PARECER JURÍDICO

Consulente: Prefeitura Municipal de Piatã/BA.

Consultado: Procuradoria Jurídica

Objeto: Exame do Processo Administrativo de Licitação – Pregão Eletrônico nº 013/2026, Processo Administrativo nº 034/2026

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO LICITATÓRIO CUJO DESIDERATO ARVORA-SE NO REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO PARCELADA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DESTINADOS À PREPARAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR, COM O OBJETIVO DE ATENDER AOS ALUNOS MATRICULADOS NAS UNIDADES ESCOLARES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE PIATÃ/BA, EM CONFORMIDADE COM AS DIRETRIZES DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE), PARA O PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES. PREGÃO ELETRÔNICO. ART. 53 DA LEI 14.133/2021. CONTROLE DE LEGALIDADE. REQUISITOS LEGAIS. POSSIBILIDADE.

I – INTROÍTO:

Trata-se de requesto originário da Secretária Municipal de Educação acerca da legalidade do processo administrativo nº 034/2026, o qual tem por modalidade Pregão Eletrônico do tipo menor preço por item, conforme Lei Federal nº 14.133/2021, cujo objeto consiste no registro de preços para futura e eventual aquisição parcelada de gêneros alimentícios destinados à preparação da merenda escolar, com o objetivo de atender aos alunos

matriculados nas unidades escolares da Rede Pública Municipal de Ensino de Piatã/BA, em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), para o período de 12 (doze) meses.

Ante o que dispõe o art. 53, *caput,* da Lei nº 14.133/2021, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria Juridica para análise e parecer.

II – PARECER:

Antes de abordamos o teor dos instrumentos e atos acostados aos autos do processo administrativo ora submetido, imperioso se faz tecer algumas considerações de cunho preliminar, as quais denotam a conclusão do presente juízo de valor.

O processamento da licitação, seja qual for à modalidade eleita, exige a prévia fixação de condições que se prestarão, no caso concreto, a reger o certame, assegurando não só o alcance do que se deseja contratar, como também recebam os diversos participantes um tratamento transparente e igualitário.

O instrumento convocatório, como genericamente se denomina o ato convocatório da licitação, tem por objetivos, assim, estabelecer *a priori* regras que deverão ser seguidas pela comissão de licitação numa situação específica, estabelecendo critérios destinados a avaliar as condições dos licitantes e a vantagem das propostas que serão oportunamente apresentadas. Abordando o tema em comento, assevera CARLOS ARY SUNDFELD (*in* "Licitação e Contrato Administrativo" - Malheiros Editores, 1994 - pág. 98) que *"A licitação tem início com a divulgação do ato convocatório, denominado edital (ou, no caso específico das licitações por convite, de Pregão Presencial), destinado a normatizar com antecipação tanto o seu desenvolvimento como o regime da futura relação contratual"*.

Possui o instrumento convocatório, como se percebe, a função de regular, numa hipótese dada, a condução do procedimento e a celebração do contrato que em decorrência será futura e oportunamente celebrado. Necessário ver-se, no entanto, que a norma interna da licitação não afasta a

aplicação de regras inscritas na *Lei de Licitações e Contratos* até porque esta lhe serve de base para a elaboração e não pode haver conflito entre ambas, o que, se vier a ocorrer, ensejará inapelavelmente a nulidade de dispositivo ou de todo o instrumento.

Destarte, visando a proporcionar o resultado almejado, qual seja a contratação, deve o *instrumento convocatório* reunir um conjunto de condições mínimas que criarão, para a informatização e para os participantes, uma necessária vinculação. Em se tratando do *edital* - espécie do gênero instrumento convocatório - impõe a Lei nº 14.133/2021 um conteúdo básico que se acha explicitado em seu art. 25 e que serve, se bem observado, como um roteiro para a composição do *edital*, evitando omissões lesivas ao interesse do órgão ou entidade licitadora.

