

Referência: Memorando/CI 47.463/2026

Processo Administrativo nº 255/2026

Pregão Eletrônico nº 056/2026

Consulente: Secretaria Municipal de Licitações e Contratos

Órgão demandante: Secretaria Municipal de Saúde

Assunto: Pregão Eletrônico para contratação(ões) de empresa(s) para prestação de serviços relativos à fornecimento de alimentação destinada ao atendimento das demandas da Casa de Parto Natural (CPN), do Hospital Universitário da UNIVASF (HU/UNIVASF) e dos eventos institucionais referentes a Secretaria Municipal de Saúde.

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS. LEI Nº. 14.133/21. DECRETO MUNICIPAL 130/2023. EXAME JURÍDICO-FORMAL. PARECER. POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

I- DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada à Procuradoria Geral do Município, para análise jurídica, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, do processo licitatório, na modalidade PREGÃO, em sua forma ELETRÔNICA, cujo objeto se refere à contratação de empresa(s) especializada(s) para a PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS RELATIVOS À FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO destinada ao atendimento das demandas da Casa de Parto Natural (CPN), do Hospital Universitário da UNIVASF (HU/UNIVASF) e dos eventos institucionais referentes a SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, consoante justificativa e especificações constantes nos anexos acostados ao **Memorando/CI 47.463/2026**, nos termos do art. 18 da Lei 14.133 de 2021.

Os autos encontram-se instruído com os seguintes documentos, no que interessa à presente análise:

- 1- Documento de Formalização da Demanda;
- 2- Estudo Técnico Preliminar;
- 3- Mapa da Análise de Riscos;
- 4- Relatório de Cotação;
- 5- Termo de Consolidação de Pesquisa de Preço;
- 6- Termo de Referência;
- 7- Bloqueios orçamentários;

- 8- Informação do PCA;
 - 9- Termo de Autuação;
 - 10- Minuta do Edital e anexos; e
 - 11- Solicitação de Emissão de Parecer Jurídico.
- É o que cumpre relatar.

II – DA APRECIÇÃO JURÍDICA

II.1 – Dos limites da análise jurídica

Inicialmente, cabe ressaltar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §1º, I e II, da Lei 14.133, de 2021.

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

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

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Como se pode observar no 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.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público, haja vista tratar-se da discricionariedade do órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Em consonância com a boa prática consultiva consolidada, o parecerista jurídico deve restringir-se à legalidade, evitando adentrar em avaliações tipicamente gerenciais ou de mérito. Neste diapasão também versa o Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Município de Petrolina, senão vejamos:

Art. 21. A atividade consultiva e de assessoramento jurídico consiste exclusivamente na análise jurídica sobre consultas devidamente instruídas, dos atos administrativos e procedimentos submetidos ao exame da Procuradoria-Geral do Município,

restringindo-se à verificação da sua conformidade com a Constituição, as leis e demais normas aplicáveis, bem como à orientação jurídica sobre sua aplicação e interpretação.

§ 1º A atividade consultiva reveste-se de caráter opinativo e não vinculativo, salvo nos casos expressamente previstos em lei.

...

Art. 27. A atuação consultiva da Advocacia Pública Municipal limitar-se-á estritamente à análise dos aspectos jurídicos das matérias submetidas à sua apreciação, cabendo-lhe verificar exclusivamente a conformidade dos atos e procedimentos administrativos com a Constituição, as leis e as normas aplicáveis, vedada qualquer incursão em questões relacionadas ao mérito administrativo, à conveniência ou à oportunidade, cuja definição compete privativamente à autoridade administrativa.

§ 1º Os pareceres e manifestações jurídicas emitidos pela Advocacia Pública Municipal deverão se restringir ao âmbito exclusivamente jurídico das questões analisadas, não podendo conter opiniões pessoais ou juízos valorativos acerca de aspectos técnico-operacionais, gerenciais, econômicos ou financeiros da administração pública, devendo focar na avaliação da regularidade formal e da adequação normativa dos atos administrativos examinados¹.

Desse modo, se faz destacar que esta Procuradoria, não tem qualquer gerência/responsabilidade quanto ao planejamento realizado pela Administração, bem como sobre metodologia escolhida, orçamento, tabelas de referência e valores apresentados, cabendo assim, tão somente, ao ordenador de despesas contratante, no seu espaço de escolha discricionária, em conformidade com o entendimento do Tribunal de Contas da União².

