimentícios e materiais de limpeza e higienização, destinado a Secretaria Municipal de Assistência Social, para atendimentos aos Programas: Serviços Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV, CRAS, CREAS, Bolsa Família, Pró - Infância, Coordenadoria da Mulher, Conselho Tutelar e Conselho do Idoso do Município, com entrega parcelada, durante 12(doze) meses**”, conforme solicitação expressa do(a) Ordenador(a) de Despesa da Secretaria Demandante, especificações/quantitativos do Anexo I(Termo de Referência), Anexo II (Estudo Técnico Preliminar), Anexo III(Análise de Risco) e demais condições definidas no Edital.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir ao Ente solicitante e a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, § 1.º, 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;**

Logo, em conformidade ao disposto na norma legal acima referida, 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. Em relação a esses, eventuais

apontamentos que estejam interligados com questões jurídicas, versa o Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 07

“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”.

De outra banda, vale salientar que não cabe a esta assessoria jurídica o papel de 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 e atribuições, presumindo-se que desde as especificações técnicas do objeto a ser licitado até os seus detalhamentos quanto à execução contratual, características intrínsecas, 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.

Neste viés, determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança do Ente assessorado a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais apontamentos. Entretanto, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins dos ajustes necessários, para que seja dado o prosseguimento do curso do processo licitatório, haja vista que, a inobservância de tais ponderações, podem vir a gerar óbice à consecução ao interesse público, sendo de absoluta responsabilidade da Administração.

A NLLC (Lei nº 14.133/2021) estabelece no seu artigo 18 e incisos todos os elementos que devem ser compreendidos na instrução do processo licitatório, senão vejamos:

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](#).

Preliminarmente, o presente opinativo tem como objetivo de traçar orientações jurídicas, com fulcro na Lei Federal nº 14.133/2021 – a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), quanto aos instrumentos que compõem a fase preparatória da licitação em epígrafe, que fora informada através do **Documento de Formalização da Demanda – DFD**, originado das **Secretaria Municipal demandante**, que inaugura o procedimento licitatório, estabelecendo o nascedouro da necessidade de interesse público a ser satisfeita.

Ademais, registra-se no DFD apresentado, a justificativa da necessidade da contratação almejada, aduzindo em síntese que: ***“A Prefeitura Municipal de Santa Cruz/Fundo Municipal de Assistência Social tem a responsabilidade e permite garantir a obtenção de materiais de consumo; gêneros alimentícios, materiais de limpeza, higiene pessoal, e material descartável, devido a sua grande necessidade, pois entende-se que a aquisição, objeto deste ETP, torna-se imprescindível para manutenção das atividades desenvolvidas por esta secretaria municipal. Pontua-se aqui, a necessidade da referida aquisição para atender justamente os setores desta secretaria e propiciar uma assistência adequada e atendimento aos usuários, visando controle de qualidade, pela necessidade de garantir a continuidade e a finalidade dos serviços oferecidos aos nossos usuários, como, por exemplo, os usuários do Benefício de Prestação Continuada - BPC, Programa Bolsa Família - PBF e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV, Conselho Tutelar, CRAS, CREAS, bem como, outras demandas, principalmente da Diretoria Administrativa da Secretaria de Assistência Social. Ressalto, portanto, a grande necessidade do funcionamento do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, Centro de Referência de Assistência Social - CRAS e Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente, dentre outros. (...)Tem por objetivo da continuidade nas manutenções das atividades que são desenvolvidas no Centro de Referência Especializado de Assistência Social-CREAS, no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos-***

SCFV, na Equipe Volante do Centro de Referência de Assistência Social-CRAS e no Centro de Referência de Assistência Social-CRAS, conselho tutelar, conselho do idoso. A aquisição dos gêneros alimentícios e materiais de limpeza e higienização supracitados de uso rotineiro, é indispensável à manutenção dos programas assistenciais desenvolvidos por esta municipalidade, visa a atender a reposição de estoques, conforme demanda dos diversos programas Municipais (...)”, buscando a satisfação do interesse público e informa que a contratação pretendida está prevista no PPA (Plano Plurianual) e na LOA (Lei Orçamentária Anual) do Município de Santa Cruz, bem como no Plano de Contratações Anual em fase de conclusão de modo que se encontra alinhada com o planejamento da Secretaria Municipal demandante do município de Santa Cruz.

Porém, tendo em vista estar em fase de conclusão, não acostou aos autos do processo licitatório a publicação e/ou divulgação do PCA da Secretaria demandante, o que prejudica a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano, em que pese não se tratar, o mesmo de ato obrigatório para a realização da licitação, como informa o inciso VII, do artigo 12 da Lei 14.133/2021, acerca da elaboração do plano de contratações anual:

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. (Grifos nossos)

Ademais, o art. 18, inciso X, da Lei n.º 14.133/21 estabelece que a fase preparatória da contratação deve contemplar “a **análise dos riscos** que possam vir a comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual”, sendo o **mapa de riscos** ferramenta de governança, na implementação de soluções que propiciem contratações mais eficientes, servindo como lastro do princípio do desenvolvimento nacional sustentável, sendo recomendável sua realização mediante a consolidação dos achados como forma de prevenção e adoção das medidas que se fizerem necessárias.