A contribuição da assessoria jurídica consiste primordialmente em identificar eventuais riscos sob a perspectiva jurídica e sugerir ações a serem tomadas para resguardar a autoridade assessorada. Nesse particular, é de competência da autoridade responsável avaliar a magnitude dos riscos que eventualmente existam e decidir, de acordo com a conveniência e oportunidade, quando não houver ilegalidade, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, se deve ou não adotar as precauções recomendadas. O parecer jurídico oferece subsídios e orientações para amparar a tomada de decisão antecipada, visando assegurar a integridade do processo e a observância das normas legais pertinentes.

Logo, imperioso consignar que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se debruçou sobre os elementos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos (Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU):

> *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.

Do breve perlustrar dos fólios, é possível inferir que as diretrizes técnicas mencionadas neste processo, incluindo detalhes sobre o objeto da contratação, suas especificações, requisitos e estimativa de preço, foram devidamente estabelecidas pelo setor competente do órgão. Essas determinações são embasadas em parâmetros técnicos objetivos, visando alcançar o melhor cumprimento do interesse público.

Feitas as considerações assinaladas ao norte, passemos à análise das questões estritamente jurídicas, com fulcro no Novo Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021.

DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL - CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE:

As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são

requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. Nesse contexto, o órgão assessorado deve: a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto; b) indicar as dimensões dessa incidência; e c) definir condições para sua aplicação.

Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei nº 12.305, de 2010, deve-se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser recicláveis; ser mais duráveis; que possuam menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que consumam menos recursos naturais na sua produção.

Na especificação técnica do objeto a ser adquirido, recomenda-se, como subsídio, a utilização do Catálogo de Materiais Sustentáveis do Ministério da Economia. O CATMAT Sustentável permite identificar itens de materiais sustentáveis que poderão ser adquiridos em substituição a itens similares.

Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos legalmente, desde que observados os demais princípios licitatórios.

Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições:

> *a) definir os critérios sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial*
> *b) verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame; e,*

c) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Portanto, cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

Neste sentido, para fins de orientação de boas práticos, cumpre destacar o PARECER 01/2021/CNS/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria-Geral da União (DESPACHO n. 00525/2021/GAB/CGU/AGU), que assim consignou:

I. Os órgãos e entidades que compõem a administração pública são obrigados a adotar critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas, nas fases de planejamento, seleção de fornecedor, execução contratual, fiscalização e na gestão dos resíduos sólidos;

II. A impossibilidade de adoção de tais critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações públicas deverá ser justificada pelo gestor competente nos autos do processo administrativo, com a indicação das pertinentes razões de fato e/ou direito;

III. Recomenda-se aos agentes da administração pública federal encarregados de realizar contratações públicas, que, no exercício de suas atribuições funcionais, consultem o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União.

Estabelecidas estas orientações introdutórias, imprescindíveis para compreensão da amplitude do tema, segue-se detalhamento no tocante às providências em relação ao desenvolvimento sustentável no Estudo Técnico Preliminar; na descrição da necessidade da contratação; no levantamento de

mercado e a consideração da vantajosidade, na definição do objeto, Plano Diretor de Logística Sustentável e em relação ao Termo de Referência.

DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR:

O Estudo Técnico Preliminar, tem como objetivo precípuo descrever detalhadamente as análises realizadas em relação às condições da contratação, abordando aspectos como necessidades, requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e outras características relevantes. Além disso, busca demonstrar a viabilidade técnica e econômica da contratação em questão.

O Gestor responsável é encarregado de analisar o Estudo Técnico Preliminar e, com base em suas conclusões, determinar o modelo mais vantajoso para a Administração Pública em relação ao objeto a ser contratado. Isso deve ser feito de acordo com as normas e regulamentações estabelecidas pelo Decreto Municipal nº 203/2023, especialmente em seu artigo 8º.

