

PARECER JURÍDICO

RELATÓRIO

1. Cuida-se do exame jurídico do processo licitatório instaurado pelo Município de Caçu/GO, na modalidade **Pregão Eletrônico SRP EXE N° 013/2026**, tipo menor preço por item, visando ao **Registro de Preços para futura e eventual aquisição parcelada de panificados e congêneres**, destinados ao atendimento das necessidades das Secretarias e Fundos Municipais de Caçu/GO, durante o período de 12 (doze) meses.
2. O objeto compreende 32 (trinta e dois) itens, com valor total estimado de **R\$ 2.974.902,70 (dois milhões, novecentos e setenta e quatro mil, novecentos e dois reais e setenta centavos)**, cuja aquisição destina-se ao atendimento das necessidades institucionais das Secretarias e Fundos Municipais, conforme as demandas administrativas registradas no DFD, mediante fornecimento parcelado, conforme as especificações, quantitativos e condições constantes do Termo de Referência.
3. Foram juntados ao processo os seguintes documentos principais: Documento de Formalização de Demanda — DFD, Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR), mapa de preços, indicação de dotação orçamentária, Minuta do Edital e Minuta do Contrato e documentos acessórios.
4. É o relatório. Passa-se à análise.

FUNDAMENTAÇÃO

Considerações preliminares

5. De início, convém destacar que compete a esta Assessoria Jurídica, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão

reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

6. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, *caput* e § 1º, incisos I e II, da Lei nº 14.133, de 2021.

7. A atribuição desta Consultoria Jurídica é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

8. Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa. Nesse sentido, corroborando com o disposto, o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia -Geral da União – AGU, assevera *in verbis*:

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.

9. Ademais disso, entende-se que as manifestações da assessoria jurídica são de natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da exposta neste parecer. Ou seja, não é vinculante.

10. Por fim, pressupõe-se que as especificações técnicas contidas no processo licitatório, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas

características, quantitativos, requisitos e avaliação do preço estimado, dentre outros, tenham sido regularmente determinadas pelos setores competentes, com base em parâmetros técnicos objetivos, para o melhor atingimento do interesse público.

Regularidade da autuação do processo

11. De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999, aplicado subsidiariamente, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal. Com efeito, no que tange especificamente à licitação, bem como contratos/convênios e outros ajustes, conforme art. 184 da Lei n. 14.133, de 2021, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são aplicáveis, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas.

12. Verifica-se que o presente processo foi devidamente autuado, possuindo os documentos em ordem cronológica e assinados pelos responsáveis.

Exigências formais para o procedimento interno

13. A presente licitação foi fundamentada na Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos - NLLCA e na regulamentação própria do Município. A NLLCA dispõe em seu art. 18 e seguintes quais são os documentos que devem conter na fase preparatória do processo licitatório.

14. Dessa feita, passa-se à análise dos requisitos legais inerentes ao processo, visando opinar pela legalidade ou não da pretensão administrativa.

Da análise dos pressupostos para a legalidade da fase interna

Planejamento da contratação

15. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

16. O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor

significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

17. 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.

18. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

19. No caso em análise, a fase de planejamento demonstrou o encadeamento lógico, partindo da necessidade de aquisição de panificados e congêneres para atendimento das Secretarias e Fundos Municipais, passando pela escolha do fornecimento parcelado e do sistema de registro de preços, culminando na elaboração do DFD, ETP, TR, mapa de preços e edital.

Da análise do preço estimado

20. A estimativa deve ser instruída com base nos valores praticados em mercado, considerados os preços constantes do banco de dados públicos e quantidades a serem contratadas, em observância ao art. 23 da Lei 14.133/21 e art. 10 da IN 09/2023.

21. Verifica-se que a Administração realizou **pesquisa de mercado** mediante consultas ao PNCP e a fornecedores, tendo apurado o valor total estimado de **R\$ 2.974.902,70 (dois milhões, novecentos e setenta e quatro mil, novecentos e dois reais e setenta centavos)**. O mapa de preços apresenta os 32 itens, os quantitativos, as médias unitárias e os valores totais. Desse modo, pressupõe-se a validade e a adequação dos parâmetros utilizados pelo setor técnico responsável.

Termo de Referência

22. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021:

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

(...)

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

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*
- j) adequação orçamentária;*

23. 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.*

24. No caso dos autos, vale registrar que o Termo de Referência observa o que fora previsto na legislação, uma vez que contém a descrição do objeto, os quantitativos, o prazo de vigência, as condições de entrega, recebimento, fiscalização, pagamento, obrigações das partes e sanções.

