Autos nº : 2026013887
Interessado(a): Secretaria Municipal de Administração
Assunto : Aquisição de Softwares de Plataforma

PARECER JURÍDICO Nº 1.309/2026-PGM/PEAA

I – RELATÓRIO

Encaminha-se à apreciação desta Procuradoria-Geral, para fins de análise jurídica, a minuta do Edital de Licitação e seus respectivos anexos, referente ao Pregão Eletrônico nº 46/2026. O referido certame tem por objeto a eventual contratação de empresa(s) especializada(s) em Softwares de Plataforma Web para fornecimento de sistemas de gestão pública integrados.

O processo encontra-se instruído com os seguintes documentos:

a) Documento de Formalização da Demanda (DFD);

b) Estudo Técnico Preliminar;

c) Termo de Referência;

d) Planilha Orçamentária;

e) Cotação Prévia de Requisição;

f) Requisição de Materiais e/ou Serviços;

g) Declaração de Compatibilidade Orçamentária e Financeira;

h) Declaração de existência de reserva orçamentária;

i) Ato Indicativo do Gestor de Contrato;

j) Autorização de Contratação;

k) Minuta de Edital de Pregão Eletrônico nº 46/2026;

l) Solicitação de Parecer Jurídico Prévio.

II – DA APRECIAÇÃO JURÍDICA

Da Finalidade e abrangência do Parecer Jurídico

Essa manifestação jurídica tem o propósito de auxiliar a autoridade assessorada na verificação prévia da legalidade, conforme definido nos artigos 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

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;

Esse trecho do dispositivo legal destaca que o controle prévio de legalidade tem como objetivo principal a análise jurídica da futura contratação. Isso significa que o foco está na verificação de conformidade com as leis, regulamentos e princípios jurídicos aplicáveis. Aspectos técnicos, mercadológicos, de conveniência e oportunidade não são abrangidos por esse controle prévio de legalidade.

No entanto, isso não significa que esses outros aspectos não sejam importantes ou que não devam ser considerados durante o processo de contratação. Pelo contrário, eles podem ser fundamentais para garantir uma contratação eficaz e satisfatória. Eventuais apontamentos em relação a esses aspectos podem surgir durante a análise jurídica, especialmente quando há uma conexão direta com questões legais.

Por exemplo, questões técnicas podem estar relacionadas à conformidade com especificações técnicas exigidas por lei ou à capacidade técnica dos contratados para cumprir com as obrigações contratuais. Questões mercadológicas podem se relacionar com a competitividade do processo licitatório e a garantia de uma contratação vantajosa para a administração pública. Questões de conveniência e oportunidade podem ser consideradas à luz dos princípios da administração pública, como a economicidade e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Portanto, embora o controle prévio de legalidade tenha um escopo específico, outros aspectos também devem ser considerados de forma integrada durante o processo de contratação, visando assegurar uma decisão sólida e compatível com os interesses públicos.

O exame preliminar tem caráter jurídico-formal e consiste, geralmente, em verificar nos autos, no estado em que se encontra o procedimento licitatório na sua Fase Interna.

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 realização do interesse público. O mesmo se presume em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser fundamentadas nos autos.

Por outro lado, é importante destacar que não cabe ao órgão de assessoramento jurídico realizar a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos,

nem de atos já praticados. Compete, sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Por fim, é importante ressaltar que certas observações são feitas sem implicação vinculativa, mas visando à segurança da própria autoridade assessorada, a quem cabe, dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei, avaliar e considerar, ou não, tais ponderações. No entanto, as questões relacionadas à legalidade serão indicadas para que sejam corrigidas, se necessário. Prosseguir com o processo sem atender a essas indicações será exclusiva responsabilidade da Administração.

III – DOS LIMITES E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA

Cumpre registrar que a análise empreendida se circunscreve aos aspectos legais envolvidos no procedimento em exame, não cabendo a esta unidade jurídica adentrar nos aspectos técnicos e econômicos, nem no juízo de oportunidade e conveniência da contratação/aquisição pretendida.