No presente caso, o Estudo Técnico Preliminar não será dispensado, considerando que se trata de objeto de contratação corriqueira da administração, com fundamento no art. 8º, do Decreto Municipal Nº 203 de 29 de Dezembro de 2023, publicado no Diário Oficial do Município de Piatã-BA., Edição 2606 de 29/12/2023 (https://www.piata.ba.gov.br/Site/DiarioOficial), acessível no link https://www.piata.ba.gov.br/Handler.ashx?f=diario&query=2706&c=595&m=0;/2023, o qual assim estabelece, *in verbis:*

> *Art. 8º Em âmbito municipal, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar será opcional nos seguintes casos:*
> *I - contratação de obras, serviços, compras e locações, cujos valores se enquadrem nos limites dos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, Independentemente da forma de contratação;*
> *II – contratações diretas previstas nos artigos 74 e 75, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021;*

III - contratação de remanescente nos termos dos §§ 2º a 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021;
IV - quaisquer alterações contratuais realizadas por meio de Termo Aditivo ou Apostilamento, inclusive acréscimos quantitativos e prorrogações contratuais relativas a serviços contínuos.

Então, considerando o disposto em normativo municipal vocacionado a regulamentar a Lei nº 14.133/2021 no âmbito do respectivo ente, o ETP restou não ser dispensado, em razão da natureza do objeto da pretensa contratação.

DO DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA:

O Documento de Oficialização de Demanda (DFD) é um registro formalizado pela unidade demandante que tem a finalidade de apresentar e justificar a necessidade da contratação para atender a determinada demanda ou serviço. Nesse sentido, sua função é documentar a solicitação e fornecer justificativas claras e objetivas sobre a escolha da contratação, considerando critérios como capacidade técnica, experiência, preço, qualidade, entre outros. Trata-se de documento de extrema importância, fundador do processo de contratação, assegurando a transparência e a legalidade do procedimento.

In casu, verifica-se que o documento de oficialização preso aos autos demonstrou a necessidade real, contendo o detalhamento da necessidade do setor Requisitante, solução contratual a ser atendida pela empresa especializada a ser contratada, com a descrição da fonte orçamentária e eventual justificativa da contratação.

DO TERMO DE REFERÊNCIA:

De acordo com a Nova Lei de Licitação, o Termo de Referência é um documento essencial no processo licitatório. Ele deve conter as justificativas técnicas para a contratação, fornecendo as informações necessárias para que os licitantes possam compreender o objeto da licitação

de forma completa e precisa, conforme depreende-se da leitura do inciso XXIII, do art. 6º da Lei nº 14.133/2021.

O Termo de Referência deve descrever detalhadamente o objeto da contratação, incluindo suas especificidades, forma de entrega, modalidade de pagamento, modelo de gestão e quaisquer outros requisitos relevantes. É importante que todas as informações estejam claramente indicadas no documento para garantir que os licitantes possam apresentar suas propostas de forma adequada e compatível com as necessidades da Administração Pública.

Além disso, o Termo de Referência deve estabelecer os critérios necessários para habilitação técnica e jurídica dos licitantes, ou seja, os requisitos que as empresas devem cumprir para demonstrar que têm a capacidade e o conhecimento necessário para executar o objeto da licitação.

Todas as informações e critérios presentes no Termo de Referência serão replicados no edital convocatório, que é o documento oficial que convoca os interessados a participar da licitação. Dessa forma, o edital deve ser claro e consistente com o conteúdo do Termo de Referência, garantindo a lisura e a transparência do processo licitatório.

Nesse sentido, verifica-se que o Termo de Referência disposto no procedimento em voga possui os requisitos previstos em Lei. No entanto, com relação às exigências e especificações técnicas descritas no referido termo de referência acostado aos autos, em virtude da ausência de conhecimentos técnicos específicos por parte desta assessoria jurídica, para fins de análise da qualidade e garantia dos produtos, como também os critérios técnicos para habilitação relativo aos quantitativos e demais exigências, são de exclusiva responsabilidade dos agentes competentes para a prática do ato administrativo.

O processo de contratação de empresa se inicia a partir de um pedido formulado pelo setor técnico responsável, indicando o(s) objeto(s) pretendido (s), os respectivos quantitativos e demais especificações técnicas, com a apresentação das razões de interesse público que justificam a

contratação, explicitando a necessidade pública a ser alcançada, demonstrado no Termo de Referência.

