



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 096/2026

MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO

OBJETO: Registro de Preços para aquisição de Papel Sulfite A4 para atender às demandas das Secretarias Municipais de Administração, Agricultura e Meio Ambiente, Assistência Social, Educação e Cultura, Esporte e Lazer, Infraestrutura e Saúde de Laguna Carapã/MS.

EMENTA: PREGÃO ELETRÔNICO. ANÁLISE DA MINUTA DE EDITAL. AQUISIÇÃO DE PAPEL SULFITE A4 PARA ATENDER ÀS DEMANDAS DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE ADMINISTRAÇÃO, AGRICULTURA E MEIO AMBIENTE, ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E CULTURA, ESPORTES E LAZER, INFRAESTRUTURA E SAÚDE DE LAGUNA CARAPÃ/MS. 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 Papel Sulfite A4 para atender às demandas das Secretarias Municipais de Administração, Agricultura e Meio Ambiente, Assistência Social, Educação e cultura, Esportes e Lazer, Infraestrutura e Saúde de Laguna Carapã/MS.

1. Aviso de intenção de Registro de Preço nº 002/2026;
2. Documento de Formalização de Demanda das Secretarias Municipais de Administração, Agricultura e Meio Ambiente, Assistência Social, Educação, Esportes Cultura e Lazer, Infraestrutura e Saúde;
3. Despacho da Secretária Municipal de Administração;
4. Portaria nº 330/2026 ao qual designa a equipe de planejamento das



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

- contratações públicas;
5. Despacho da Superintendente da Central de Suprimentos e Serviços;
 6. Estudo Técnico Preliminar, na qual existe a descrição da necessidade da contratação que caracterize o interesse público envolvido, e ANEXOS;
 7. Memorando da Coordenadoria de Planejamento e Estudo para a Central de suprimentos e Serviços;
 8. Comunicação interna da Superintendente da Central de suprimentos e Serviços para a Coordenadoria de Planejamento e Estudo;
 9. Termo de Referência, em que se definiu os preços mínimos dos produto objeto da licitação, assim como os documentos que embasaram a definição;
 10. Solicitação de compra das Secretarias solicitantes;
 11. Pesquisa de preço;
 12. Quadro comparativo – Cotação de preço por material;
 13. Pesquisa de Preços com Mapa Comparativo – Subanexo-X;
 14. Mediana de preço na cotação;
 15. Justificativa de pesquisa de Preço;
 16. Minuta do Edital e seus anexos;
 17. Demais documentos de andamento processual;

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):



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

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;

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



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

fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

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.

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 pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor*



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

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.

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. 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.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

2.3 Estudo Técnico Preliminar - ETP

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O artigo 18, § 1º, 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;



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

II - demonstração da previsão da contrata o no plano de contrata es anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administra o;

III - requisitos da contrata o;

IV - estimativas das quantidades para a contrata o, acompanhadas das memórias de cáculo e dos documentos que lhes d o suporte, que considerem interdependências com outras contrata es, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econ mica da escolha do tipo de soluço a contratar;

VI - estimativa do valor da contrata o, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cáculo e dos documentos que lhe d o suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administra o optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licita o;

VII - descri o da soluço como um todo, inclusive das exigências relacionadas   manuten o e   assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contrata o;

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 Administra o previamente   celebra o do contrato, inclusive quanto   capacita o de servidores ou de empregados para fiscaliza o e gestão contratual;

XI - contrata es correlatas e/ou interdependentes;

XII - descri o 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 adequa o da contrata o para o atendimento da necessidade a que se destina.

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

Além das exigências da Lei n. 14.133, de 2022, deve a Administra o observar as regras constantes no Decreto Municipal n  145, de 2023, que dispõe sobre a elabora o dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP.

Com base no Decreto Municipal n  145, de 2023, observamos que o ETP foi elaborado pela Coordenadora de Planejamento e Estudo juntamente com a responsável da área técnica e requisitante, que por se tratar de documento de conhecimento técnico, a



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

avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, cabendo a este órgão de assessoramento tão somente observar se contém as previsões necessárias relacionadas art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/ 2021.