Cabe ao ordenador de despesas se certificar quanto a correta adequação da metodologia aplicada no processo de pesquisa de preços e formação do valor estimado, bem como, quanto à adequação dos valores cotados à realidade do mercado, mediante a observância às normas técnicas e legais aplicadas.

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.

Por conseguinte, e por zelo, no desempenho da função de assessoramento, cumpre-nos alertar à autoridade administrativa sobre a importância da devida motivação de seus atos, na medida em que recairá sobre esta, a responsabilidade. Desse modo, orienta o Tribunal de Contas

¹ Decreto Municipal 114/2025 - Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Município de Petrolina

² Acórdão 4.952/2012 - Plenário

da União: Os atos administrativos discricionários dão margem de liberdade de ação para o gestor agir pela sua conveniência e oportunidade, devendo, porém, observar a lei, a finalidade pública, a moralidade administrativa, a razoabilidade e o interesse público.³

Outrossim, cabe esclarecer que não é papel desta Procuradoria 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.

Além disso, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem o caráter vinculativo, mas em prol a 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. Desse modo, o parecer deve ser apresentado, no entanto, a autoridade não é obrigada a segui-lo, desde que o faça de forma fundamentada⁴.

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio da legalidade, com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Passamos a análise jurídica.

II.2- Da análise jurídica

II.2.1. Da fase preparatória do certame.

Feita tal explanação, a princípio, esclarecemos que a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 18, *caput*, estabelece que 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, *caput*, do art. 12, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Assim, a Lei 14.133/2021, em seu o art. 18 e incisos, trata da fase preparatória da contratação pública, estabelecendo as providências e documentos que devem instruir o procedimento, senão 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:

³ Acórdão 1234/2008 - Plenário TCU

⁴ Carvalho, Matheus, et al. “Nova Lei de Licitações Comentada e Comparada”, 2º ed. rev., atual. e ampl., Editora JusPodivm, 2022, p. 304.

- 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](#).

Cumprе destacar que as contratações públicas no âmbito do Poder Executivo Municipal serão realizadas de acordo com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, com as normas gerais de regência e com o seu regulamento geral instituído (Decreto Municipal nº 130/2023), além de observadas as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, e ainda, os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa, publicidade, transparência, eficiência, celeridade, vinculação ao edital, julgamento objetivo, formalismo moderado, segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade, bem como, as diretrizes de planejamento, segregação de funções, economicidade, motivação circunstanciada e desenvolvimento nacional sustentável (art. 4º do Decreto Municipal nº 130/2023).

As contratações públicas no âmbito do Poder Executivo Municipal devem ser realizadas de acordo com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, seguindo um ciclo cujas etapas compreendem o planejamento, instrução da contratação, seleção do fornecedor e execução do objeto (art. 3º do Decreto Municipal nº 130/2023).

É imperioso ressaltar que além das exigências da Lei nº 14.133/2021, deve a Administração Pública Municipal observar as regras constantes no Decreto Municipal nº 130/2023, que regulamenta as contratações públicas no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional vinculados ao Poder Executivo Municipal de Petrolina/PE.

Ademais, no que tange à instrução da contratação, nos termos do Decreto Municipal nº 130/2023, a fase preparatória é composta pelas seguintes etapas:

- Art. 14. As contratações do Poder Executivo Municipal, seja mediante licitação, seja mediante dispensa ou inexigibilidade, estão sujeitas à realização da fase preparatória, composta pelas seguintes etapas:
- I - Formalização da demanda;
 - II - Elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP), quando couber, observado o Anexo II, deste Decreto;
 - III - Elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), observado o Anexo III, deste Decreto;
 - IV - Elaboração do Anteprojeto e do Projeto Executivo para obras e serviços de engenharia;
 - V - Realização da estimativa de despesas;
 - VI - Elaboração da minuta do ato convocatório e, quando couber, do instrumento contratual;
 - VII - Verificação e informação quanto à disponibilidade orçamentária;
 - VIII - Controle prévio de legalidade, mediante a análise jurídica da contratação;
 - IX - Aprovação final da minuta de instrumento convocatório e autorização da despesa

Quanto aos instrumentos que compõem a fase preparatória da licitação em epígrafe, fora juntado o **Documento de Formalização da Demanda** acostado ao **despacho inicial**, oriundo da Secretaria Municipal de Saúde, que inaugura o procedimento licitatório, estabelecendo o nascedouro da necessidade de interesse público a ser satisfeita. No Anexo I do Decreto Municipal 130/2023, consta definido que o **Documento de Formalização de Demanda (DFD)** é o documento em que se caracteriza uma demanda administrativa a ser atendida por novo processo de contratação.