Quanto ao Termo de Referência, especificamente, importa assinalar que as especificações dos itens trazem definições de forma precisa, suficiente e clara, sendo vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a participação de competidores na concorrência.

Para tanto, verifica-se o detalhamento do objeto pretendido de forma clara e precisa indicado no Termo de Referência, sendo desta forma assim especificado: aquisição parcelada de gêneros alimentícios destinados à preparação da merenda escolar, com o objetivo de atender aos alunos matriculados nas unidades escolares da Rede Pública Municipal de Ensino de Piatã/BA, em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), para o período de 12 (doze) meses.

É importante destacar que a decisão de contratação é de responsabilidade exclusiva do demandante, porém, é necessário enfatizar que é vedado direcionar a contratação para marcas específicas sem similaridade ou características exclusivas, exceto quando houver uma justificativa técnica plausível.

Conforme previsto no artigo 41 da Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública deve garantir a isonomia e a competitividade no processo licitatório. Portanto, não é permitido favorecer ou restringir a participação de empresas ou marcas de forma injustificada.

A exceção ocorre quando a demanda requer especificações técnicas ou características únicas que tornem uma marca específica a única opção adequada para atender às necessidades da Administração. Nesses casos, é fundamental que a justificativa técnica seja bem fundamentada e transparente, demonstrando a necessidade daquela marca específica e garantindo que não se trata de um direcionamento injustificado.

A observância dessas diretrizes assegura a lisura e a transparência do processo licitatório, além de estimular a livre concorrência e a oferta de soluções diversas que possam atender melhor ao interesse público.

DO PREGÃO ELETRÔNICO:

O pregão é uma modalidade de licitação prevista na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (art. 28, inciso I) que apresenta vantagens significativas para garantir a competitividade, transparência e eficiência no processo de contratação de bens e serviços comuns por órgãos públicos.

Ao realizar o pregão eletrônico, os princípios da igualdade, segurança jurídica e julgamento objetivo são preservados, pois todos os licitantes têm a oportunidade de participar do processo em igualdade de condições. O atendimento aos princípios do artigo 5º da nova lei é essencial para garantir a legalidade e a legitimidade de todo o procedimento licitatório. Esses princípios incluem a impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, transparência, celeridade, entre outros, que norteiam a conduta da Administração Pública e asseguram a lisura e o bom uso dos recursos públicos.

Com a devida observância dos princípios e do rito procedimental estabelecido na lei, o pregão eletrônico se mostra como uma modalidade ágil e eficiente, proporcionando uma ampla concorrência entre os licitantes e resultando na obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Dessa forma, a adoção do pregão eletrônico contribui para a seleção de fornecedores de qualidade e a economia de recursos públicos, além de garantir a segurança e a previsibilidade dos processos licitatórios.

DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO:

A Administração Pública, assim, deverá considerar, para a definição do objeto que melhor se adeque ao seu interesse, e que possa ser disputado pelo preço, "os custos indiretos, relacionados às despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme parâmetros definidos em regulamento, de acordo com o § 1º do art. 34 da Lei nº 14.133, de 2021".

> *Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.*
>
> *§ 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento.*

O critério de julgamento adotado será o de MENOR PREÇO, nos termos do art. 33, I, da Lei 14.133/21:

> *Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:*
>
> ***I - menor preço;***
>
> *II - maior desconto;*
>
> *III - melhor técnica ou conteúdo artístico;*
>
> *IV - técnica e preço;*
>
> *V - maior lance, no caso de leilão;*
>
> *VI - maior retorno econômico.*

A busca pelo menor preço "considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação", conforme dispõe o art. 34 da Lei 14.133/21.

Reitere-se que, a nova Lei de Licitações determina que um dos objetivos do processo licitatório é a obtenção da proposta apta a produzir o resultado de contratação mais vantajoso, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto. Assim, cabe à Administração, na etapa preparatória, considerar o ciclo de vida do objeto pretendido, qualquer que seja a modalidade licitatória eleita.