Pode-se se ver nos autos que o valor total estimado da aquisição/contratação é de R$ 482.410,02 (quatrocentos e oitenta e dois mil, quatrocentos e dez reais e dois centavos), tendo como Ordenadores de Despesas a Secretaria Municipal de Administração, contanto nos autos sua expressa autorização.

Reiteramos que não cabe a este órgão de assessoramento legal realizar a auditoria sobre a competência de cada funcionário público para a execução de atos administrativos.

IV – ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO LEGAL

Para garantir a harmonia entre a etapa de planejamento da contratação e as normas mais recentes, é fundamental que ela esteja alinhada às iniciativas dos órgãos reguladores, a Lei Federal nº 14.133/2021 e a legislação municipal.

O artigo 19 da Lei nº 14.133/2021 determina que os órgãos da Administração Pública implementem mecanismos e ferramentas para gerenciar as atividades de administração de materiais, obras e serviços, conforme detalhado a seguir:

> *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:*
>
> *I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;*
>
> *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;*
>
> *III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;*
>
> *IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de*

outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

Portanto, a etapa de planejamento da contratação deve estar em consonância com as últimas diretrizes dos órgãos responsáveis pela regulamentação.

No caso em questão, constatamos que o processo está devidamente instruído.

V – DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL: CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

As compras feitas pelos órgãos públicos precisam seguir critérios que contribuam para o desenvolvimento nacional sustentável. Isso significa que a Administração Pública deve dar prioridade a ações que diminuam o consumo e aumentem a compra de produtos que façam parte da economia circular ou que causem menos impacto no meio ambiente, como produtos reciclados ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021, combinado com o art. 7º, inciso XI, da Lei nº 12.305/2010).

Na hora de planejar uma compra, é preciso levar em conta alguns pontos importantes, como:

- Descrever o que se quer comprar de acordo com critérios de sustentabilidade;

- Definir as obrigações que a empresa que vender o produto ou serviço terá que cumprir durante a entrega e a coleta dos produtos;

- Verificar se existem regras especiais para vender ou para ter autorização para fazer o que se quer comprar (por exemplo, se é preciso estar cadastrado no Cadastro Técnico Federal - CTF). Essas regras estão nas leis que tratam do assunto ou em leis específicas (por exemplo, arts. 66 e 67, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021).

Ao planejar uma compra com foco na sustentabilidade, é fundamental considerar os aspectos econômico, social, ambiental e cultural. O órgão que está fazendo a compra precisa:

- Avaliar se, no caso específico, é preciso seguir critérios de sustentabilidade;

- Mostrar quais são esses critérios e como eles se aplicam ao caso;

- Definir como esses critérios serão usados na compra.

É muito importante consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU, que dá dicas de como comprar de forma sustentável.

Na hora de escolher produtos e serviços, é preciso dar preferência para:

- Produtos que gerem menos lixo;

- Produtos que possam ser reciclados;

- Produtos que durem mais tempo;

- Produtos que tenham menos substâncias tóxicas ou que façam mal à saúde;

- Produtos que usem menos recursos naturais para serem feitos.

Para definir as características técnicas do que se quer comprar, recomendamos usar o Catálogo de Materiais Sustentáveis do Ministério da Economia como referência. O CATMAT Sustentável ajuda a encontrar itens de materiais sustentáveis que podem ser comprados no lugar de outros parecidos.

É importante ressaltar que, mediante motivação administrativa presente no processo correspondente, é viável a inclusão de requisitos adicionais de sustentabilidade além dos exigidos por lei, desde que respeitados os demais princípios licitatórios.

Para a contratação do objeto em questão, recomendamos que a Administração observe os seguintes aspectos relacionados ao Desenvolvimento Nacional Sustentável:

a) Destinação ambientalmente adequada dos resíduos gerados pela utilização dos itens adquiridos;

b) Utilização de produtos, equipamentos e serviços que comprovadamente promovam a redução do consumo de energia e recursos naturais;

c) Verificação da preservação do caráter competitivo do certame ao especificar critérios sustentáveis; e,

d) Alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Cabe ao órgão assessor realizar a análise técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. Caso a Administração conclua que a contratação não requer critérios de sustentabilidade ou que tais especificações restrinjam indevidamente a competição em determinado mercado, é necessário apresentar a justificativa correspondente.