Seguindo a análise, verifica-se que o **Estudo Técnico Preliminar** acostado ao **despacho 6**, apresentado nos autos possui os seguintes elementos: introdução, descrição da necessidade da contratação, previsão da contratação no plano de contratações anual, requisitos da contratação, apresentação de planilhas, estimativas das quantidades para a contratação, levantamento de mercado, estimativa do valor da contratação, descrição da solução como um todo, justificativas para o parcelamento, demonstrativo dos resultados pretendidos, providências prévias ao contrato, contratações correlatas/interdependentes, impactos ambientais e viabilidade da contratação (posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina), portanto, encontra-se em harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do art. 18 da NLLC.

No presente caso, foi juntado aos autos o **Mapa da Análise de Riscos (MAR)** acostado aos autos (**despacho inicial**), visando identificar, localizar e representar possíveis riscos inerentes à contratação pretendida, consoante o art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021. Figura-se como peça hábil para o controle preventivo e a gestão dos riscos, revelando sua importância.

Ademais, o art. 18, inciso X, da Lei n.º 14.133/21 estabelece que a fase preparatória da contratação deve contemplar “a análise dos riscos que possam vir a comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual”, sendo o mapa de riscos ferramenta de governança, na implementação de soluções que propiciem contratações mais eficientes, servindo como lastro do princípio do desenvolvimento nacional sustentável, sendo recomendável sua realização mediante a consolidação dos achados como forma de prevenção e adoção das medidas que se fizerem necessárias.

Por sua vez, **Termo de Referência** acostado ao **despacho 6**, apresentado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contém os seguintes itens: condições gerais da contratação, fundamentação e descrição da necessidade da contratação, bem como, descrição da solução, requisitos da contratação, modelo de execução de objeto, obrigações da contratada e do contratante, modelo de gestão do contrato, fiscalização, critérios e medição do pagamento, reajuste, formas e critérios de seleção do fornecedor, estimativas do valor da contratação e dotação orçamentária, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo XXIII do art. 6º da Lei 14.133/2021.

E, nos termos apresentados, observa-se justificativa de contratação(ões) de empresa(s) para PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS RELATIVOS À FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO destinada ao atendimento das demandas da Casa de Parto Natural (CPN), do Hospital Universitário da UNIVASF (HU/UNIVASF) e dos eventos institucionais referentes a SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, que se constitui necessidade da administração municipal através da Secretaria Municipal de Saúde, onde o objeto da contratação atenderá a demanda da administração.

Ademais, nota-se que foi utilizado o código do “CATSER” na planilha de detalhamento quanto as especificações do objeto a ser contratado, conforme o item 1.4 do **Termo de Referência** acostado aos autos (**despacho 6**), em observância ao art. 10 do Decreto Municipal nº 130/2023 c/c art. 19, II, da Lei 14.133/2021. O §1º do art. 19 da Lei 14.133/2021 autoriza o uso do referido catálogo quando utilizado o critério de julgamento de menor preço.

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:

(...)

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;

(...)

§ 1º O catálogo referido no inciso II do caput deste artigo poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto e conterá toda a documentação e os procedimentos próprios da fase interna de

licitações, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento.

§ 2º A não utilização do catálogo eletrônico de padronização de que trata o inciso II do caput ou dos modelos de minutas de que trata o inciso IV do caput deste artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório.

(...)

Art. 40, § 1º - O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, **preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização**, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança; (Grifo nosso)

Dispõe ainda, o art. 10 do Decreto Municipal nº 130/2023, quanto a apresentação da especificação do serviço/produto com a indicação do catálogo eletrônico de padronização:

Art. 10. A Administração Municipal adotará, nos termos do inciso II, do Art. 19, da Lei Federal nº 14.133/2021, o Catálogo CATMAT, do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), do Governo Federal, ou o que vier a substituí-lo.