> *Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:*
> *I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;*

Desta feita, a disputa pelo menor preço se dará em relação a objetos que atendam a qualidade mínima e suficiente determinada pela Administração, inclusive em consideração ao ciclo de vida do objeto, e considerados também os custos indiretos de que tratam a Lei e a norma em avaliação.

No que tange à instrução processual preparatória do certame, com base nos documentos elencados e normas aplicáveis, a teor do disposto na Lei 14.133/21, passamos a dispor.

Dentre os documentos que compõe obrigatoriamente o processo administrativo relativo ao pregão eletrônico, identificamos a presença da autorização da abertura de licitação pela autoridade competente, bem como o termo de autuação de abertura do processo e destaque orçamentário com previsão específica.

Cabe ao setor técnico competente avaliar se há dentre as exigências para o serviço de cada item, especificações que limitem a competição, bem como exigências de aceitação da proposta e garantias que limitem a competitividade.

Especificamente quanto ao objeto a ser licitado, devemos ressaltar que cabe ao órgão solicitante avaliar a necessidade dos serviços descritos, segundo levantamento realizado pela equipe competente, dimensionando o quantitativo para a avaliação da estimativa da despesa.

É da responsabilidade da equipe técnica relacionada ao objeto contratual realizar pesquisas a fim de identificar as mais avançadas e eficientes soluções disponíveis no mercado. Essas soluções devem priorizar a longevidade dos produtos ou serviços entregues, destacando a importância da

economicidade no processo de contratação, buscando a eficiência e a melhor opção para atender às necessidades da Administração. Nem sempre a escolha se limita apenas ao menor preço, pois é imprescindível considerar também a qualidade da solução, o ciclo de vida do produto ou serviço e as despesas futuras de manutenção e conservação.

Assim, ao elaborar o edital, a equipe técnica assegura que todas as formalidades legais foram cumpridas. Dessa forma, respeita-se os princípios fundamentais que regem a Administração Pública, como a legalidade, que garante a conformidade com a legislação vigente; a eficiência, que busca a otimização dos recursos; a segurança jurídica, que confere previsibilidade e estabilidade aos atos administrativos; e o interesse público, que deve ser sempre o objetivo final das contratações.

Ao considerar todos esses aspectos, a equipe técnica contribui para que o processo licitatório seja conduzido de maneira transparente, competitiva e que resulte na escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. A análise criteriosa dos aspectos técnicos e econômicos é fundamental para garantir o alcance dos objetivos estabelecidos e o melhor aproveitamento dos recursos públicos.

DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO:

A Nova Lei de Licitação em seu art. 23. Dispõe:

> *Art. 23 O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.*

Contudo, considerando que o disposto no art. 6º, inciso XXIII, alínea "a", art. 18, inciso VI e art. 24, respectivamente da Lei 14.133 de 01 de abril de 2021, a Administração Pública possui a prerrogativa de manter o valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação em sigilo, sem que isso importe em deslustre aos princípios norteadores do prélio seletivo, haja

vista que o valor estimado será disponibilizado aos órgãos de controle externo e interno.

Nesse sentido, justifica-se a necessidade do orçamento sigiloso nesta contratação, com fundamento no art. 24, da Lei 14.133/2021. Além disso, a Administração apoia-se em entendimento consolidade na jurisprudência do TCU sobre a matéria. Diversos são os julgados da Corte de Contas Federal cujo sentido é o de dispensar a publicação do orçamento estimado da contratação no edital do pregão, com a possibilidade de os interessados terem acesso ao documento mediante requerimento. Vejamos alguns enunciados da jurisprudência selecionada do Tribunal:

> ***Acórdão nº 394/2009 – Plenário – TCU**: Na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo administrativo relativo ao certame.*
>
> ***Acórdão nº 1513/2013 – Plenário – TCU**: Na modalidade pregão, o orçamento estimado não constitui elemento obrigatório do edital, contudo, deve estar inserido no processo relativo ao certame, bem como ser informado no ato convocatório os meios para obtenção desse orçamento.*
>
> ***Acórdão nº 2816/2009 – Plenário – TCU**: Não é obrigatório que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários seja parte integrante do edital do pregão, mas o ato convocatório deve conter informações para obter tal orçamento.*

O fato é que, a depender do mercado, a publicação do orçamento estimado da contração poderá induzir a elevação dos preços das propostas. Nessas situações, a consagração de princípios próprios da Administração Pública, notadamente o interesse público e eficiência, recomenda-se que o preço orçado pela Administração seja mantido sob sigilo até o fim da disputa.