Após estabelecer estas orientações preliminares, cruciais para compreender a extensão do tema, procede-se com detalhes em relação às medidas para promover o desenvolvimento sustentável no Estudo Técnico Preliminar, na descrição da necessidade da contratação, no levantamento de mercado, na avaliação da vantajosidade, na definição do objeto, no Plano Diretor de Logística Sustentável e no Termo de Referência.

VI – DO PLANEJAMENTO PARA A REALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, determina que a etapa preparatória do processo licitatório consiste em planejamento e deve estar alinhada com o plano de contratações anual mencionado no inciso VII do artigo 12 dessa lei, assim como com as leis orçamentárias. Essa fase também deve abordar todas as considerações técnicas, de mercado e de gestão que possam influenciar a contratação, conforme estabelecido no artigo 18.

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.

O dispositivo em questão é complementado pelo seu primeiro parágrafo, que estipula os elementos do Estudo Técnico Preliminar. Em uma abordagem abrangente, o planejamento da contratação implica na investigação da necessidade administrativa em si, a fim de compreender os fundamentos por trás da requisição administrativa.

É importante destacar que a identificação da necessidade administrativa deve também levar em consideração o desenvolvimento nacional sustentável, um princípio e objetivo das licitações

(conforme estabelecido nos artigos 5º e 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), como detalhado a seguir. Após identificar a necessidade que precede o pedido realizado, é possível buscar soluções disponíveis no mercado para atender a essa necessidade, as quais podem diferir do pedido inicial. Uma vez encontrada a melhor solução, caso haja mais de uma disponível, então se inicia a etapa de estudo para definir o objeto licitatório e todos os seus detalhes. Em suma, a instrução do processo licitatório deve refletir esse raciocínio lógico.

A seguir, serão examinados alguns dos elementos mencionados:

VII – ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP

Neste caso, os servidores da área requisitante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar. Apesar de ser um documento altamente técnico, sua avaliação final cabe ao próprio órgão assistido, conforme estipulado no artigo 18, parágrafo 1º, da Lei nº 14.133, de 2021. 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. Além disso, é necessário abordar as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem influenciar na contratação.

O § 1º, do artigo 18, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

> *§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:*
>
> *I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;*
>
> *II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;*
>
> *III - requisitos da contratação;*
>
> *IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;*
>
> *V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;*
>
> *VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;*
>
> *VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;*
>
> *VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;*

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

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

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

No caso específico em análise, nota-se que a Administração aparentemente elaborou o Estudo Técnico Preliminar (ETP) de forma a atender às exigências legais e normativas. Nesse contexto, é pertinente destacar que, ao considerar a existência de contratações correlatas, constatamos que o estudo evidenciou a ausência de contratações prévias com o propósito de elaborar um estudo técnico preliminar.

Após estabelecer essas diretrizes introdutórias, cruciais para uma compreensão abrangente do assunto, procede-se com detalhes em relação às medidas relacionadas ao desenvolvimento sustentável no Estudo Técnico Preliminar; à descrição da necessidade da contratação; ao levantamento de mercado e à análise da vantajosidade; à definição do objeto e ao Termo de Referência.

VIII – ANÁLISE DE RISCOS

No exame do processo, verifica-se que foi elaborado Mapa de Riscos, constante como Anexo I do Estudo Técnico Preliminar, no qual foram identificados os principais riscos relacionados à contratação, com indicação de probabilidade, impacto, danos, ações preventivas e de contingência, bem como dos respectivos responsáveis, atendendo à análise de riscos prevista no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021.

IX – ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS

Verifica-se que no documento de estimativa de valor da contratação foi especificado o critério da pesquisa de preços, tendo sido escolhido o método descrito no art. 5º, inciso III, da IN 65/2021. Consideramos adequados os métodos de pesquisa utilizados. No entanto, recomendamos que nos próximos processos de contratação, durante a fase de levantamento prévio de preços, caso a pesquisa seja realizada diretamente aos fornecedores, seja incluída no processo a solicitação formal encaminhada, juntamente com a justificativa da escolha de cada um dos fornecedores pesquisados.