Cumprе salientar que a permissão quanto à **participação de consórcio** no certame deve ser considerada como regra, sendo exceção o seu afastamento mediante a devida justificativa, em conformidade com o que preleciona o disposto no art. 15, *caput*, da Lei 14.133/2021, senão vejamos:

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

O Tribunal de Contas da União orienta que a vedação deve ser justificada para evitar restrição à competitividade: “A decisão pela vedação de participação de consórcio de empresas em licitação é discricionária, porém deve ser devidamente motivada no processo administrativo”⁵.

Na fase preparatória do processo licitatório deve conter a motivação acerca da possibilidade ou não de participação de empresas em consórcio, conforme previsto no art. 18, inciso IX, da Lei 14.133/2021. Neste viés, observa-se justificativa quanto a vedação da participação do consórcio no **item 10 do Termo de Referência**, coadunando com o teor do **item 7.3 do Estudo Técnico Preliminar**.

O Decreto Municipal 130/2023 estabelece dentre as etapas da fase preparatória do certame, a necessidade de verificação e informação quanto à disponibilidade orçamentária (art. 14, VII). Assim, consta nos autos, no bojo do **Termo de Referência (despacho 6)**, que há previsão de crédito orçamentário para suportar a despesa pretendida, bem como, consta a juntada dos bloqueios orçamentários (**despacho inicial**).

Registre-se, é vedada a contratação sem a indicação dos **créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a**

⁵ Acórdão 2.633/2019 - Plenário

contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa⁶.

Em se tratando do Plano de Contratações Anual, a Secretaria demandante, no **Termo de Referência** acostado ao **despacho 6**, em seu item 2.2, demonstra a existência de previsibilidade no Plano de Contratação Anual de 2026, publicado em 25/06/2026, como bem preleciona o art. 12, inciso VII da Lei nº 13.433/2021. Vejamos:

- Data da publicação no PNPC/Site: 25/06/2026
- Categoria no PCA: Serviço continuado SEM dedicação exclusiva de mão de obra
- Identificação do item no PCA: 15 e 19
- Identificação da Classe/Grupo no PCA:
6050 - Serviços de fornecimento de marmitex, lanche e coffe break
8000 - Fornecimento de alimentação

Consta a validação pelo setor competente do Órgão assessorado, conforme “Despacho: 37- 38.458/2026” anexado ao **despacho inicial**, em conformidade com o artigo 12 do Decreto Municipal 132/2023, que estabelece que na execução do Plano de Contratações Anual, incumbe à Divisão de Planejamento a verificação de que a demanda está contemplada na listagem do Plano vigente.

Observa-se, consoante o item 8.1.1 do Termo de Referência (**despacho 6**), que fora escolhido o critério de julgamento de menor preço, sendo considerado o grupo de itens na forma de “LOTE”, ou seja, trata os autos de Pregão, sob a forma Eletrônica, cujo processamento e julgamento dar-se-á pelo “**MENOR PREÇO**, representado pelo **MENOR VALOR POR GRUPO/LOTE**”.

Cumpré destacar que o art. 82, §1º, da Lei 14.133/2021 autoriza a adoção do critério de julgamento de menor preço por grupo de itens, mas somente quando for demonstrada inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, devendo, contudo, ser indicado no edital o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos.

É nesse sentido a jurisprudência do TCU (Acórdão 1680/2015-Plenário. Informativo 250/2015).

SÚMULA TCU 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

⁶ Art. 150 da Lei 14.133/2021

Leciona Ronny Charles Lopes de Torres, corroborando com a posição adotada, aduz que:

Ocorre que o raciocínio de parcelamento ou adjudicação por itens não deve ser levado a termos absolutos, pois a divisão da pretensão contratual, em alguns casos, pode prejudicar a economia de escala e prejudicar a barganha contratual, gerar incompatibilidade técnicas ou reduzir a eficiência do resultado final que se espera com a contratação, além de potencializar risco e dificuldades na gestão de pluralidade de contratos autônomos, para atendimento da mesma pretensão contratual

Assim, desde que devidamente motivado e amplamente justificado, é perfeitamente possível o agrupamento desde que tal medida não restrinja a competitividade, nem reduza o número de licitantes, evitando, assim, prejuízos à Administração Pública.