Observamos que nos registros do processo em voga, constam cotações de preços obtidas de diversos fornecedores, atendendo às exigências legais aplicáveis.

Nesse contexto, é evidente que foram tomadas as devidas providências para garantir a transparência e a lisura do processo de pesquisa e definição dos preços estimados. A obtenção de cotações de diferentes fornecedores é uma prática importante para assegurar que os valores estimados estejam alinhados com os valores de mercado e que a Administração esteja buscando a melhor relação custo-benefício em suas aquisições.

Ao cumprir com as exigências legais e adotar uma abordagem criteriosa na definição dos preços estimados, a Administração Pública demonstra o compromisso em utilizar os recursos de forma eficiente e responsável, visando sempre o interesse público e o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

DA INDICAÇÃO DA FONTE DE RECURSOS:

Outro aspecto destacado é a necessidade de apresentar a comprovação da disponibilidade de recursos orçamentários, indicando as rubricas específicas.

De acordo com a Constituição Federal, nos incisos I e II do artigo 167, é expressamente proibido iniciar programas ou projetos que não estejam previstos na Lei Orçamentária Anual, bem como realizar despesas ou assumir obrigações que ultrapassemos créditos orçamentários disponíveis ou adicionais.

Essa exigência é fundamental para garantir a responsabilidade fiscal e a gestão adequada dos recursos públicos. A Administração Pública deve assegurar que possui os recursos financeiros necessários para cobrir as despesas decorrentes das contratações, evitando assim o comprometimento das finanças do órgão e a realização de gastos sem amparo orçamentário.

Dessa forma, ao comprovar a existência de recursos orçamentários e indicar as rubricas específicas, a Administração Pública

cumpre com os princípios de legalidade, responsabilidade e transparência, assegurando que as contratações estejam devidamente alinhadas com a disponibilidade financeira do órgão e em conformidade com a legislação vigente. Isso contribui para a gestão eficiente dos recursos públicos e a promoção do interesse coletivo.

Semelhante disposição encontra-se nos arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

> *Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.*
> *Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa será acompanhado de:*
> *I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;*
> *II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.*
> *§ 1º Para fins desta Lei Complementar, considera-se:*
> *I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;*
> *II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos e prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.*

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Ao exigir a previsão ou indicação da disponibilidade orçamentária como requisito para a realização da licitação, o legislador teve o objetivo de evitar situações em que obras, serviços ou compras fossem licitados ou contratados pela Administração Pública, mas posteriormente não pudessem ser iniciados ou concluídos devido à falta de recursos adequados. Essa condição poderia levar à revogação da licitação ou à rescisão do contrato com a empresa contratada, causando prejuízos e custos para ambas as partes e comprometendo o desenvolvimento de ações e projetos administrativos, além de prejudicar o atendimento ao interesse público.

Por outro lado, cumpre destacar que, no caso em questão, o procedimento licitatório é regido pelo Sistema de Registro de Preços, o qual, por permissivo legal, não é obriga a indicação da dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

Assim, a apresentação da Declaração de Previsão Orçamentária torna-se dispensável neste momento, devendo a Administração demonstrar a disponibilidade orçamentária quando da assinatura do contrato ou outro instrumento hábil.

Contudo, foi anexada uma Declaração de Previsão Orçamentária que indica a programação orçamentária da despesa e detalha os elementos

referentes à despesa orçamentária. Ao fornecer essa comprovação, a Administração Pública assegura que há recursos financeiros disponíveis e previstos para cobrir os gastos decorrentes da licitação e contratação. Dessa forma, a exigência de previsão orçamentária atende aos princípios de legalidade, responsabilidade e transparência, garantindo que as contratações estejam em conformidade com as condições financeiras do órgão e evitando problemas futuros relacionados à falta de recursos.

