



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

PARECER JURÍDICO - PREGÃO ELETRÔNICO
SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

PROCESSO Nº 257/2025

MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO

OBJETO: Registro de Preços para aquisição de Gêneros Alimentícios Perecíveis para a merenda escolar do exercício de 2026 solicitados pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

EMENTA: PREGÃO ELETRÔNICO. ANÁLISE DA MINUTA DE EDITAL. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PERECÍVEIS PARA A MERENDA ESCOLAR DO EXERCÍCIO DE 2026 SOLICITADOS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/21, LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006, DECRETO 064/2024, DECRETO 063/2024. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

Os autos foram encaminhados a Coordenadoria de Procedimentos Jurídicos, na forma do art. 53, §1º da Lei nº 14.133, de 2021, para aquisição de Gêneros Alimentícios

Perecíveis e Perecíveis industrializados para a merenda escolar do exercício de 2026 solicitados pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Laguna Carapã/MS, estando devidamente instruídos com os seguintes documentos:

1. Documento de Formalização de Demanda da Secretaria municipal de Saúde de Laguna Carapã/MS;
2. Despacho da Secretária Municipal de Administração;
3. Estudo Técnico Preliminar, na qual existe a descrição da necessidade da contratação que caracterize o interesse público envolvido, e ANEXOS;
4. Memorando da Coordenadoria de Planejamento e Estudo para a Central de Suprimentos e Serviços;
5. Comunicação interna da Superintendente da Central de Suprimentos e Serviços para a



AV. Mate N.º 650 - Fone: (67) 3438-1202 e 3438-1192 Erva
CEP 79920-000 – Laguna Carapã - MS
Email:gabinete@lagunacarapa.ms.gov.br – site: www.lagunacarapa.ms.gov.br



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

Coordenadoria de Planejamento e Estudo;

6. Termo de Referência, em que se definiu os preços mínimos dos produtos objeto da licitação, assim como os documentos que embasaram a definição;
7. Solicitação de compra da Secretaria solicitante;
8. Pesquisa de preço;
9. Relatório unificado das pesquisas de preços;
10. Mapa de apuração de preços;
11. Pesquisa de Preços com Mapa Comparativo – Subanexo-X;
12. Mediana;
13. Justificativa de pesquisa de Preço;
14. Estudo Técnico preliminar 2ª versão;
15. Minuta do Edital e seus anexos;
16. Demais documentos de andamento processual;
17. Minuta do Edital e seus anexos;

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município no controle da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

É o sucinto relatório.

Passa-se a apreciação.

2. DA APRECIÇÃO JURÍDICA

2.1. Da Finalidade e abrangência do Parecer Jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

- I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;***
- II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;***

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, oportuno registrar o teor Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

2.2 Planejamento da contratação

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

Trata-se de etapa essencial para assegurar que a futura licitação seja eficiente, econômica e juridicamente segura, prevenindo riscos de fracasso, desperdício de recursos ou contratação inadequada.

O artigo 18, incisos I a XI da Lei nº 14.133/ 2021 estabelece as regras a serem seguidas pela Administração para realização do procedimento licitatório, vejamos:

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

- I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;*
- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;*
- III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;*
- IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;*
- V - a elaboração do edital de licitação;*
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;*
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;*
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
- IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de*





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

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 **§1º do art. 18** complementa o dispositivo, estabelecendo os elementos mínimos do ETP, que deve caracterizar o interesse público envolvido, analisar soluções disponíveis no mercado e justificar a opção mais vantajosa.

De forma abrangente, o planejamento da contratação pressupõe a investigação da própria necessidade administrativa, permitindo compreender a motivação que fundamenta a requisição. É nesse momento que se deve avaliar, além do atendimento imediato da demanda, a contribuição da contratação para o desenvolvimento nacional sustentável (arts. 5º e 11, IV, da Lei nº 14.133/2021).

Uma vez identificada e justificada a necessidade, passa-se à análise das soluções existentes no mercado, etapa que pode revelar alternativas mais vantajosas do que a inicialmente prevista pelo requisitante. Apenas então se define o objeto licitatório, as condições de execução, o modelo de fornecimento, os riscos envolvidos e o regime de pagamento.

Essa lógica de planejamento é reforçada pela jurisprudência do **TCU (Acórdão 2622/2013 – Plenário)**, que recomenda a adequada instrução processual e a avaliação de riscos para garantir contratações íntegras e eficientes.