Notou-se que consta como anexo do procedimento o **Mapa de Gerenciamento de Risco**, que constitui instrumento de gerenciamento dos riscos, uma das etapas do planejamento, e que deve ser realizado entre o estudo técnico preliminar e o termo de referência, podendo ser atualizado ao longo de todo o processo de contratação, definindo os prováveis riscos e suas ações mitigadores e de contingência, caso aqueles sejam concretizados durante o processo de contratação na rota do processo licitatório. Figura-se como peça hábil para o controle preventivo e a gestão dos riscos, revelando sua importância.

Como artefato constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação almejada, fora apresentado o **Estudo Técnico Preliminar – ETP**, da lavra da servidora da área de

planejamento, buscando-se uma análise inicial da necessidade informada pela Secretaria demandante com sua respectiva justificativa e melhor solução, servindo como fundamento para a elaboração do termo de referência.

A Lei 14.133/2021 tratou efetivamente do ETP, trouxe seu conceito e seus requisitos nos dispositivos dos seus artigos 6.º, XX e 18, § 1.º, I ao XIII, respectivamente, apresentando ainda a obrigatoriedade da apresentação daqueles elencados nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII e da justificativa da ausência dos demais, quando for o caso, senão vejamos:

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

(...)

XX - estudo técnico preliminar: 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;

Art. 18, § 1.º - 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.

Assim, em análise ao ETP apresentado no início da fase preparatória do processo em evidência verificou-se a presença dos elementos elencados no art. 18, bem como de suas respectivas justificativas, como determina o dispositivo do diploma legal retrocitado, **cabendo, entretanto, complementação em alguns dos seus tópicos.**

I - Descrição da necessidade da contratação

Pela ordem disposta na legislação pertinente, é neste primeiro elemento do ETP, onde deve-se detalhar a necessidade que foi identificada no DFD e que originou a demanda de contratação, descrevendo todos os elementos que devem ser executados, haja vista que a finalidade neste aspecto é justamente suprir uma necessidade administrativa, para que se obtenha os resultados pretendidos pela Administração Municipal, o que foi plenamente atendida, mediante as informações constantes neste item.

II- Demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual

Quanto a este segundo elemento, o artefato informa que: ***“A contratação pretendida está prevista no PPA (Plano Plurianual) e LOA (Lei Orçamentária Anual) do Município de Santa Cruz. A contratação pretendida está prevista no Plano de Contratações Anual em fase de conclusão de modo que se encontra alinhada com o planejamento da Secretaria Municipal Demandante”***, atendendo à justificativa para a ausência deste.

III – Requisitos da contratação

Neste tópico, todos os aspectos essenciais à contratação devem ficar claros, tais como: especificações do objeto indispensáveis ao atendimento da necessidade, requisitos essenciais a serem atendidos pela futura contratada, duração inicial do contrato de fornecimento.

Com base nesses requisitos é que será realizado o levantamento de mercado, das soluções que preencham esses requisitos. Por isto é importante listar todos os requisitos que sejam essenciais, evitando-se requisitos desnecessários e especificações demasiadas, para não frustrar o caráter competitivo da futura licitação.¹

Assim, as informações essenciais referentes a este elemento foram devidamente cotejadas no ETP, **cabendo ainda, informar a possibilidade de prorrogação do contrato com lastro no art. 107, diante da caracterização do fornecimento como contínuo, sendo imprescindível a complementação neste aspecto.**

IV - Estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte

Em regra, este elemento deve considerar diversos fatores, como expectativa de aumento/redução de consumo, no caso em concreto informa, em síntese, que: ***“As quantidades***

estimadas dos itens do presente processo licitatório baseia-se na média de consumo de anos anteriores (2023, 2024) e estimativa de necessidade das novas demandas, sendo o estimado demonstrado na tabela a seguir, considerando a demanda da Secretaria Municipal de Assistência Social para atendimentos aos programas públicos do Município”; relacionando de forma objetiva a demanda prevista e os quantitativos a serem executados/consumidos na execução das atividades intrínsecas da Secretaria demandante no atendimento do interesse público vislumbrado, **tendo sido apresentada a justificativa para o quantitativo explicitado no ETP, bem como seu embasamento em memória de cálculo a fim de corroborá-la.**

Para tanto, o quantitativo foi devidamente informado, devendo sempre providenciar ***a juntada dos documentos que subsidiaram sua estimativa, a fim de comprovação, conforme fora explicitado.***

V – Levantamento de mercado

Neste tópico é realizada a pesquisa e se indica as diversas soluções existentes no mercado e que podem atender à necessidade levantada. Neste momento, a Administração verifica todas as alternativas disponíveis, apresentando as justificativas técnicas e econômicas que fundamentam e norteiam a escolha que se fizer.