DO EDITAL E SEUS ANEXOS:

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, aborda os critérios a serem considerados durante a elaboração da minuta do edital, estabelecendo diretrizes importantes para esse processo. Esse artigo inclui um parágrafo específico, o §1º, que autoriza expressamente a utilização de minutas padronizadas, desde que a natureza do objeto licitado permita essa abordagem.

Em outras palavras, o legislador reconhece a utilidade das minutas padronizada sem certas situações, ou seja, modelos pré-definidos de editais que podem ser adaptados e utilizados em licitações com objetos semelhantes. Isso é particularmente benéfico para processos licitatórios que envolvem aquisição de bens ou serviços com características e requisitos comuns, tornando mais eficiente e ágil a preparação do edital.

A autorização para o uso de minutas padronizadas busca promover a padronização e a uniformidade nos procedimentos de licitação, economizando tempo e recursos administrativos. Isso é especialmente relevante em situações em que diversos órgãos ou entidades governamentais têm demandas semelhantes e podem utilizar a mesma minuta como ponto de partida para seus editais.

Contudo, é essencial que, ao adotar uma minuta padronizada, a Administração Pública avalie cuidadosamente se as especificidades do objeto licitado estão adequadamente contempladas no modelo utilizado, garantindo que o edital atenda plenamente às necessidades da contratação em questão.

Dessa forma, a utilização de minutas padronizadas, quando apropriada, pode ser uma prática benéfica para otimizar a elaboração de editais e garantir a conformidade com os requisitos legais, assegurando, assim, processos licitatórios mais eficientes e transparentes.

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

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

Assim, podemos concluir que todas as formalidades previstas no edital analisado foram devidamente cumpridas. Nenhum vício de legalidade foi identificado que capaz de prejudicar o procedimento licitatório, o que assegura a conformidade com os princípios fundamentais da Administração Pública, como a legalidade, eficiência, segurança jurídica e o interesse público.

A versão do edital e todos os seus anexos estão adequadamente redigidos, contendo todas as cláusulas necessárias para que sejam compreendidos e implementados de maneira eficaz, garantindo assim a observância integral da Lei nº 14.133/2021, que regula as licitações e contratos administrativos.

Essa análise detalhada assegura que o processo licitatório está de acordo com a legislação vigente, garantindo a transparência, a competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Além disso, a estrita observância da lei contribui para a gestão

responsável dos recursos públicos e para a realização de contratações que atendam plenamente às necessidades da Administração e aos interesses da sociedade como um todo.

Portanto, pode-se concluir que o edital em questão está devidamente embasado em normas legais, respeitando os princípios basilares da Administração Pública, e está pronto para conduzir um processo licitatório justo, transparente e alinhado com as diretrizes estabelecidas pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

DA MINUTA DO CONTRATO:

A minuta do contrato, deverá contém as cláusulas necessárias, com base no art. 92 da Lei nº 14.133/2023, quais sejam:

> *Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:*
> *I - o objeto e seus elementos característicos;*
> *II- a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;*
> *III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;*
> *IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;*
> *V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;*
> *VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;*
> *VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;*

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for ocaso;

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 sem regulamento;

XIX - os casos de extinção.

Portanto, a competente minuta contratual deve conter, por imperativo legal todos os elementos insertos nos incisos do art. 92, da Lei nº 14.133/2021.

III - CONCLUSÃO

Ex positis, ante os fundamentos fáticos e jurídicos neste parecer delineados, opinamos pela continuidade do certame licitatório, desde que sobrevenham os ajustes recomendados, a partir dos quais, nada obstará a aprovação das minutas em apreço, pelo que subscrevemos e rubricamos todas as folhas.

Sem embargos de opiniões contrárias, é a nossa modesta opinião.

Piatã, Bahia, 25 de Setembro de 2026.

DR. WOLFGANG A. LUZ TERRA
Procurador do Município de Piatã
OAB nº 59.543/BA

WOLFGANG A. LUZ TERRA
Procurador do Município de Piatã
OAB/BA 59.543/BA