E ainda, neste caso como será utilizado o Sistema de Registro de Preços, tem que ser observados os arts. 82 a 86, da Lei n.º 14.133/2021, que encontram-se regulamentado no Município de Laguna Carapã, no Decreto Municipal nº 63, de 2024.

Uma vez delineadas as hipóteses de utilização do Sistema de Registro de Preços, analisemos as condições de utilização que forma impostas pela Lei nº 14.133 de 2021:

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

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;

II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;

IV - atualização periódica dos preços registrados;

V - definição do período de validade do registro de preços;

VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

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



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

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 2022, 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 2022, devendo portanto ser avaliado o interesse público também na perspectiva de se haverá impacto ambiental negativo decorrente da 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.



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

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.

Em vista do exposto, registra-se que no caso concreto, o órgão apresentou as possíveis soluções de mercado, e mais adequada à 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 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, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

Nessa etapa, entretanto, a definição do aspecto quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades. Isso é especialmente importante de ser registrado nos autos por ser um ponto objetivo, de maior verificação e consequentes questionamentos, que se tornam mais difíceis de responder à medida que o tempo transcorre, quando a memória e a documentação correspondente podem estar menos acessíveis.

Assim, deve-se evitar ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

Nesse sentido, o art. 40 da Lei nº 40.133, de 2021, dispõe que o planejamento de compras considere a expectativa de consumo anual, devendo tal regra ser observada no caso concreto, admitindo-se o fornecimento contínuo, conforme inciso III do citado dispositivo.

Por fim, convém observar que a adoção de orçamento sigiloso não conduz ao sigilo dos quantitativos. Pelo contrário, permanece ampla a divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

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

No caso concreto, a legitimidade do quantitativo da futura contratação esta devidamente demonstrada no ETP.

2.7.2 Parcelamento do objeto da contratação



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, em que pese o aspecto técnico envolvido, observa-se que a Administração considerando a natureza do produto e o critério de julgamento será o de MENOR PREÇO POR ITEM.

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, esta contratação está prevista no Plano de Contratações Anual – PCA para o exercício de 2026, publicado no Diário Oficial da Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul (ASSOMASUL) no dia 16 de março de 2026, que fez sua alteração no dia 12 de maio de 2026.

A contratação está referenciada no PCA com o ID 186, nas páginas 02 para a Secretaria de Assistência Social, 03 para a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, 04 para a Secretaria de Educação e Cultura, 05 para a Secretaria de Administração, 07 para a Secretaria de Infraestrutura, 08 para a Secretaria de Esporte e Lazer e 09 para a Secretaria Municipal de Saúde. Os decretos correspondentes encontram-se disponíveis no site oficial da Prefeitura Municipal de Laguna Carapã, nos links indicados a seguir: <https://lagunacarapa.ms.gov.br/publicacoes/decretosmunicipais/2457> e <https://lagunacarapa.ms.gov.br/publicacoes/decretos-municipais/2682>.

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



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

assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

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 com 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



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

obrigatória pela Administração Pública, independe da esfera em que se promova o certame licitatório.

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.



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

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.

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.



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

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.

2.16 O critério de julgamento

No Instrumento convocatório o critério de julgamento a ser utilizado será o de “**MENOR PREÇO POR ITEM**” 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.



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

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.

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



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

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.

4. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, restrito aos aspectos jurídico-formais da matéria, abalizado nos elementos que acompanham a Solicitação apresentada pelo Consultante, opino **FAVORAVELMENTE** ao Pregão Eletrônico que visa o Registro de Preços para aquisição de Papel Sulfite A4 para atender às demandas das Secretarias Municipais de Administração, Agricultura e Meio Ambiente, Assistência Social, Educação e Cultura, Esportes e Lazer, Infraestrutura e Saúde de Laguna Carapã/MS.

É o parecer, *s.m.j*

Laguna Carapã, MS, 09 de junho de 2026.

Fabiane Lazaroto Ferneda
Coordenadoria de Procedimentos Jurídicos
OAB Nº 23723-B.