Assim, a instrução do processo licitatório deve revelar esse **encadeamento lógico**:

1. **Identificação da necessidade** (demanda administrativa fundamentada);
2. **Análise de soluções e estudo de mercado** (ETP);
3. **Escolha da solução mais vantajosa**;
4. **Definição do objeto e seus parâmetros** (TR/projeto);
5. **Estimativa de custos e pesquisa de preços**;
6. **Avaliação de riscos e estratégias de mitigação**;
7. **Elaboração do edital e minuta do contrato**.





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

Esse fluxo confere maior previsibilidade e reduz a probabilidade de aditivos desnecessários, contratações malsucedidas e questionamentos por órgãos de controle.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

2.3 Estudo Técnico Preliminar - ETP

O **Estudo Técnico Preliminar – ETP** é o documento que fundamenta a contratação e caracteriza o interesse público envolvido, servindo como a primeira etapa formal do planejamento da contratação. Nele devem ser abordadas as considerações técnicas, mercadológicas, de gestão e de governança que possam interferir no sucesso da futura licitação.

O **art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021** estabelece que o ETP deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a solução mais adequada, permitindo avaliar a viabilidade técnica e econômica da contratação. O dispositivo legal prevê os seguintes elementos mínimos a serem considerados:

*§ 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;





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

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.

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

Além das disposições da Lei nº 14.133/2021, o Município de Laguna Carapã editou o Decreto Municipal nº 145/2023, que detalha o procedimento para elaboração dos ETPs, reforçando a necessidade de participação da área requisitante e de planejamento. No presente caso, verificou-se que o documento foi elaborado de forma conjunta pela Coordenadoria de Planejamento e Estudo e pela área requisitante, atendendo às exigências normativas.

Cabe ressaltar que, por se tratar de documento técnico, a análise de mérito do ETP compete primordialmente à unidade demandante e técnica, **incumbindo a este órgão jurídico verificar apenas se os elementos obrigatórios foram observados e se a motivação apresentada é suficiente para caracterizar o interesse público.**

2.3.1 ETP e Sistema de Registro de Preços

Considerando que a contratação será realizada por meio de Sistema de Registro de Preços – SRP, cumpre observar os arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021, regulamentados pelo Decreto Municipal nº 63/2024.

O art. 82, §5º estabelece que o SRP poderá ser utilizado para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, desde que cumpridas as seguintes condições:





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

- realização prévia de ampla pesquisa de mercado;
- adoção de procedimentos previstos em regulamento;
- implementação de rotinas de controle;
- atualização periódica dos preços registrados;
- definição do período de validade da ata;
- inclusão, em ata, de fornecedores que aceitem igualar preços ao do vencedor, respeitada a ordem de classificação.

No caso em exame, observa-se que o ETP contemplou a justificativa para adoção do SRP, apresentando estimativas de consumo, vantagem logística e possibilidade de ganho de escala, o que demonstra o atendimento à legislação e aos regulamentos locais.

2.4 Descrição da Necessidade da contratação

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I da NLLC, já reproduzidos no presente parecer. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda, quando se passar à fase de levantamento de mercado, tratada mais à frente. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.

Também por meio dela é possível fazer uma reflexão para extrair quais os requisitos essenciais sem os quais a necessidade não seria atendida. Trata-se de requisitos da própria necessidade, portanto, e não de eventuais soluções a serem adotadas, até porque, nessa primeira etapa, ainda não se sabe quais as soluções disponíveis. Nesse sentido, o art. 18, §1º da Lei n. 14.133, de 2021, que estabelece os elementos do ETP, prevê os requisitos da contratação no seu inciso III, enquanto o levantamento de mercado (quando se buscam as soluções disponíveis) somente no inciso V.

Além disso, a descrição da necessidade de contratação deve conter manifestação acerca da essencialidade e interesse público da contratação, a ser interpretado em consonância com a Lei n. 14.133, de 2021, devendo portanto ser avaliado o interesse público também na perspectiva de se haverá impacto ambiental negativo decorrente da





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

contratação e se há opções que atendam ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o ciclo de vida do objeto (artigo 11, I, Lei n. 14.133, de 2021).

Feito esse registro, é certo que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto. O papel do órgão jurídico é recomendar que essa reflexão sobre a necessidade administrativa seja efetivamente realizada, orientando o órgão assistido a registrá-la nos autos, caso não o tenha sido, ou então a aperfeiçoá-la, na hipótese de ela se revelar insuficiente ou desarrazoada.

