



Prefeitura Municipal de Maratáizes
Procuradoria-Geral – Setorial de Licitações e Contratos

PARECER JURÍDICO

Processo eletrônico n. 17.629/2026

Interessado: Secretaria de Educação

ASSUNTO: Análise de legalidade da minuta de Edital e Anexos. Pregão Eletrônico para Sistema de Registro de Preços (SRP). Aquisição de gêneros alimentícios para alimentação escolar – carne de frango. Lei nº 14.133/2021.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. LEI Nº 14.133/2021. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - CARNE DE FRANGO. ANÁLISE JURÍDICA DO EDITAL E ANEXOS. VERIFICAÇÃO DOS REQUISITOS LEGAIS. FASE PREPARATÓRIA. TERMO DE REFERÊNCIA. CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO. CLÁUSULAS CONTRATUAIS. LEGALIDADE, COM RECOMENDAÇÕES.

1. A análise prévia de legalidade dos atos da fase preparatória da licitação é requisito de validade do procedimento, conforme art. 53 da Lei nº 14.133/2021.
2. A utilização da modalidade **Pregão** é adequada para a aquisição de bens e serviços comuns, como gêneros alimentícios (art. 29). O uso do **Sistema de Registro de Preços (SRP)** é cabível para contratações frequentes e de entrega parcelada (art. 82, IV).
3. O **Termo de Referência** atende, em geral, aos requisitos do art. 6º, XXIII, da Lei, mas recomenda-se maior detalhamento quanto aos prazos de validade dos produtos no ato da entrega.
4. As minutas da **Ata de Registro de Preços** e do **Contrato** estão, em regra, em conformidade com os arts. 84 e 92 da Lei, respectivamente.





Prefeitura Municipal de Marataízes
Procuradoria-Geral – Setorial de Licitações e Contratos

5. **Conclusão:** Pela aprovação do edital e seus anexos, condicionada à implementação das recomendações apontadas neste parecer.

I – RELATÓRIO.

1. Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - CARNE DE FRANGO, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos, no valor total previsto de R\$ 2.584.782,95 (dois milhões quinhentos e oitenta e quatro mil setecentos e oitenta e dois reais e noventa e cinco centavos). A solicitação de formalização de demanda é originária da Secretaria de Educação.

2. Destacam-se os seguintes documentos (numeração conforme modo visualizar):

- Solicitação inicial, fls. 02/04;
- Estudo Técnico Preliminar, fls. 06/25;
- Documento de Formalização de Demanda e anexos, fls. 28/65;
- Cotações, fls. 69/83;
- Mapa de risco, fls. 114/115;
- Intenção de Registro de Preços, fls. 121/187;
- Quantitativo total, fls. 189/191;
- Termo de Referência, fls. 195/207;
- Pesquisa de preços, fls. 217/630;
- Relatório de pesquisa de mercado, fls. 631/634;
- Avaliação pelo Núcleo de Admissibilidade e Planejamento de Compras, fls. 638/640;
- Manifestação pelo Chefe do Executivo, fl. 642;
- Manifestação após apontamentos NAP, fls. 649/650;
- Termo de Referência, fls. 652/665;
- Decreto de nomeação do agente de contratação, fl. 669;
- Minuta do Edital e anexos, fls. 670/735.





Prefeitura Municipal de Maratáizes
Procuradoria-Geral – Setorial de Licitações e Contratos

3. É a síntese do necessário.

II – FUNDAMENTOS.

- APRECIÇÃO JURÍDICA

- Finalidade e abrangência do parecer jurídico

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133/2021:

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;

5. 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.

6. 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 no processo.





Prefeitura Municipal de Marataízes
Procuradoria-Geral – Setorial de Licitações e Contratos

7. 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.

8. 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.