Vale ressaltar que, o levantamento de mercado nos estudos técnicos preliminares não se confunde com a pesquisa de preços posterior. No ETP deve ser feita uma análise inicial dos preços praticados no mercado para fundamentar a decisão da autoridade competente quanto à viabilidade econômica da contratação. Sobre o tema, veja-se o **Enunciado nº 17 do Conselho da Justiça Federal (CJF)**:

ENUNCIADO 17:

“A estimativa do valor da contratação realizada por meio dos Estudos Técnicos Preliminares, de que trata o art. 18, § 1º, inciso VI, será, via de regra, uma análise inicial dos preços praticados no mercado por servir unicamente à análise da autoridade competente quanto à viabilidade econômica da contratação. De forma diferente, há uma estimativa do valor da contratação realizada pelo setor competente do órgão, conforme o art. 6º, inciso XXIII, “i”, que servirá como base à análise da aceitabilidade das propostas na fase externa do processo licitatório e, por isso, utilizará os parâmetros do art. 23 e seus parágrafos, combinados, sempre que possível, em uma “cesta de preços”, priorizando os preços públicos, salvo quando, de acordo com o Manual de Atribuições e Regulamento Interno do órgão, a obrigação recair para o mesmo setor que estiver elaborando os Estudos Técnicos Preliminares”.

As referências foram obtidas, conforme o levantamento de mercado “*em pesquisa de preços em pesquisa de preços no Banco de Preços – Negócios Públicos e pesquisa a fornecedores do ramo pertinente, e pesquisa no PCNC, website <https://www.gov.br/pncp/pt-br>, em outros Órgão em Atas/Contratos que serviu para embasar o preços de referência para o novo processo de licitação, com o objetivo de registrar preço para fornecimento dos gêneros alimentícios e materiais de limpeza e higienização, conforme tabela inserida no ETP. Os preços médios unitários foram obtidos mediante a realização de pesquisa de preços em sistema eletrônico de cotação, banco de preços, em atendimento a IN 65/2021 e demais normas pertinentes*”, com intento de uma análise dos preços praticados e avaliação da viabilidade econômica da contratação pela autoridade

competente, pelas soluções levantadas e suas vantagens e desvantagens, bem como a justificativa da escolha face à viabilidade técnica e econômica, como restou demonstrado.

VI - Estimativa do valor da contratação

Neste ponto será realizada uma estimativa preliminar da contratação almejada, a fim de que se tenha uma ideia do seu custo, a fim de subsidiar a análise da sua viabilidade econômica, embora esta não seja tão detalhista quanto à efetiva pesquisa de preços de mercado realizada quando da confecção do termo de referência, devendo sempre acostar os documentos que lhe deram suporte, conforme cotações realizadas, informando objetivamente o valor global estimado da futura contratação e seus valores unitários encontrados, tendo informado no ETP que a *pesquisa de mercado fora realizada com referências obtidas por meio de pesquisa de mercado local a fornecedores, contratos e ARP contratados em anos anteriores e cotação no Banco de Preços, com ênfase no estado de Pernambuco*, sendo escolhido para compor o preço de referência o menor preço unitário obtido entre as cotações, desde que não seja fora de mercado, **devendo sempre acostar os documentos das solicitações que lhe deram suporte, bem como das cotações realizadas, que devem sempre ser assinadas pelo seu responsável, cabendo complementação desta formalidade imprescindível.**

VII - Descrição da solução como um todo

Aborda a conclusão do estudo comparativo entre as soluções, deve ser descrita a solução que se demonstrou mais vantajosa técnica e economicamente para a Municipalidade. Na descrição, deve ser evidenciado que a solução escolhida atende às necessidades e resolve o problema apresentado por aquele órgão/entidade, devendo-se apresentar todos os aspectos da solução, tendo em vista que podem impactar diretamente no preço final das propostas ofertadas pelos futuros licitantes, da forma que fora informada no ETP.

VIII - Justificativas para o parcelamento ou não da contratação

Deve informar se a solução encontrada pode ou não ser parcelada, se o objeto é composto por itens divisíveis conforme suas características e com a forma com que é usualmente comercializado no mercado para que seja definido o critério de adjudicação do objeto (por item, por grupos ou global), tendo sido explicitado no contexto do ETP que será adjudicado por item.

Segundo o TCU, a regra é o parcelamento do objeto, devendo eventual formação de lotes ser devidamente justificada.

TCU, SÚMULA 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”.

IX - Demonstrativo dos resultados pretendidos

Neste item deve-se apontar o proveito a ser obtido com a contratação quanto aos seus aspectos econômico, social, institucional, aproveitamento dos recursos humanos, inclusive a respeito à impactos ambientais positivos. etc. Deve-se declarar os benefícios diretos e indiretos que o órgão/entidade almeja com a contratação, como o atendimento às necessidades do Município na execução de suas atividades diárias na execução dos serviços públicos e atendimento aos munícipes, resguardando-se o princípio constitucional da eficiência e a consecução do interesse público almejado, como restou demonstrado.

X - Providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato

Deve-se informar ações que deverão ser realizadas pela Administração antes da formalização da futura contratação, para que ela surta os resultados esperados, com vistas à correta execução contratual, caso sejam necessárias, **não tendo sido vislumbrada tal necessidade**, “a não ser a realização do certame para o estoque dos produtos necessários aos atendimentos das demandas da Secretaria Municipal de Assistência Social”.

XI - Contratações correlatas e/ou interdependentes

Neste tópico evidencia-se a existência ou a necessidade de realização de outras contratações, correlatas ou interdependentes, que venham a influenciar na contratação que se pretende realizar, o que, face a ausência desta necessidade, **não foi identificado no ETP**.

XII - Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras

Refere-se a esfera ambiental da sustentabilidade, devendo ser identificadas possíveis impactos em decorrência da contratação pretendida, relacionando-se suas medidas mitigadoras, prevendo-se as ações que devem ser adotadas pela futura contratada a fim de evitar a ocorrência do referido dano ou realizar seu tratamento.

Apontou-se no referido ETP, **que “não se verifica impactos ambientais relevantes, sendo necessário tão somente que a licitante atenda aos critérios dos órgãos fiscalizadores quanto à sua atividade”**.

Contudo, recomenda-se que sejam adotadas as práticas de Sustentabilidade Ambiental, conforme prevê a Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e

legislação correlatas, naquilo que couber; *bem como o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis.*

XIII - Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina

Descrição do posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação, indicando-se a viabilidade técnica, operacional e orçamentária, assim como a adequação à necessidade identificada na demanda de contratação, conforme consta no conteúdo do ETP.

Seguindo a análise, no que tange ao Termo de Referência, estabelece o art. 6.º, XXIII, alíneas “a” à “j” c/c o art. 40, § 1º, I à III da Lei 14.133/2021, reza *in verbis*:

Art. 6.º 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;

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

(...)

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no [inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei](#), além das seguintes informações:

- I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Neste diapasão, o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar ora encaminhado, deve conter os seguintes itens: **definição do objeto, fundamentação da contratação, descrição da solução como um todo, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e de pagamento, forma e critérios de seleção do fornecedor, estimativa do valor da contratação e adequação orçamentária, que passamos a analisar:**

a) Definição do objeto

Define-se o objeto de forma clara e objetiva, sua natureza (comum ou especial), com especificação de todos os elementos que o compõe, bem como de sua natureza, quantitativo, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação. *Acerca do TR analisado vislumbrou-se o prazo de vigência do contrato, **contudo notou-se a ausência da possibilidade de prorrogação contratual com fulcro no art. 107 da Lei 14.133/2021, haja vista ter caracterizado o objeto como fornecimento contínuo e da justificativa para a adoção do Sistema de Registro de Preços - SRP, devendo providenciar a complementação e ajustes destas informações.***

Sobre a especificação do bem ou do serviço, vale ainda destacar que a Nova Lei de Licitações deu prioridade à utilização do **CATÁLOGO ELETRÔNICO DE PADRONIZAÇÃO**. A sua não utilização deve ser **JUSTIFICADA**, conforme prevê o §2º do art. 19 da Lei nº 14133/21, senão vejamos:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão: (grifos nossos)

(...)

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

(...)

§ 1º O catálogo referido no inciso II do caput deste artigo poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto e conterá toda a documentação e os procedimentos próprios da fase interna de licitações, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento.

§ 2º A não utilização do catálogo eletrônico de padronização de que trata o inciso II do caput ou dos modelos de minutas de que trata o inciso IV do caput deste artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório. (grifos nossos)

No mesmo entendimento reza o disposto legal do Art. 40, § 1º do mesmo diploma legal:

Art. 40, § 1º - O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança; (Grifos nossos)

A declaração da natureza do bem ou serviço como comum e/ou especial normalmente advém do Estudo Técnico Preliminar. Entretanto, caso ainda não tenha havido tal declaração no ETP, esta deve ser feita no Termo de Referência, uma vez que tal documento normalmente é elaborado pelos setores técnicos da Administração. Acerca do tema, confira a ON nº 54 da AGU:

Orientação Normativa AGU nº 54/2014:

“Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável”.

b) Fundamentação da contratação

Realiza-se mediante referência ao ETP correspondente ou, quando não for possível divulgar esse estudo, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas, demonstrando-se a necessidade que se pretende atender com a contratação e o motivo da escolha dessa solução, como fora redigido no TR, *bastando incluir o ETP como fonte de informação, tendo sido estabelecido este tópico no item 2.0 do TR.*

c) Descrição da solução como um todo

Descreve-se a solução como um todo, de forma detalhada, com todas as especificações necessárias para garantir a qualidade da contratação, considerando-se todo o “ciclo de vida” do objeto cuidando-se para que não sejam admitidas condições impertinentes ou irrelevantes para o específico objeto do contrato que possam vir a comprometer a competitividade do certame ou ocasionar qualquer direcionamentoⁱⁱ.