2.5 Levantamento de Mercado

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

O artigo 44 da Lei nº 14.133, de 2021, determina que a Administração promova a avaliação dos custos e benefícios das opções de compra e locação de bens, quando ambas as soluções foram viáveis, de modo a indicar a alternativa que se revelou mais vantajosa no caso concreto. Neste ponto, ressalte-se que a vantajosidade deve considerar o ciclo de vida do objeto, nos termos dos artigos 11, I e 18, VIII, da mesma lei.

Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

No caso concreto, observa-se que o órgão requisitante apresentou as possíveis soluções de mercado, indicando claramente aquela que se mostrou mais adequada à satisfação da necessidade administrativa.

2.6 Definição do Objeto

Uma vez investigada a necessidade administrativa que origina o pedido de contratação e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se diferenciar dos particulares em geral porque deverá então descrever referida solução, convertendo-a no objeto licitatório. A finalidade principal desta etapa é





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para então, por meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

Bem por isso, o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

De acordo com o art. 18, caput, da Lei n. 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos.

Portanto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

No caso dos autos e a despeito da tecnicidade do assunto, aparentemente o órgão definiu o objeto de forma a contemplar os elementos acima.

2.7 Demais aspectos ligados à definição do Objeto

2.7.1 Quantitativos Estimados

Uma vez definido o objeto licitatório, cabe à Administração estimar de forma clara e precisa o quantitativo necessário para atender à necessidade administrativa por meio da solução escolhida. Reconhece-se que a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por este dimensionamento, e, em fases iniciais, os cálculos podem ter caráter preliminar, apenas para subsidiar a decisão entre alternativas disponíveis.

Entretanto, a definição do quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração detalhada dos cálculos e das metodologias utilizadas para chegar às estimativas, garantindo a rastreabilidade e a transparência do processo. Trata-se de ponto objetivo, de fácil verificação, cujo registro é essencial para resguardar a Administração de





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

questionamentos futuros e para assegurar a confiabilidade documental, sobretudo considerando o decurso do tempo e a eventual indisponibilidade de memória administrativa.

Deve-se, portanto, evitar estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a correlação entre a quantidade estimada e a real demanda. Nesse contexto, o art. 40, caput e inciso III, da Lei nº 14.133/2021, determina que o planejamento de compras considere a expectativa de consumo anual, admitindo-se fornecimento contínuo quando compatível com a natureza do objeto.

Ressalta-se que a adoção de orçamento sigiloso não restringe a divulgação dos quantitativos, que devem ser amplamente apresentados, de modo a permitir a adequada formulação das propostas e a fiscalização do processo.

Esta Coordenadoria não adentra a análise técnica detalhada, limitando-se a verificar se o processo contém documentação suficiente que comprove a metodologia utilizada e a fundamentação das estimativas, em conformidade com a legislação aplicável e boas práticas de planejamento, conforme orientações da AGU e jurisprudência do TCU (Acórdão 2622/2013 – Plenário).

No caso concreto, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) não apresentou de maneira clara as quantidades e os cálculos que justificam a estimativa, o que compromete a transparência e a confiança no processo licitatório.

Esse tipo de análise é crucial, pois garante que a Administração Pública faça escolhas bem fundamentadas, evitando riscos de contratos mal dimensionados ou questionados no futuro. A falta de detalhamento adequado pode gerar problemas jurídicos, como no caso do ETP mencionado, onde a ausência de justificativas claras enfraquece a legitimidade da estimativa do quantitativo.

Ainda que se trate de Sistema de Registro de Preços, permanece o dever legal de estimar, com fundamentação adequada, os quantitativos a serem registrados, nos termos do art. 40 da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência do TCU. O SRP não afasta a obrigação de planejamento, sendo imprescindível que o Estudo Técnico Preliminar contenha histórico de consumo, memórias de cálculo e justificativas que demonstrem a razoabilidade do quantitativo estimado.

2.7.2 Parcelamento do objeto da contratação



AV. Mate N.º 650 - Fone: (67) 3438-1202 e 3438-1192 Erva
CEP 79920-000 – Laguna Carapã - MS
Email: gabinete@lagunacarapa.ms.gov.br – site: www.lagunacarapa.ms.gov.br



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

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)

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

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.

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.





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

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 sejam considerados indivisíveis, o que deve ser esclarecido pelo órgão.

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.

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 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.

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.

No caso concreto, considerando a natureza dos produtos a serem adquiridos optou a Administração pelo critério de **MENOR PREÇO POR LOTE**, garantindo maior transparência e aderência aos princípios da eficiência, economicidade e isonomia.

2.8 Plano de Contratações Anual - PCA

De acordo como do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual.

*Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
(...)*

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

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.

O Decreto nº 169/2024 regulamentou o Plano de Contratações Anual – PCA, convém lembrar que, incumbe ao setor de contratações a verificação de que a demanda está contemplada no plano de contratações, devendo tal informação constar de forma expressa na fase de planejamento, o que deve ser feito no Estudo Técnico Preliminar, conforme expressamente prevê o art. 18, §1º, inciso II.

No caso concreto, observa-se que a Administração demonstrou que a demanda relativa à presente contratação está devidamente prevista no PCA do órgão. Ressalta-se que a cópia da página do PCA contendo a referida contratação encontra-se anexada ao ETP (Anexo II), garantindo a rastreabilidade, a conformidade documental e a aderência ao planejamento estratégico e orçamentário do Município.

Dessa forma, cumpre-se o dever de compatibilizar o planejamento da contratação com o PCA, reforçando a legalidade, a transparência e a racionalidade administrativa do procedimento.

2.9 Da análise de riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21 estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

No caso concreto, verifica-se que a Administração elaborou o gerenciamento de risco, sendo conveniente ressaltar que atendeu ao exigido supra.

2.10 Da adequação da modalidade licitatória eleita;

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.



AV. Mate N.º 650 - Fone: (67) 3438-1202 e 3438-1192 Erva
CEP 79920-000 – Laguna Carapã - MS
Email: gabinete@lagunacarapa.ms.gov.br – site: www.lagunacarapa.ms.gov.br



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

A licitação configura procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato administrativo formal, praticado pelo Gestor Público, devendo ser processado em estrita conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

Com vistas nisso, o legislador infraconstitucional, para dar plena aplicabilidade do preceito constitucional supra, positivou em nosso ordenamento pátrio a nova Lei de Licitações nº. 14.133/21, a qual estabelece as diretrizes gerais a serem observadas pelo administrador público quando da realização de seus procedimentos de contratações, bem como entabula as possíveis modalidades de licitação que poderão ser adotadas na busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

No caso dos autos, nota-se que a autoridade competente optou pela modalidade licitatória PREGÃO ELETRÔNICO, a qual possui sua regulamentação legal encampada na Lei nº. 14.133/21, bem como pelo Decreto Municipal nº 64/2024 de 12 de março de 2024.

No presente caso, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar bem explicitou as motivações que levaram a adotar o pregão como modalidade escolhida para a presente licitação.

Nos termos do já mencionado ao norte, a análise aqui realizada restringe-se aos aspectos legais do procedimento e não à verificação técnica do objeto licitado. Deste modo, a verificação casuística dos elementos que instruem o processo de licitação aponta pela possibilidade jurídica da utilização da modalidade pregão eletrônico como pretendido.

2.11 Das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

As especificidades decorrentes da Lei Complementar n. 123/2006 alterada posteriormente pela Lei Complementar nº 147/2014, são observadas pela minuta do edital no item “4”, criando assim os privilégios para as empresas de pequeno porte e micro empresas, posto se tratar de compromisso do legislador constituinte deste país, de observância obrigatória pela Administração Pública, independente da esfera em que se promova o certame licitatório.





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

2.12 Da justificativa da contratação

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda da Municipalidade, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades do Município, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.

2.13 Do Termo de Referência e da definição do objeto

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do pregão e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução.

Pela análise foi seguido o Decreto Municipal nº 39, de 2024 sendo que o documento propiciou a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

2.14 Da pesquisa de preços e do orçamento estimado

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto no art. 23, §1º da Lei nº 14.133, de 2021, materializada em documento que busca observar as exigências. Além disso, de se destacar o registro quanto à análise crítica dos valores coletados.

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc.), possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado, devendo ser observado o Decreto Municipal nº 41, de 2024.

Para fins de documentação, recomendo que seja revisado se nos autos consta:

- 1) A identificação do servidor responsável pela cotação;
- 2) A caracterização completa das empresas consultadas, com menção ao endereço e números de telefones;
- 3) Indicação dos valores praticados de maneira fundamentada e detalhada;
- 4) Data e local de expedição dos orçamentos apresentados.

Ademais, vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para aquilatar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para verificar a existência de recursos suficientes para custeá-la.

Portanto, quanto à pesquisa de preços realizada recomenda-se que o setor competente utilize três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros que trata o art. 5º, do decreto 041/2024 desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

2.15 Da previsão de existência de recursos orçamentários

A Lei Federal nº 14.133/21 estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.