- Limites e instâncias de governança

9. No presente caso, **o valor da contratação previsto é de R\$ 2.584.782,95 (dois milhões quinhentos e oitenta e quatro mil setecentos e oitenta e dois reais e noventa e cinco centavos)**, e o órgão demandante declarou que o objeto da contratação se enquadra na descrição de bens e/ou serviços comuns (conforme disposto no Termo de Referência).

10. Por sua vez, o chefe do executivo manifestou-se nos autos, visando atender ao disposto no art. 11, I, da IN Municipal do Sistema de Compras, Licitações e Contratos.

- Fase Preparatória

11. Antes de entrar no mérito da contratação, é importante mencionar a ordem, objetivo e importância dos documentos iniciais da fase preparatória da contratação, em especial os seguintes: Documento de Formalização da Demanda – DFD; Estudo Técnico Preliminar – ETP e o Termo de Referência – TR.

12. O Documento de Formalização de Demanda (DFD) visa, inicialmente, ou seja, como primeiro documento apontador daquilo que se objetiva, identificar e assinalar a necessidade almejada pelo setor requisitante, trazendo breves justificativas daquele que se requer, pela área requisitante. Portanto, é um documento inicial, sendo o primeiro documento a ser inserido, antes do ETP e do Termo de Referência.





Prefeitura Municipal de Maratáizes
Procuradoria-Geral – Setorial de Licitações e Contratos

13. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) objetiva avaliar as possibilidades disponíveis no mercado em buscar de atender à necessidade descrita no DFD, conforme art. 6º, inciso XX da LLCA. Sendo a segunda etapa do planejamento de uma contratação, e como a própria lei estabelece, dá base ao Termo de Referência, portanto, deve ser prévio a ele.

14. Após o DFD e o ETP, temos a elaboração do Termo de Referência (TR), com seus requisitos mínimos previstos no art. 6º, inciso XXIII, c/c com o art. 40. Sendo o documento elaborado a partir do ETP, devendo conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o objeto/serviço a ser contratado.

15. O TCU já orientava que:

“De acordo com o Tribunal de Contas da União, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) é obrigatória para todas as contratações, pois o Termo de Referência e Projeto Básico se espelharão neste documento” (Acórdão TCU nº 2.212/2016 – Plenário)

16. Portanto, orienta-se que se observe o objetivo e ordem de cada documento prévio da licitação, vez que cada um é interligado ao outro, porém com objetivos diferentes (processo devidamente instruído).

- Planejamento da contratação

17. 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, o que deverá ser aferido pela Secretaria solicitante.

18. **Importante registrar a inexistência do plano anual de contratações, o que prejudica a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano**, em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do certame, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da Lei nº 14.133/21, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações, in fine:

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, ela-





Prefeitura Municipal de Marataízes
Procuradoria-Geral – Setorial de Licitações e Contratos

borar 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.

19. Prosseguindo, 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 qualifica-





Prefeitura Municipal de Marataízes
Procuradoria-Geral – Setorial de Licitações e Contratos

ção 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. (Destacou-se)

20. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. 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.

21. Nesse 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). 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.

22. **Orienta-se pela necessidade de implementação no Município do Plano de Contratação Anual, tratando-se de um “poder-dever” da Administração.**

23. Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

- Estudo Técnico Preliminar.

24. 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.**





Prefeitura Municipal de Maratáizes
Procuradoria-Geral – Setorial de Licitações e Contratos

25. No presente caso, os servidores da área técnica da secretaria requisitante elaboraram o estudo técnico preliminar.
26. Em suma, 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 art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.
27. Nesse sentido, também houve análise pelo NAP, fls. 638, verificando que o estudo atende aos requisitos da Lei 14.133/2021, art. 18, §1º (com apontamentos que posteriormente foram respondidos pela Secretaria solicitante).

- Demais aspectos ligados à definição do Objeto:

- Quantitativos Estimados.

28. Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.
29. Nessa etapa, entretanto, a definição do aspecto quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades. Isso é especialmente importante de ser registrado nos autos por ser um ponto objetivo, de maior verificação e consequentes questionamentos, que se tornam mais difíceis de responder à medida que o tempo transcorre, quando a memória e a documentação correspondente podem estar menos acessíveis.
30. Deve-se evitar ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.
31. Nesse sentido, o art. 40 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que o planejamento de compras considere a expectativa de consumo anual, devendo tal regra ser observada no caso concreto, admitindo-se o fornecimento contínuo, conforme inciso III do citado dispositivo.





Prefeitura Municipal de Marataízes
Procuradoria-Geral – Setorial de Licitações e Contratos

32. Ressalta-se que não compete a esta unidade jurídica adentrar em questões técnicas, apenas apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação e verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

33. No caso concreto, a legitimidade do quantitativo da futura contratação está justificada pela própria Secretaria solicitante, que inclusive ressaltou, em seu ETP trouxe as ponderações e a lista de escolas atendidas (também justificado em IRP).

- Parcelamento do objeto da contratação

34. Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133, de 2021:

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

V - atendimento aos princípios:

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

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

c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento. (...) (grifou-se)

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

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

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

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





Prefeitura Municipal de Marataízes
Procuradoria-Geral – Setorial de Licitações e Contratos

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

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

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

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

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

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

36. Como critério conceitual, o artigo 87 do Código Civil preceitua:

Bens divisíveis são os que se podem fracionar sem alteração na sua substância, diminuição considerável de valor, ou prejuízo do uso a que se destinam.

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

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

39. Ainda nesse tocante, a agregação de itens em grupo para julgamento da proposta pelo menor preço global do grupo pode vir a comprometer a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa, caso seja possível a contratação de itens isolados e a não contratação de outros. Nesses casos, seria cabível aplicar em um pregão comum, por analogia, as regras dos §§1º e 2º do artigo 82, que disciplina o Sistema de Registro de Preços:

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover





Prefeitura Municipal de Maratáizes
Procuradoria-Geral – Setorial de Licitações e Contratos

a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

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

40. De qualquer forma, a decisão final envolve contornos técnicos e gerenciais específicos, a serem pormenorizados pelo órgão contratante, mediante justificativa baseada nos elementos legalmente definidos.

41. No caso concreto, optou-se pela contratação por menor preço por item, conforme ETP, edital e termo de referência.

- Orçamentos Estimados e Pesquisa de Preços.

42. A cotação de preços, com indicação da observância de parâmetro previsto nos incisos I a IV do art. 23, §1º da Lei nº 14.133, de 2021, foi apresentada no decorrer do processo.

43. Nesse sentido o NAP ressaltou em seu relatório que: “A pesquisa de mercado obedeceu aos parâmetros dispostos na no art. 23 da Lei 14.133/21, bem como as boas práticas da IN 65/2021 SEGES/ME, com a pesquisa no Banco de Preços Negócios Públicos (Privado), Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e a pesquisa pública em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo”, fl. 639.

44. A secretaria também apresentou relatório de pesquisa de preços, conforme se observa às fls. 631/634, com informações detalhadas quanto aos critérios adotados.

- Termo de Referência.

45. 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:





Prefeitura Municipal de Marataízes
Procuradoria-Geral – Setorial de Licitações e Contratos

- 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; (...)

46. Especificamente em relação a **compras**, também devem ser observadas as exigências do art. 40, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021:

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. (...)





Prefeitura Municipal de Maratáizes
Procuradoria-Geral – Setorial de Licitações e Contratos

47. No caso vertente, observa-se que o Termo de Referência está em conformidade com o exigido no artigo 6, inciso XXIII da LLC, conforme também avaliado pelo NAP-Compras, fl. 638.

- Da natureza comum do objeto.

48. Compete à administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum (conforme disposto no termo de referência), haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para *aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto*, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

49. A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133, de 2021, que apresenta tal conceito nos seguintes termos:

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; (...)