Portanto, é importante destacar a necessidade jurídica de demonstrar e justificar nos autos qual o parâmetro utilizado para a pesquisa de preços realizada. Isso garante transparência e conformidade com os requisitos legais, contribuindo para a robustez e integridade do processo de contratação.

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;

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;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

No caso concreto, os parâmetros de pesquisa de preços utilizados nos autos processuais são satisfatórios para o momento. No entanto, é essencial manter a documentação adequada para respaldar e justificar esses parâmetros, assegurando a transparência e a conformidade com as normas vigentes.

X – TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência foi anexado aos autos e contempla cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos dessa natureza. Isso é fundamental para garantir a adequada especificação dos requisitos do contrato, proporcionando uma base sólida para a execução do processo de contratação.

Vejamos o que diz o artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, a respeito do Termo de Referência:

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

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

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

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

d) requisitos da contratação;

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

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

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

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

j) adequação orçamentária;

No caso em questão, além dos aspectos específicos abordados, é importante ressaltar que o Termo de Referência é o documento norteador da contratação e deve ser elaborado levando em consideração todas as exigências estabelecidas pelo artigo mencionado anteriormente. Ele serve como guia para garantir que o processo de contratação atenda a todos os requisitos legais e normativos aplicáveis, contribuindo para a transparência e a eficiência do processo.

XI – MODALIDADE, CRITÉRIO DE JULGAMENTO E MODO DE DISPUTA

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 à definição de elementos capazes de orientar a seleção da proposta que resulte na contratação mais vantajosa para a Administração Pública, considerando todo o ciclo de vida do objeto.

Dessa forma, seguindo a premissa de busca pela proposta mais vantajosa, o planejamento da contratação deve incluir informações sobre:

I) Modalidade de licitação;

II) Critério de julgamento;

III) Modo de disputa;

IV) Adequação e eficiência da combinação desses parâmetros.

No caso concreto, o assunto foi abordado na fase de planejamento, sendo escolhido o Pregão Eletrônico com critério de menor preço e modo de disputa aberto. Essa escolha demonstra o alinhamento com a busca pela contratação mais vantajosa, conforme previsto na legislação.

XII – DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços deve ser adotado preferencialmente em uma das seguintes hipóteses:

a) quando, em decorrência das características do bem ou serviço, se constatar a necessidade de contratações frequentes;

b) quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para o atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou programa de governo;

c) quando, em razão da natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração Pública;

d) quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou a contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa.

Portanto, após analisar o objeto a ser contratado, entendemos que se enquadra nas possibilidades de utilização do Sistema de Registro de Preços. Diante disso, esta Procuradoria Geral se manifesta de forma FAVORÁVEL e recomenda expressamente a utilização do Sistema de Registro de Preços no presente certame.

XIII – DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Conforme o *caput* do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória da licitação deve estar alinhada com as leis orçamentárias. A existência de disponibilidade orçamentária, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa, é uma exigência legal. Nesse sentido, vale ressaltar o disposto no artigo 105 da mesma Lei:

> *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.*

Além disso, é importante destacar que, no caso de criação ou expansão de ação governamental que resulte em aumento da despesa, é necessário anexar a estimativa do impacto orçamentário nos exercícios corrente e nos dois subsequentes, juntamente com uma declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para cobrir essas despesas, em conformidade com as normas estabelecidas nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso concreto, a Administração informou que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias, o que demonstra o cumprimento dessa exigência legal.

XIV – DA MINUTA DO EDITAL

A minuta do edital foi recebida fisicamente e está devidamente formalizada, contendo os seguintes anexos:

a) Anexo I: Termo de Referência;

b) Anexo II: Termo de Adesão;

c) Anexo III: Custo pela Utilização do Sistema;

d) Anexo IV: Minuta de Termo de Contrato Administrativo;

e) Anexo V: Minuta Ata de Registro de Preços;

f) Anexo V-A: Cadastro Reserva;

g) Anexo VI: Declaração Conjunta de Responsabilidade;

h) Anexo VII: Modelo de Proposta;

i) Anexo VIII: Declaração de Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte; e,

j) Anexo IX: Modelo de Dados para Assinatura do Contrato.

Esse cuidado em formalizar a documentação do edital é fundamental para garantir a transparência, clareza e conformidade com as normas e exigências legais aplicáveis ao processo licitatório.