No entanto, por se tratar de certame licitatório destinado ao registro de preços, resta dispensada a apresentação do parecer contábil para o lançamento do certame, a teor do disposto pelo §1º do art.9º do Decreto nº 63, de 2024, cujas rubricas deverão ser apresentadas tão somente por ocasião da contratação.





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

2.16 O critério de julgamento

No Instrumento convocatório o critério de julgamento a ser utilizado será o de **“MENOR PREÇO POR LOTE”** e o modo de disputa **“ABERTO”**. A escolha atende ao que determina o inciso XLI, do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 com a sua respectiva redação, vejamos:

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

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

Neste mesmo sentido o Decreto Municipal nº 63, de 2024, no art. 7º define que o critério de julgamento menor preço será adotado quando o Estudo Técnico Preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que excederem os requisitos mínimos das especificações não forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração.

2.17 Da minuta do edital e seus anexos

A elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo quatro anexos, quais sejam: o estudo técnico preliminar, o termo de referência, a minuta da ata de registros de preços e a minuta do contrato.

Observa-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, conforme abaixo se descreve:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

Quanto a estes pontos, precipuamente, tanto a minuta do edital quanto a do contrato encontram-se em sintonia com o preconizado pela legislação vigente.

2.18 Publicidade do edital e do termo de contrato

Com relação a divulgação conforme art. 16 do Decreto Municipal nº 64, de 2024, a convocação dos interessados será por meio da publicação no Diário Oficial do Município e no sítio eletrônico do Município, conforme o art. 176, parágrafo único, inciso I da Lei nº 14.133, de 2021 e no Portal de Pregão Eletrônico do sistema adotado pelo Município, que será pela BLL Compras.

3. MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E DO CONTRATO

No que concerne a minuta da Ata de Registro de Preço e do contrato devem seguir as regras previstas na Lei nº 14.133, de 2021 e nas regulamentações do Município de Laguna Carapã, que foram através do Decreto nº 64, de 2024 e Decreto nº 63, de 2024.

Os anexos do edital em análise, prevê as cláusulas que fazem parte da Ata de Registro e do contrato, como objeto, vigência, prorrogação, modelos de execução e gestão contratuais, subcontratação, preço, pagamento, obrigações das partes, garantia de execução, infrações e sanções administrativas, cancelamento do registro, alterações, publicações e foro.

Desta forma, entendemos que as minutas contêm as exigências previstas nas legislações.

Os documentos pertinentes estão devidamente instruídos no processo, e constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, o termo de referência, portaria de designação de Agente de Contratação, a minuta do Edital. Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ
“Terra do Pé de Soja Solteiro”

4. DA CONCLUSÃO

Assim, não se verificam óbices de ordem jurídico-formal que impeçam o regular prosseguimento do certame, desde que observadas as recomendações lançadas ao longo da presente manifestação.

Diante de todo o exposto, após a análise minuciosa dos documentos que instruem o presente processo e considerando a legislação aplicável, em especial a Lei Federal nº 14.133/2021, a Lei Complementar nº 123/2006, bem como os Decretos Municipais nº 063/2024 e nº 064/2024, opino pela viabilidade jurídica do prosseguimento do Pregão Eletrônico, sob a forma de Registro de Preços, destinado à Registro de Preços para aquisição de Gêneros Alimentícios Perecíveis para a merenda escolar do exercício de 2026 solicitados pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

Recomenda-se o aprimoramento do planejamento dos quantitativos, com apresentação de memória de cálculo detalhada e justificativas que comprovem a razoabilidade das estimativas, bem como a atualização do Estudo Técnico Preliminar para subsidiar adequadamente o Termo de Referência e os demais atos da fase preparatória. Orienta-se, ainda, a publicação da Intenção de Registro de Preços, em observância às exigências legais, assegurando publicidade, transparência e a possibilidade de participação de outros órgãos, quando cabível.

Ressalta-se que o procedimento encontra-se devidamente instruído com Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, pesquisa de preços, minutas do edital e da ata de registro de preços, todos elaborados em conformidade com as exigências legais e com observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que regem a Administração Pública.

É o parecer, s.m.j

Laguna Carapã, MS, 22 de dezembro de 2025.

Fabiane Lazaroto Farneda
Coordenadora de Procedimentos Jurídicos
OAB Nº 23723-B.



AV. Mate N.º 650 - Fone: (67) 3438-1202 e 3438-1192 Erva
CEP 79920-000 – Laguna Carapã - MS
Email:gabinete@lagunacarapa.ms.gov.br – site: www.lagunacarapa.ms.gov.br