50. Sobre a necessidade de a Administração declarar a natureza do objeto da contratação, a Orientação Normativa nº 54, de 2014, da Advocacia-Geral da União, dispõe:

“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”.

51. Embora referida Orientação Normativa tenha sido editada à luz da Lei nº 8.666, de 1993, tem-se que o entendimento jurídico nela consubstanciado é compatível com a Lei nº 14.133, de 2021, motivo pelo qual merece ser observado.

52. No caso concreto, a Administração **declarou** expressamente, no item 1.2 do TR, a natureza comum do objeto da licitação.

- Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa.





Prefeitura Municipal de Maratáiz
Procuradoria-Geral – Setorial de Licitações e Contratos

53. Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

54. Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

- I) modalidade de licitação (pregão eletrônico);
- II) critério de julgamento (menor preço por item);
- III) modo de disputa (aberto e fechado); e
- IV) adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

55. No caso concreto, o tema foi tratado na fase de planejamento, quando se elaborou o ETP que previu a modalidade licitatória. É conveniente ressaltar que a Administração, ao planejar o processo licitatório, deve observar por completo as informações essenciais elencadas acima.

- Adequação orçamentária.

56. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

Lei nº 8.429, de 1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) (...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento (...)

Lei nº 14.133, de 2021





Prefeitura Municipal de Maratáizes
Procuradoria-Geral – Setorial de Licitações e Contratos

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

57. No caso concreto, a Administração informou, **no item 11 do TR**, que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias.

- MINUTA DO EDITAL, TERMO DE REFERÊNCIA, MINUTA DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E MINUTA DE CONTRATO.

58. 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.

59. 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 (não se aplica ao caso); e
- IV) justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

60. A motivação, a justificativa, qualificação técnica, requisitos de qualificação econômico-financeira, julgamento das propostas e participação ou não de consórcio, exigidos pelo art. 18, inciso IX, constam do processo, sendo apropriado apresentar as seguintes recomendações adicionais às peças do instrumento convocatório:

- **Quanto às amostras** – item 4.2.9 - sugere-se adequação à redação, quanto a vedação de transportadora — ajustar para não excluir transporte refrigerado idôneo e adequado, sob pena de ser apontada como restrição desnecessária ao caráter competitivo. Exemplo de redação: “(...) sendo vedada a





Prefeitura Municipal de Marataízes
Procuradoria-Geral – Setorial de Licitações e Contratos

entrega por meio dos Correios ou de transportadora que não disponha de veículo com sistema de refrigeração adequado à conservação do produto congelado/refrigerado, devendo, quando utilizado transporte terceirizado, ser apresentado documento que comprove a manutenção da cadeia de frio até a entrega”;

- **Divergência quanto a vigência de prazo contratual** – item 7.1 do edital e clausula 9 da minuta do contrato, com regra de contrato vigorando por 12 meses **a partir da assinatura** em contrapartida previsão em TR, item 1.4.2, com previsão de contrato vigorando **até o final do exercício financeiro do ano de sua assinatura**, com base no art. 105. Recomenda-se unificar a regra (a que prevalece tecnicamente é a vinculação à vigência da Ata, com a ressalva do crédito orçamentário disponível a cada exercício) e revisar a citação do Art. 105;

- **Clausula restritiva – indicação de marca de referência sem “ou equivalente”, no TR** – o item 5.1.1 especifica que *“Não serão exigidas marcas específicas para a contratação, uma vez que a descrição do objeto já delineia todas as suas características essenciais.”*. **Porém, todas as 12 especificações de item no Anexo I** trazem, ao final: *“(ref. De marca: PIF PAF, RIVELLI, UNIAVES)”* — três marcas nominalmente indicadas em **cada um** dos itens, sem qualquer expressão do tipo “ou equivalente/similar de qualidade comparável” e sem justificativa técnica específica para a necessidade de marca de referência (exigida pelo Art. 41, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021). Opina-se pela necessidade de inclusão de clausula de equivalência junta a indicação sugestiva de marca, como, por exemplo: “ou de qualidade e desempenho equivalentes ou superiores”, ou retirar as referências de marca do texto, já que o item 5.1.1 afirma que a descrição técnica já é suficiente.