25. O TR prevê entrega dos produtos em até 24 horas do recebimento da solicitação, cujo prazo deve ser expressamente justificado sob o ponto de vista técnico e operacional, considerando a natureza perecível de parte dos produtos.

Da natureza comum do objeto

26. Compete à administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum,

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.

27. No caso em tela, **os panificados e congêneres podem ser considerados bens comuns**, pois possuem padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais de mercado, o que justifica a adoção da modalidade Pregão.

Condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento

28. O art. 18, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase de planejamento da contratação contemple as condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, sendo certo que sua definição envolve algum juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo administrador.

29. No caso concreto, o tema foi tratado de forma suficiente. O TR prevê fornecimento parcelado, **entrega em até 24 horas**, fiscalização, recebimento e **pagamento em até 10 dias do mês subsequente ao fornecimento**.

Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa

30. 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.

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

- I- modalidade de licitação;
- II- critério de julgamento;
- III- modo de disputa;
- IV- adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

32. No caso concreto, como se observa em todo corpo edilício, o tema foi devidamente tratado, o planejamento definiu a **modalidade Pregão**, na forma **Eletrônica**, com critério de julgamento de **Menor Preço por Item** e **modo de disputa aberto**, combinação adequada e eficiente para a busca da proposta mais vantajosa na aquisição do bem em questão.

Adequação orçamentária

33. Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as dotações orçamentárias.

34. 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 lembrar do artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021.

35. Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

36. No caso concreto, a Administração informou que as despesas decorrentes da

contratação estão devidamente previstas, indicando que correrão à conta das seguintes dotações orçamentárias, que constarão nas respectivas notas de empenho: 1.52.04.122.0645.2.001 - Manutenção das Atividades da Secretaria de Administração; 12.01.12.122.0665.2.066 - Manutenção das Atividades do FME; 06.02.08.244.0624.2.044 - Manutenção do Fundo Municipal de Assistência Social; 05.01.10.302.0632.2.040 - Manutenção das Atividades Administrativas do Fundo Municipal de Saúde; 08.08.08.243.0619.2057 — Manutenção da Casa Lar; e 11.01.06.181.0620.2063 — Manutenção do Fundo Municipal de Segurança Pública, todas vinculadas, conforme informado nos autos, ao elemento de despesa 3.3.90.30.00 — Material de Consumo.

Minuta do Edital

37. O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital.

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

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

39. A motivação, a justificativa, a indicação das parcelas de maior relevância/valor, requisitos de qualificação econômico-financeira, critérios de pontuação, julgamento das propostas e participação ou não de consórcio, exigidos pelo art. 18, inciso IX, constam do processo.

40. No presente caso, as minutas do Edital e do Contrato foram elaboradas e juntadas ao processo, prevendo os elementos essenciais exigidos pela Lei nº 14.133/2021, como as regras do certame, os direitos e obrigações das partes, as sanções e as cláusulas necessárias conforme os artigos 89 e 92 da referida lei. A motivação para as exigências e a previsão de tratamento diferenciado para ME/EPP também foram observadas.

Da participação de ME, EPP e equiparadas

41. Nos termos do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 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.

42. Apura-se do certame que houve tal previsão.

Minuta do Contrato

43. Consta ainda minuta do contrato. De acordo com o art. 89 e 92 da NLLCA:

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.***

*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.*

44. Assim, conforme especificado acima, verifica-se a observância de tais itens.

CONCLUSÃO

45. Diante de todo o exposto, esta Assessoria Jurídica **OPINA** pela **legalidade** da fase interna do presente procedimento licitatório. Assim, pontua-se as seguintes recomendações:

- a) Que promova a publicação do inteiro teor do Edital no Portal Nacional de Contratações Públicas - **PNCP** e no site oficial do órgão, em cumprimento ao art. 54 da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo da transparência prevista no art. 8º, IV, da Lei nº 12.527/2011, contendo a definição do objeto da licitação, o *site* que poderá obter a íntegra do Edital, bem como o sistema de processamento do certame no Diário Oficial do Município, no sítio eletrônico e em um jornal de grande circulação.
- b) Que promova o envio do Edital e seus anexos na íntegra para o sistema **COLARE** do **TCM**, atentando-se, inclusive, ao prazo de até 3 (três) dias úteis da publicação oficial;
- c) Que respeite o **prazo mínimo entre a última publicação** acima realizada e o dia do certame, não incluindo o dia da publicação e incluindo o último dia, nos termos dos incisos do art. 55 da Lei 14.133/21.

É o parecer, *sub censura*.

Caçu/GO, datado e assinado digitalmente.

Gustavo Santana Amorim
OAB/GO 37.199

Arcílio Bento da Silva Neto
OAB/GO 54.798