Atente-se que o conceito de “**Ciclo de Vida**” do produto é definido no **art. 3º da Lei nº 12.305, de 2010 como sendo** “*série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final*”. Isto posto, a descrição da solução deve considerar não só suas características intrínsecas ao uso em si, mas também eventual sustentabilidade de sua produção, duração de seu consumo (se é menos ou mais durável) até a destinação final, tendo sido informado o ETP como referência.

d) Requisitos da contratação

São descritos os requisitos necessários à contratação, com vistas ao atendimento da necessidade administrativa verificada. Eventual exigência de amostras, visita técnica,

subcontratação, obrigações das partes contratantes e garantia contratual devem ser inseridos nesse tópico, quando for o caso. Quanto à possibilidade de subcontratação parcial do objeto, deve-se sempre estabelecer se há ou não sua possibilidade e no caso de se admitir informar o patamar do percentual permitido. Não há um limite máximo para a subcontratação parcial do objeto, a qual deve

ser avaliada à luz do artigo 122 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo vedada apenas a subcontratação total, como segue:

Art. 122. Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.

§ 1º O contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente.

§ 2º Regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.

§ 3º Será vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

Quanto à vedação da subcontratação total do objeto licitado é pacífica jurisprudência do TCU:

“A subcontratação total do objeto, em que se evidencia a mera colocação de interposto entre a administração pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), é irregularidade ensejadora de débito, o qual corresponde à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral”. (TCU, Acórdão 5472/2022-Segunda Câmara)

Não foi constatada a presença neste tópico da justificativa para a adoção do sistema de registro de preços, cabendo sua complementação neste aspecto; tendo sido informada apenas a justificativa para a ausência da realização da intenção de registro de preços – IRP, como estabelece o disposto do art. 86 da Lei 14.133/2021, estabelecendo que: “*Não será adotado o procedimento de publicação de intenção de registro de preços, tendo em vista que apenas o município será contratante*”.

e) Modelo de execução do objeto

Consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento, estabelecendo: os prazos de entrega e início do fornecimento e/ou execução dos serviços, o recebimento provisório e definitivo, como se processará essa etapa ou se apenas haverá recebimento definitivo, prazo de validade, local de entrega, indicação do regime de execução no caso de serviços dentre outras rotinas necessárias à execução contratual, como consta informado no TR, ***cabendo complementação apenas quanto aos prazos para os recebimentos provisório e definitivo, em conformidade com o art. 140 da Lei 14.133/2021.***

f) Modelo de gestão do contrato

Trata-se da descrição da forma de acompanhamento e fiscalização da execução contratual, definindo a quantidade de fiscais (administrativo, setorial e/ou técnico) e o gestor, responsável pela coordenação das atividades do(s) respectivo(s) fiscal(ais), suas atribuições, bem como a forma que será executada a fiscalização e os documentos que poderão ser exigidos do contratado e sua periodicidade de apresentação, se for o caso, com as *atribuições de cada servidor indicado como fiscal (ais) e gestor, a fim de que cada um tenha ciência de suas responsabilidades diante da contratação avençada, como restou demonstrado.*

g) Critérios de medição e de pagamento

Esclarece como deverá ser feito o acompanhamento da execução contratual e o consequente pagamento à contratada, como apresentação de notas fiscais atestadas pelo(s) fiscal(ais) do contrato e certidões de regularidade fiscal e trabalhista, além da forma de **reajustamento do contrato**: se por reajuste em restrito, como no caso em referência, mediante índice setorial (Ex: IPCA, INCC etc), compatível ao objeto licitado, **como fora implementado no tópico 23.0 do TR.**

h) Forma e critérios de seleção do fornecedor

O critério para a escolha do fornecedor a ser contratado guarda relação com a *modalidade licitatória (PREGÃO), mediante PREGÃO sob a forma ELETRÔNICA e com a adoção do critério de julgamento (menor preço por item), modo de disputa (ABERTO E FECHADO), através o procedimento auxiliar de sistema de registro de preços, conforme contemplado no TR.*

Ademais, os **requisitos de qualificação**: técnica, jurídica, fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira devem ser claramente estabelecidos, sendo **necessários e suficientes** para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, a fim de que não haja posterior questionamento acerca do processo de contratação. Vedam-se, assim, exigências que em nada contribuam para a execução do objeto ou que se mostrem irrazoáveis ou desproporcionais no caso concreto, causando burla aos princípios da isonomia e competitividade, sendo, contudo, indispensáveis suas especificações no TR, como no presente instrumento.

Entretanto, neste tópico cabe salientar que, em relação **aos índices econômicos a serem estabelecidos**, como base de verificação da capacidade econômica da licitante vir a executar o objeto do futuro contrato, se for o caso, ***deve-se adotar critérios objetivos, devidamente justificados no bojo do processo licitatório***, tomando como referência as normativas do Ente municipal que regem o assunto, e na sua ausência valer-se do quanto regulamentado no âmbito da União, como a Instrução Normativa - IN n.º 5/95, que em seu item 7.1, V define tais coeficientes.

i) Estimativas do valor da contratação

A estimativa do valor da contratação deve estar sempre acompanhada 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 em anexo ao TR apresentado, **devidamente assinados pelo servidor responsável por sua elaboração.**