A minuta do edital foi devidamente anexada aos autos e incorpora cláusulas e condições essenciais exigidas para este tipo de instrumento. O artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, aborda os requisitos a serem observados durante a elaboração da minuta do edital, sendo que seu §1º autoriza explicitamente o uso de minutas padronizadas, sempre que o objeto da contratação permitir. Esse respaldo legal proporciona uma maior agilidade e uniformidade nos processos de licitação, garantindo ao mesmo tempo a observância das normas e a eficiência na condução dos procedimentos.

XV – DA RESTRIÇÃO A PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS NO CERTAME

O artigo 9º da Lei nº 14.133/2021, estabelece claramente a proibição de qualquer ação por parte do agente público que comprometa ou prejudique a competitividade do processo licitatório. Isso inclui a vedação de restrições que possam afetar a participação de sociedades cooperativas e consórcios. Além disso, é proibido estabelecer preferências ou distinções com base na naturalidade, sede ou domicílio dos licitantes, bem como a inclusão de regras irrelevantes para o objeto do contrato.

O agente público também não pode estabelecer tratamento diferenciado entre empresas brasileiras e estrangeiras, seja em questões comerciais, legais, trabalhistas, previdenciárias ou de qualquer outra natureza, mesmo em casos de financiamento por agências internacionais.

No que diz respeito aos consórcios, a Lei nº 14.133/2021, estabelece os requisitos necessários para sua participação em licitações, garantindo assim que possam competir de forma justa e transparente no processo licitatório.

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 justificação.

§ 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.

§ 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.

A Lei nº 14.133/2021, apresenta os requisitos necessários para a participação de cooperativas em licitações. Esses requisitos visam garantir a transparência, a equidade e a competitividade no processo licitatório. É importante que as cooperativas interessadas em participar de licitações atendam a esses requisitos para poderem concorrer de forma adequada.

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.

Diante do exposto, é necessário que qualquer vedação à participação de interessados na licitação, incluindo cooperativas e consórcios, seja devidamente justificada no processo.

No caso concreto, observa-se que o edital não prevê restrição à participação de interessados, o que está em conformidade com as disposições legais que garantem a ampla concorrência e a igualdade de condições entre os licitantes. Isso contribui para assegurar a transparência e a lisura do processo licitatório.

XVI – DA PARTICIPAÇÃO DE MICROEMPRESAS, EMPRESAS DE PEQUENO PORTE E COOPERATIVAS

Exatamente, nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014, foi estabelecido um tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras. Esse tratamento beneficia também as cooperativas equiparadas, garantindo-lhes condições vantajosas para participar de processos licitatórios, de forma a promover a inclusão dessas empresas no mercado e incentivar o desenvolvimento econômico e social.

XVII – PREVISÕES DA LEI N. 14.133, DE 2021 SOBRE TRATAMENTO DIFERENCIADO A ME E EPP

O artigo 4º da Lei nº 14.133, de 2021, trouxe uma inovação ao estabelecer o tratamento diferenciado a ser conferido às Microempresas (ME), Empresas de Pequeno Porte (EPP) e Cooperativas equiparadas, incorporando as disposições dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006.

No entanto, é importante ressaltar que esse tratamento diferenciado não será aplicado em licitações que envolvam itens cujo valor estimado seja superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, ou no caso de contratação de obras e serviços de engenharia quando o valor estimado for superior a esse mesmo limite.

No caso específico em análise, a minuta de edital deve explicitar que a Administração realizará a licitação com tratamento diferenciado para ME, EPP e Cooperativas assemelhadas apenas em relação à regularidade fiscal. Isso significa que essas empresas terão benefícios nesse aspecto, conforme previsto na legislação pertinente.

XVIII – CLÁUSULA COM ÍNDICE DE REAJUSTAMENTO DE PREÇOS, COM DATA-BASE VINCULADA À DATA DO ORÇAMENTO ESTIMADO

No caso apresentado, o artigo 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece a obrigatoriedade de previsão no edital de um índice de reajustamento de preço, vinculado à data do orçamento estimado, independentemente do prazo de duração do contrato. Esse índice pode ser estabelecido de acordo com a realidade de mercado dos insumos, podendo ser mais de um índice específico ou setorial.