- Da restrição a participação de interessados no certame.

61. O art. 9º da Lei nº 14.133/2021 veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas e consórcios.





Prefeitura Municipal de Maratáizes
Procuradoria-Geral – Setorial de Licitações e Contratos

62. Também é vedado o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

63. O agente público, do mesmo modo, não poderá estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional, conforme previsão do inciso II do art. 9º.

64. Especificamente em relação a consórcios, a Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificção.

§ 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.





Prefeitura Municipal de Maratáizes
Procuradoria-Geral – Setorial de Licitações e Contratos

§ 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do caput deste artigo.

§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.

§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.

65. No que se refere a cooperativas, a Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

Art. 16. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:

I - a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009;

II - a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;

III - qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;

IV - o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.

66. Diante do exposto, qualquer vedação a participação de interessados na licitação, inclusive cooperativas e consórcios, deverá ser justificada no processo.





Prefeitura Municipal de Maratáizes
Procuradoria-Geral – Setorial de Licitações e Contratos

67. No caso concreto, observa-se que o edital prevê regras para a participação de consórcio e cooperativas, de modo que não se vislumbrou restrição a participação desses interessados.

- Da participação de ME, EPP e Cooperativas.

68. Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014, foi previsto tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno nas contratações públicas de bens, serviços e obras, sendo certo que o entendimento aqui apresentado é aplicável também a cooperativas equiparadas.

69. Observe-se que o edital previu itens exclusivos para microempresas e empresas de pequeno porte, conforme a LC nº 123/2006.

- Cláusula com índice de reajuste de preços com data base vinculada à data do orçamento estimado.

70. O art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

71. No caso concreto, a minuta de edital e anexos revela que a Administração estabeleceu índice de reajustamento de preço conforme exigência legal, cláusula sexta da minuta do contrato.

- Minuta de termo de contrato.

72. A minuta de termo de contrato foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.





Prefeitura Municipal de Marataízes
Procuradoria-Geral – Setorial de Licitações e Contratos

73. Se faz necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.

74. Tendo a minuta do contrato as seguintes cláusulas: legislação aplicável; objeto; valor; execução do objeto; critério de recebimento; reajuste; reequilíbrio econômico-financeiro; fiscalização; prazo; obrigações da contratada e da contratante; recebimento do objeto; força maior e caso fortuito; suspensão da execução; sanções administrativas; recursos; extinção; subcontratação; dotação orçamentária; foro; publicação; disposições finais.

75. Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da Lei nº 14.133/21, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos E, em consonância com sua redação, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei, em especial por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

- Designação de agentes públicos.

76. No presente caso, foi juntado o Decreto de nomeação do agente de contratação, posteriormente deve ser juntada a portaria de designação do fiscal de contratos.

- Publicidade do edital e do termo do contrato.

77. Destaque-se ainda que são obrigatórias 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 do Município, bem como a publicação em jornal diário de grande circulação, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e **art. 94** da Lei nº 14.133, de 2021.

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





Prefeitura Municipal de Maratáizes
Procuradoria-Geral – Setorial de Licitações e Contratos

III – CONCLUSÃO.

79. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **opina-se** pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, **desde que cumpridos os pontos 22, 60, 77-78,** destacados no corpo deste parecer.

É o parecer, S.M.J.

Maratáizes – ES, 04 de agosto de 2026.

AMANDA VAZZOLLER SIMÕES
Procuradora Municipal - OAB-ES 22.454



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://marataizes.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3900300030003700360031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **AMANDA VAZZOLLER SIMOES** em **04/08/2026 15:30**

Checksum: **90AACA11C4C9AD2099BB7E42003405189892FAF022379ED0CB693B1E0E1C0A87**