Consta nos autos justificativa formulada quanto a escolha do não parcelamento da solução (**item 8 do ETP – Despacho 6**), inferindo ser resultado das necessárias análises, cuja decisão se insere no âmbito da discricionariedade da Administração Pública, devendo o gestor público observar a lei, a finalidade pública, a moralidade administrativa, a razoabilidade e o interesse público (Acórdão 1234/2008-Plenário TCU). Logo, infere-se do ETP que o procedimento optou pelo não parcelamento do objeto.

No que tange a estimativa da despesa, observa-se acostado aos autos o **Termo de Consolidação de Pesquisa de Preços (despacho inicial)**, constando expresso no seu item 5, os métodos estatísticos aplicados para a definição do valor referencial.

Nos termos da Instrução Normativa nº 03, de 09 de dezembro de 2022 - Controle Interno do Município, o Termo de Consolidação de Pesquisa de Preços é o documento elaborado pelo agente responsável pela coleta de preços, e se for o caso, com a colaboração da equipe de planejamento da contratação, que materializa a pesquisa de preços, enquanto a pesquisa de preços é procedimento administrativo de coleta de preços referentes à aquisição de bens, contratação de serviços em geral ou obras e serviços de engenharia para subsidiar a formação do preço referencial ou a análise da vantagem na prorrogação de serviços continuados ou de atas de registro de preços e para subsidiar a tomada de decisão quanto ao deferimento de revisão de preços (art. 2º, IV e VIII).

A IN CGM nº 03, de 2022, estabelece no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional, os procedimentos e diretrizes para realização de pesquisa de preços para aquisição de bens, constando, entre as suas definições, que o preço referencial é o valor obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados, devendo desconsiderar, na sua formação, os valores inexequíveis, os inconsistentes e os excessivamente elevados (art. 2º, I).

Cumpre salientar que a Lei nº 14.133/2021 contém determinações normativas que acolhem o tratamento favorecido para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte estabelecido na Lei Complementar (LC) nº 123/2006, alterada pela Lei Complementar nº 147/2014. Eis a dicção do art. 4º da Lei nº 14.133/2021:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

A Lei Complementar nº 123/2006 instituiu um regime jurídico próprio para as microempresas e empresas de pequeno porte, de modo a fomentar a atividade dos agentes econômicos vulneráveis, os pequenos negócios. Uma das expressões do incentivo à atividade econômica desses entes é a instituição de benefícios àqueles que se encaixam nos requisitos legais.

No âmbito da Administração Pública, as EPP's e as ME's gozam de benefícios nos processos licitatórios, os quais encontram-se descritos, principalmente, no art. 48 da LC nº 123/2006:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. (g.n.)

No caso em comento, no Termo de Referência (**despacho 6**), a Administração posicionou-se pela aplicação da “**AMPLA CONCORRÊNCIA**” para os **Lotes 1 e 3** cujo valor supera a quantia de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), enquanto o **Lote 2** destina-se “**EXCLUSIVO PARA ME/EPP/MEI**” cujo valor é inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Dessa forma, demonstra-se adequada a definição da ampla concorrência/exclusividade neste certame, haja vista tratar-se de licitação com agrupamento de itens na forma de “**LOTE**”.

Assim, considerando os artefatos apresentados, infere-se que os autos do processo se encontram devidamente instruídos com o atendimento da necessidade pública ficando evidenciada a solução mais adequada. Outrossim, se faz possível entender – embora sem análise do método utilizado - como e por quem foi elaborado o orçamento estimativo.

Em cotejo, constata-se nos autos a presença da definição dos requisitos necessários e das justificativas para a contratação, a autorização da autoridade competente para a instauração do processo de contratação, o Estudo Técnico Preliminar, a pesquisa de preços, a dotação orçamentária, o Termo de Referência, a minuta do Edital e seus anexos, dentre eles, a minuta

do Contrato.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame, encontra-se em consonância com as exigências mínimas da Lei de Licitações de Contratos (Lei 14.133/2021) para fins de contratação nesta nova sistemática de licitação pública.

II.2.2. Da Minuta do Edital

No caso dos autos, o Órgão assessorado adotou a modalidade **PREGÃO**, na sua forma **ELETRÔNICA**, adotando o “critério de julgamento **MENOR PREÇO** (representado pelo **MENOR VALOR DO LOTE**)”, com modo de disputa “**ABERTO E FECHADO**”.

Nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, a **modalidade pregão** é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto (art. 6º, XLI), sendo **bens e serviços comuns** "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado" (art. 6º, XIII).

O art. 56 da Lei 14.133/2021 estabelece ser vedada a utilização isolada do modo de disputa fechado quando o critério de julgamento do certame for o menor preço. No caso dos autos, observa-se ser utilizado o modo de disputa fechado conjuntamente com o modo de disputa aberto.

Nesse esteio, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado art. 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

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.

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, **adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.**

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei. (g.n.)

A elaboração da **minuta do edital** é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo, o referido instrumento, acostado ao **despacho inicial**, sido submetido à análise jurídica contendo anexos insertos no item 28 do Edital. Assim, para participação no processo licitatório em tela, o edital prevê condições/exigências que deverão ser atendidas pelas empresas licitantes, consoante as disposições do art. 25, da Lei 14.133/2021.

Consta expreso no preâmbulo da **minuta do Edital (despacho inicial)** o Agente de

Contratação/Pregoeiro designado, que será auxiliado pela equipe de apoio nomeado por meio de ato próprio, em conformidade com o Termo de Autuação do Processo juntado aos autos (**despacho inicial**). O §3º do art. 18 do Decreto Municipal 130/2023 esclarece que o Agente de Contratação formalmente designado pelo Prefeito será referenciado como “Pregoeiro” quando da condução de licitação na modalidade pregão.

No que tange aos documentos para habilitação do licitante, não se pode deixar de observar o que determina o art. 9, inciso I, alínea “a” da Lei nº 14.133/2021, de que *“é vedada a inclusão de condições que “comprometam, restrinjam, ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas”*.

Acrescenta-se ainda, que conforme art. 5º do Anexo II do Decreto Municipal nº 130/2023, o Estudo Técnico Preliminar (**despacho 6**) será elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento, observado o seu art. 2º, §1º, podendo, contudo, os papéis de requisitante e de área técnica serem exercidos pelo mesmo agente, desde que, no exercício dessas atribuições, detenha conhecimento técnico operacional sobre o objeto demandado, devendo ser observado que área técnica é o *“agente ou unidade com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, responsável por analisar o documento de formalização de demanda, e promover a agregação de valor e a compilação de necessidades de mesma natureza”* (art. 2º, V e §1º, do Anexo II do Decreto Municipal nº 130/2023).

Infere-se, diante dos artefatos juntados aos autos, que estes foram elaborados por agente detentor de conhecimento técnico operacional sobre o objeto demandado, sendo realizada as análises quanto a viabilidade da contratação, considerando o interesse público envolvido e a sua melhor solução, consoante art. 6º, XX, da Lei 14.133/2021.

Dito isto, é possível inferir que houve a análise criteriosa quanto aos requisitos da contratação pretendida, identificando a solução de forma adequada ao atendimento da necessidade da Administração, inclusive quanto as exigências para fins de habilitação técnica.

Isto posto, analisando o **item 15 da minuta do Edital** acostado ao **despacho inicial**, que trata da documentação de habilitação, observa-se que constam as exigências relacionadas à habilitação jurídica (item 15.1), regularidade fiscal, social e trabalhista (item 15.2), qualificação técnica (item 15.3) e qualificação econômico-financeira (item 15.4), não restou identificada cláusula restritiva.

Frise-se, deve o órgão assessorado exigir como qualificação técnica e econômica somente aquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, consoante art. 37,

XXI, da Constituição Federal de 1988, cabendo a devida avaliação, por parte da Administração, quanto a complexidade da futura contratação para fins de estabelecer as condições de habilitação.

Cumprir pontuar ainda, que a habilitação jurídica visa demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada (art. 66 da Lei Federal nº 14.133/2021), enquanto a habilitação fiscal, social e trabalhista será aferida mediante a verificação dos requisitos atinentes a pessoa jurídica, conforme incisos do artigo 68 da Lei 14.133/2021.

Portanto, levando em consideração a análise realizada por esta Procuradoria, entende-se que **minuta do edital** acostada ao **despacho inicial** se encontra em sintonia com o preconizado pela legislação vigente.

Por fim, cumpre registrar quanto a obrigatoriedade da divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e publicação dos extratos, em conformidade com o que determina o art. 54, caput e §1 da Lei nº 14.133/2021, observadas as demais diretrizes de publicidade, inclusive quanto o Diário Oficial do Município e no jornal diário de grande circulação.