Esta estimativa que se diferencia da pesquisa inicial de mercado realizada no ETP, como já dito pelo Enunciado nº 17 do Conselho da Justiça Federal – CJF, é a pesquisa de preços que baliza a contratação por meio de licitação e deve ser realizada com base na ampla pesquisa de mercado (com a formação de cesta de preços) e em observância ao art. 23 da lei 14.133/2021, abaixo transcrito:

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; (Grifos nossos)**
- 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; (Grifos nossos)**
- V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.**

Imperioso, ainda, destacar que esta Assessoria Jurídica, não tem qualquer gerência/responsabilidade quanto ao planejamento ou demais contratações realizadas pela Administração, durante o presente exercício financeiro, bem como sobre metodologia escolhida, orçamento e valores apresentados no procedimento em tela, cabendo assim, tão somente, ao ordenador de despesas contratante, no seu espaço de escolha discricionária, certificar a adequação da metodologia aplicada no processo de pesquisa de preços, bem como, quanto a adequação dos valores cotados à realidade do mercado local, conforme dicção do Acórdão 4952/2012 – Plenário TCU:

“A definição da metodologia a ser empregada no processo de elaboração de pesquisa de preços se encontra nitidamente dentro do espaço de escolha discricionária da administração”.

j) Adequação orçamentária

Deve ser verificada a adequação orçamentária da contratação pretendida, com a indicação da dotação orçamentária dos recursos a serem utilizados para custear as despesas da futura contratação, fazendo constar no TR: a unidade orçamentária, projeto/atividade, elemento de despesa e fonte de recursos, a fim de se evitar a frustração da contratação por falta de verba.

Como é cediço, deve haver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas pela Administração Pública, consoante art. 167, II, da CF/88 e art. 150 da Lei nº 14.133/2021. Assim, é que a existência de previsão orçamentária para o exercício financeiro em que se realizará a despesa, informada através da declaração de dotação orçamentária colacionada aos autos do procedimento, é condição prévia a ser observada antes da assunção de quaisquer obrigações financeiras.

O TR deverá observar, ainda, o disposto na **Lei Complementar nº 123/2006, quanto ao empate ficto e à habilitação tardia, como determina seus arts. 43 e 44, para as microempresas, empresas de pequeno porte, microempreendedores individuais e cooperativas**, assim como ao disposto na **Lei Complementar nº 123/2006, que determina em seu art. 48, I a participação exclusiva para ME e EPP nas licitações (itens) de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) referente ao objeto da contratação**, salvo se ocorrer a incidência de alguma das vedações de aplicabilidade relacionadas no art. 49 da mesma norma legal, para a implementações destas últimas garantias.

Assevera-se ainda que, fora implementado no TR, a adoção do Decreto Municipal n.º 039/2025, o qual *regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtor rural pessoa física, microempreendedores individuais (MEI) e sociedades cooperativas nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública municipal direta, e dá outras providências*, estabelecendo-se **prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte, sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido**, conforme autoriza o seu art. 2.º, parágrafo único c/c o art. 48, § 3º, da Lei Complementar Federal n.º 123/2006, como segue:

LC 123/2006

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (...)

§3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

Decreto Municipal n.º 039/2025

Art.2º Para a ampliação da participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações, os órgãos ou as entidades contratantes deverão, sempre que possível:

(...)

Parágrafo único. O Município poderá estabelecer no ato convocatório prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte, sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido, de acordo com art. 48, § 3º, da Lei Complementar n.º 123/2006.

DA MINUTA DO EDITAL

O texto normativo disciplina em seu artigo 6º, inciso XLI, que o pregão é a modalidade destinada a aquisição de bens e serviços comuns, e o inciso XIII do mesmo normativo destaca que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Nesta senda, diante da análise dos autos do processo encaminhado, em especial da sua minuta de edital e demais anexos, pressupõe-se que o objeto a ser licitado enquadra-se dentro o conceito de bens comuns, o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

Em conformidade com o art.25 da Lei14.133/2021 a minuta do edital deve conter os seguintes elementos essenciais:

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.

Em relação à exigência constante no edital, referente à apresentação de amostras por parte do licitante classificado em primeiro lugar dos referidos itens licitados, *imprescindível que sejam estipulados os critérios técnicos e objetivos que irão nortear tal análise*, bem como que seja dada absoluta publicidade quando da sua realização, a fim de que todos os interessados possam acompanhar esta etapa do processo licitatório, ***com sua devida inclusão no item 21.6 do edital, em consonância aos critérios estabelecidos no item 14.0 do TR, devendo apresentar sua efetiva justificativa para tal exigência neste aspecto, cabendo sua complementação neste sentido no referido edital.***

Nesta linha de entendimento, vale citar a recente decisão do TCU no Acórdão nº 1.865/2023 – Plenário da relatoria do Min. Benjamim Zimler:

(...) “ausência de definição de critérios objetivos e precisos no subitem 8.11 do edital, para avaliação acerca da forma de apresentação de amostras pelos licitantes, sem detalhamento de: (i) prazo adequado para entrega da amostra pelo licitante; (ii) forma de participação dos interessados, inclusive no acompanhamento do procedimento de avaliação da amostra; (iii) forma de divulgação (período, local e resultado da avaliação); (iv) roteiro de avaliação, com condições e critérios de aceitação da amostra; e (v) cláusulas que especifiquem a responsabilidade do ente contratante quanto ao estado em que a amostra será devolvida e ao prazo para sua retirada após a conclusão do procedimento licitatório, em desacordo aos princípios da publicidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal, do julgamento objetivo e da isonomia, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/1993, além da segurança jurídica, disposto no art. 2º da Lei 9.784/1999, e jurisprudência do TCU. (Acórdão

2796/2013-TCU-Plenário, relator Ministro José Jorge, 1.491/2016-Plenário, relator Ministro-Substituto André de Carvalho, e 529/2018-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas) “(...) (Grifos nossos)

A possibilidade excepcional de exigência da apresentação de amostras do objeto licitado, tem o objetivo de comprovar a aderência da proposta declarada provisoriamente vencedora às especificações definidas no termo de referência. Por se tratar de uma medida excepcional com potencial de restringir a competição ou onerar o licitante, a exigência de amostra deve estar **prevista no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação**, com fulcro no que autoriza o disposto do art. 17, § 3.º c/c o art 41, II da Lei 14.133/2021, senão vejamos:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

(...)

§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do caput deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

(...)

II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação; (Grifos nossos)

Além dos documentos de registro, inscrição e atos constitutivos, a Lei nº 14.133/21 determina, em suma, que a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira, bem como a prova da regularidade trabalhista, o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º. da Constituição Federal, constando ainda ausência de registros impeditivos de contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU.

No que tange à permissão da participação de empresas em consórcio, deverá sempre estar contemplado na minuta do edital, apresentando-se as regras de forma específica e/ou sua justificativa no caso de vedação, como fora especificado no item 7.9.9.1 do edital, em conformidade com o que preleciona o disposto no art.15 da Lei 14.133/2021, justificando-se a vedação, como segue:

“7.9.9.1. Não Será permitida a participação de empresas reunidas sob a forma de consórcio. A vedação à participação de interessados que se apresentam constituídos sob a forma de consórcio não terá prejuízos à competitividade do certame, visto que, em regra, a formação de consorcio é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante

vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos do edital, o que não se aplica no presente certame. Tendo em vista que é prerrogativa do Poder Público, na condição de contratante, a escolha da participação, ou não, de empresas constituídas sob a forma de consórcio, conforme se depreende do texto da Lei 14.133/2021, que em seu artigo 15º que atribui à Administração a prerrogativa de admissão de consórcios em licitações por ela promovidas, conclui-se que a vedação de constituição de empresas em consórcios, para o caso concreto, é o que melhor atende ao interesse público, por prestigiar os princípios da competitividade, economicidade e moralidade. Essa decisão com relação a vedação à participação de consórcios visa exatamente afastar a restrição à competição, na medida em que a reunião de empresas que, individualmente, poderiam realizar o fornecimento do objeto, reduziria o número de licitantes”.

Também no tocante à comprovação da aptidão técnica, cumpre destacar que a Administração pode impor exigências relativas ao licitante, quanto ao seu pessoal técnico, solicitando a comprovação por meio de certidões ou atestados de serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior. No entanto, não se pode deixar de observar o que determina o art. 9º da Lei nº 14.133/21, de que é vedado a inclusão de condições que **“comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas”**.

Ademais, em relação **aos índices econômicos estabelecidos** como base de verificação da capacidade econômica da licitante vir a executar o objeto da futura ARP/Contrato, **deve-se adotar critérios objetivos, devidamente justificados no bojo do processo licitatório**, tomando como referência as normativas do Ente municipal que regem o assunto, e na sua ausência valer-se do quanto regulamentado no âmbito da União, como a Instrução Normativa - IN n.º 5/95 que em seu item 7.1, V define tais coeficientes.

Quanto **aos prazos dos recebimentos provisório e definitivo do objeto nos itens 26.8, 31.2.1 e 36.2.1 do edital cabe ajuste, assim como no termo de referência.**

Segundo o art. 18, incisos V da Lei 14.133/21 o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais as minutas da ARP e do contrato – o que foi atendido.

Quanto a estes pontos, precipuamente, a minuta do edital prescinde observar os ditames preconizados na legislação vigente, sobretudo **quanto aos apontamentos neste opinativo explicitados, sobre os quais recomendam-se os ajustes acima elencados.**

DO SRP E DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – ARP

A Ata de Registro de Preços (ARP) se trata de documento vinculativo, obrigacional, com características de compromisso para futura contratação em que se registram preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.

No que concerne a minuta da Ata de Registro de Preços (ARP), a matéria foi regulamentada pela Lei 14.133/2021 e pelo Decreto Federal nº. 11.462/2023.