Na minuta do edital analisada, observa-se que a Administração cumpriu com essa exigência legal, estabelecendo um índice de reajustamento de preço. Recomenda-se que, por se tratar de serviços comuns, seja utilizada a referência do IPCA-IBGE ou INPC-IBGE.

Além disso, foram observados diversos aspectos importantes na elaboração da minuta do edital:

a) Numeração sequencial anual do edital;

b) Inclusão do nome da repartição interessada e seu setor no preâmbulo;

c) Indicação da modalidade e tipo de licitação;

d) Referência à legislação pertinente;

e) Definição do local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para o início da abertura do certame;

f) Descrição clara e sucinta do objeto da licitação;

g) Indicação do prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos;

h) Estipulação do prazo para execução do contrato ou entrega do objeto;

i) Previsão das sanções para casos de inadimplemento;

j) Indicação do local onde estará disponível o edital completo;

k) Estabelecimento das condições para participação na licitação;

l) Definição da forma de apresentação das propostas;

m) Indicação do critério de julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos, bem como dos locais, horários e códigos de acesso para fornecimento de informações sobre a licitação aos interessados; e,

n) Especificação dos critérios de aceitabilidade dos preços unitário e global.

XIX – DA MODALIDADE ESCOLHIDA

No caso de aquisição de bens e contratações de serviços comuns, nos quais o critério de julgamento pode ser o de menor preço ou o de maior desconto, a Lei 14.133/2021 estabelece a obrigatoriedade da utilização do Pregão. Além disso, a lei determina que as licitações, tanto de Pregão quanto de Concorrência, devem ser realizadas de forma eletrônica.

Entretanto, o artigo 17º, §2º da mesma lei dispõe que:

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

(...)

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

Diante dos dispositivos legais mencionados, concordamos com a decisão do Pregoeiro de realizar o certame na modalidade Pregão na forma eletrônica. Essa escolha está em conformidade com a Lei 14.133/2021, que estabelece a preferência pela realização de licitações de forma eletrônica, especialmente para o Pregão.

Além disso, é importante discorrer sobre o conceito de bem comum e bem especial, pois essa distinção impacta diretamente no prazo de publicação do edital. Conforme o artigo 55 da Lei 14.133/2021, o prazo mínimo entre a publicação do edital e a realização da sessão deve ser de 8 (oito) dias úteis para aquisição de bens comuns.

Essa consideração é relevante para garantir o cumprimento dos prazos legais e possibilitar a participação adequada dos interessados no certame.

XX – DO CRITÉRIO ESTABELECIDO PARA A REALIZAÇÃO DO JULGAMENTO

Conforme detalhado na minuta do edital e justificado no Termo de Referência – Anexo I do Edital, o critério de julgamento escolhido é o "Menor Preço". Isso significa que o fator preponderante para a escolha da proposta mais vantajosa será o menor preço, desde que todas as exigências do edital sejam atendidas.

É importante ressaltar que a seleção do critério de julgamento pelo Menor Preço não é um ato discricionário do administrador e deve ser preferencialmente adotado em licitações cujo objeto seja simples, sem grandes complexidades técnicas, e que permitam um julgamento igualitário entre as propostas. No entanto, isso não implica que o administrador deva abrir mão de critérios técnicos para instituir a licitação do tipo "Menor Preço", o que poderia resultar na aquisição de produtos de qualidade inferior.

Portanto, é essencial que o edital estipule de maneira clara e objetiva todas as condições do objeto a ser licitado, garantindo que o bem, serviço ou obra atenda plenamente às necessidades da Administração, ou neste caso, as necessidades do Fundo Municipal de Assistência Social e demais órgãos do Município de Morrinhos.

Diante do exposto, considerando a necessidade de estabelecer o critério de "Menor Preço" conforme solicitado e verificada a viabilidade, recomendamos favoravelmente à adoção desse critério de julgamento, ressaltando que as contratações da Administração devem sempre buscar a vantajosidade para o poder público.