II.2.3. Da Minuta do Contrato

Conforme condições já elencadas nesse opinativo, faz-se necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no art. 95, *caput*, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021. Assim, consta a **Minuta do Contrato** como **Anexo IV** inserto no item 28.1. da Minuta do Edital acostada ao **despacho inicial**.

A **Minuta do Contrato** (Anexo IV da Minuta do Edital acostado ao **despacho inicial**) trata-se de instrumento que se destina a formalizar a contratação de empresa(s) para a PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS RELATIVOS À FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO destinada ao atendimento das demandas da Casa de Parto Natural (CPN), do Hospital Universitário da UNIVASF (HU/UNIVASF) e dos eventos institucionais da CONTRATANTE, atendendo as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Petrolina-PE, a ser executado nos prazos e nas condições pactuadas, consoante as justificativas da contratante, sendo na presente análise a **Secretaria Municipal de Saúde - SESA**, conforme aponta o **Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar** acostados ao **despacho 6**.

No que tange à natureza do objeto, verifica-se que se trata de contratação de empresa para prestação de serviços (elemento de despesa 3.3.90.39 – item 12.1. do TR anexo ao **despacho 6**) a ser realizado de forma contínua. Dessa forma, o objeto contratual configura-se juridicamente como serviços contratado pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas (art. 6º, XV, da Lei 14.133/2021), estando, portanto, corretamente classificado no planejamento e no Termo de Referência como contratação cuja vigência contratual dar-se-á pelo prazo de “**12 (doze) meses**, contados a partir da data de emissão da Ordem de Serviço, **podendo ser prorrogado**, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021”, conforme expressa o item 1.3. do Termo de Referência (**despacho 6**).

Outrossim, conforme artefatos da fase de planejamento da contratação, o seu objeto caracteriza-se como comum (item 1.2. do Termo de Referência - **despacho 6**). A Lei 14.133/2021 conceitua os serviços comuns:

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

(...)

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

Ademais, para fins de formalização do contrato, estabelece a Lei nº 14.133/2021:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta

A teor do disposto no artigo 95, §1º, da Lei nº 14.133/2021, o instrumento de Contrato deve observar, no que couber, as cláusulas essenciais elencadas no artigo 92 do citado diploma legal, estabelecendo-se que, nas contratações que tenham objetos mais complexos e que envolvam uma série de obrigações futuras e que demandam de disciplina minuciosa e rigorosa quanto às condições da execução contratual, sua formalização seja realizada com a estipulação das obrigações das partes contratantes e das sanções decorrentes de seu descumprimento, explicitando os deveres e as condições contratuais aplicáveis, de modo a evitar o surgimento de dúvidas que prejudiquem a execução contratual.

O art. 92 da Lei 14.133/2021 elenca em seus incisos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

Procuradoria-Geral do Município de Petrolina
Av. Guararapes, 2114, 1º andar - Centro, Petrolina - PE

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

Portanto, no tocante aos elementos essenciais ao contrato, o art. 92, da Lei 14.133/2021 e respectivos incisos, bem como levando em consideração as observações expedidas por esta Procuradoria, entende-se que a minuta do contrato se encontra com as cláusulas mínimas devidamente amparadas pela Lei de Licitações e Contratos, em especial, por inferir se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

III- DA CONCLUSÃO

Isto posto, verifica-se que a modalidade de licitação escolhida, o **PREGÃO**, na sua forma **ELETRÔNICA**, adotando o “critério de julgamento **MENOR PREÇO** (representado pelo **MENOR VALOR DO LOTE**)”, com modo de disputa “**ABERTO E FECHADO**”, é adequada em razão da natureza do objeto, atendendo o disposto no art. 6º da Lei nº 14.133/2021.

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica, em atendimento ao disposto no art. 53, § 1.º, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021, excluindo-se os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, esta Procuradoria **OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** do prosseguimento do procedimento.

É o parecer, salvo melhor juízo.

(Assinado eletronicamente)

Fernando Diniz Cavalcanti de Vasconcelos

Procurador-Geral do Município



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: F73E-6D1E-BA93-DEDC

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS (CPF 039.XXX.XXX-50) em 17/07/2026 09:34:01
GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/F73E-6D1E-BA93-DEDC>