Neste entendimento, leciona o art. 82, da Lei n.º 14.133/2021, que é conteúdo obrigatório nos editais licitatórios por sistema de registro de preços, que:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

Em relação a estes tópicos, precipuamente, a minuta do edital e da ARP encontram-se em harmonia com o preconizado pela legislação vigente, cabendo apenas **ajuste no preâmbulo da ARP quanto à vigência deste instrumento**, devendo estipular o mesmo em conformidade com o disposto no art. 84 da Lei n.º 14.133/2021 c/c o art. 22 do Decreto Federal n.º 11.462/2023, que dispõem:

Lei n.º 14.133/2021

Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso. (Grifos nossos)

Decreto Federal n.º 11.462/2023

Vigência da ata de registro de preços

Art. 22. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de um ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no PNCP, e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado que o preço é vantajoso. (Grifos nossos)

DA MINUTA DO CONTRATO

A teor do disposto no art. 95, I da Lei nº 14.133/2021, o instrumento de contrato, deve observar, no que couber, as cláusulas essenciais elencadas no artigo 92 do citado diploma legal, estabelecendo-se, nas contratações que tenham objetos mais complexos, que envolvam uma série de obrigações futuras e que demandem “disciplina minuciosa e rigorosa quanto às condições da execução contratual”ⁱⁱⁱ, sua formalização com a estipulação das obrigações das partes contratantes e das sanções decorrentes de seu descumprimento, explicitando os deveres e as condições contratuais aplicáveis, de modo a evitar o surgimento de dúvidas que prejudiquem a execução contratual.

A regra contida no bojo do art. 89 da Lei 14.133/2021 estabelece acerca da formalização do contrato:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

No tocante aos elementos essenciais ao contrato, o art. 92 da Lei 14.133/2021 elencam seus incisos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;**
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;**
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;**
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;**
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;**
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;**
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;**
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;**
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;**
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;**
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;**
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;**

- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

Em relação à minuta do contrato apresentada a mesma encontra-se em absoluta consonância com a legislação pertinente, em conformidade com os ditames da Lei 14.133/2021 no art. 92 e seus incisos, recomendando-se que o instrumento contratual contemple todas as exigências estabelecidas no termo de referência e no edital, sobretudo no que diz respeito às obrigações contratuais, **bem como fundamento no art. 107 da Lei 14.133/2021 a possibilidade da prorrogação do contrato, haja vista sua caracterização do objeto como fornecimento contínuo nos artefatos da fase de planejamento.**

Evidencie-se também acerca da obediência ao que regulamenta a **Lei Complementar n.º 123/2006**, asseverando que o procedimento deve observar as regras para microempresas, empresas de pequeno porte e empresas do gênero, inclusive ao que diz respeito à **implementação das garantias referentes ao empate ficto e à habilitação tardia, autorizadas nos arts. 42, 43 e 44 do citado diploma legal.**

Por fim, saliente-se que, no processo licitatório em evidência, foi adotado, **conforme informa seu edital, o Decreto Municipal n.º 039/2025**, que *regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtor rural pessoa física, microempreendedores individuais (MEI) e sociedades cooperativas nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública municipal direta, e dá outras providências*, a **prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte, sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido**, conforme autoriza o seu art. 2.º, parágrafo único c/c o art. 48, § 3º, da Lei Complementar Federal n.º 123/2006, já anteriormente aduzido.

Ressalte-se ainda que, no que tange aos critérios de regionalização quanto aos âmbitos local e regional, o ato convocatório estabeleceu o alcance dos mesmos, em absoluta consonância ao que reza a norma legal do art. 1.º, § 2.º, I e II do Decreto Municipal n.º 039/2025, que reza:

Art.1.º (...)

§ 2º Para efeitos deste Decreto, considera-se:

I - ÂMBITO LOCAL – a microrregião do Sertão do Araripe Pernambucano;

II - ÂMBITO REGIONAL – o estado de Pernambuco e as mesorregiões do Vale São-Franciscano da Bahia e do Sudoeste Piauiense; (Grifos nossos).

Diante do exposto, considerando a importância de orientar a Administração Municipal nos processos de licitação regidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos, encaminha-se o presente opinativo, reiterando-se a necessidade da observância em alguns dos pontos aqui abordados, a fim de que o processo licitatório possa percorrer o curso da fase preparatória até a efetiva publicação do edital.

Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Nesse sentido segue o **Enunciado nº 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:**

"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".

Isto posto, em atendimento ao disposto no art. 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021, esta assessoria jurídica **OPINA PELA APROVAÇÃO dos artefatos da fase preparatória, inclusive das minutas do edital, da ARP e do contrato em epígrafe, desde que sejam realizadas as implementações neste parecer recomendadas.**

É o parecer, s.m.j.

Santa Cruz (PE), 18 de dezembro de 2025.

PAULO SANTANA ADVOGADOS ASSOCIADOS
Paulo José Ferraz Santana
OAB/PE nº 5.791
Assessoria Jurídica

ⁱ Manual de Elaboração de ETP - <http://www.instagram.com/jurisprudencia.tcu>

ⁱⁱ Manual de Elaboração de TR - <http://www.instagram.com/jurisprudencia.tcu>

ⁱⁱⁱ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1253