XXI – DA MINUTA DO CONTRATO

A inclusão da minuta do termo de contrato nos autos, que atende às cláusulas e condições essenciais exigidas, é um passo fundamental no processo de contratação. O artigo 92 da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece os requisitos a serem observados na elaboração dessa minuta. Além disso, o artigo 25, §1º, da mesma lei, autoriza expressamente a utilização de minutas padronizadas de termo de contrato, quando aplicável ao objeto.

Considerando a recomendação para utilização do Sistema de Registro de Preços, caso seja adotado, é indicado seguir o modelo de ata de registro de preços publicado pela Advocacia-Geral da União (AGU) em seu site oficial. Essa prática facilita a uniformização dos procedimentos e contribui para a eficiência do processo de contratação.

Dessa forma, a utilização de modelos padronizados, quando apropriado, é uma medida que promove a agilidade e a transparência nos procedimentos de contratação pública, alinhada às diretrizes da legislação vigente.

XXII – DOS PREGOEIROS E DEMAIS AGENTES DA CONTRATAÇÃO E SUA LEGITIMIDADE

No caso presente, além do Decreto nº 211, de 26 de fevereiro de 2024, que nomeou os Agentes de Contração e respectivas Equipes de Apoio, também foram anexados os documentos de designação do gestor e do fiscal do contrato.

XXIII – DA PUBLICIDADE DO EDITAL E DO CONTRATO

Salientamos a necessidade imperativa de divulgar e manter na íntegra o conteúdo do edital de licitação, seus anexos e o termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, bem como publicar um resumo do edital no Diário Oficial da União, conforme prescrito nos artigos 54, parágrafo inicial e §1º, e artigo 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Adicionalmente, ressaltamos que, após a homologação do procedimento licitatório, é obrigatória a disponibilização, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), dos documentos produzidos na fase preparatória que, eventualmente, não tenham sido incluídos no edital e seus anexos, em conformidade com o disposto no artigo 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

XXIV – DAS OBSERVAÇÕES

Conforme estipulado pelo artigo 55 da Lei 14.133/2021, é fundamental observar o prazo mínimo estabelecido para a realização da sessão da licitação, especialmente no que se refere à aquisição de bens comuns. Este prazo, estipulado em no mínimo 8 (oito) dias úteis entre a publicação do edital e a efetiva realização da sessão, visa garantir a ampla participação dos interessados, assegurando um tempo adequado para que possam preparar suas propostas de forma cuidadosa e competitiva. Esta

disposição legal busca promover a transparência e a concorrência justa no processo licitatório, elementos essenciais para a eficiência e a lisura das contratações públicas. Assim, ao cumprir rigorosamente este prazo mínimo, os gestores públicos contribuem para a conformidade com a legislação vigente e para a promoção de uma gestão pública pautada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

XXV – DA CONCLUSÃO

Após cuidadosa análise e exame dos autos, considerando a presunção de veracidade dos documentos apresentados e as considerações anteriormente expostas, verifica-se que o procedimento licitatório se encontra, em seus aspectos jurídicos, em conformidade com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021.

Ressalva-se, contudo, a necessidade de atualização das referências constantes no Termo de Referência à Lei Federal nº 10.520/2002, tendo em vista sua revogação, devendo ser promovida a respectiva adequação à Lei Federal nº 14.133/2021.

Assim, condicionada ao atendimento da recomendação acima, esta Procuradoria manifesta-se favoravelmente à aprovação da minuta do instrumento convocatório e ao regular prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 46/2026.

Ressalta-se que este parecer possui natureza opinativa, não vinculando a autoridade administrativa, a quem compete a decisão final quanto ao prosseguimento da contratação.

É o parecer.

Sub-censura.

Morrinhos, datado e assinado eletronicamente.

LEONARDO FRAUZINO ELIAS:79237541104
Assinado de forma digital por LEONARDO FRAUZINO ELIAS:79237541104
Dados: 2026.09.11 14:48:48 -03'00'

LEONARDO FRAUZINO ELIAS
Procurador do Município
OAB/GO nº 19.181

gov.br
Documento assinado digitalmente
ESTER BARCELOS DA SILVEIRA
Data: 11/09/2026 16:09:27-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

ESTER BARCELOS DA SILVEIRA
Agente Administrativo