



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO Nº 17/2025

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI Nº 14.133/2021. AQUISIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS. ANÁLISE DA FASE PREPARATÓRIA (ART. 53). INSTRUÇÃO PROCESSUAL REGULAR. RECURSOS ORIUNDOS DE CONVÊNIO ESTADUAL E RECURSOS PRÓPRIOS. ALINHAMENTO AO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL (PCA). CONSOLIDAÇÃO DE DEMANDAS. REGULARIDADE. PELA PROSSEGUIBILIDADE DO FEITO.

1. DO OBJETO

Trata-se de análise jurídica do Processo Licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, que visa à eventual **aquisição de cestas básicas** para atender às necessidades de famílias em situação de vulnerabilidade social no Município de Umbaúba/SE.

A presente análise fundamenta-se nos seguintes documentos que instruem os autos:

- I. Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- II. Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- III. Mapa de Riscos;
- IV. Justificativa da Necessidade da Contratação;
- V. Pesquisa de Preços, Mapa Comparativo e Relatório de Cotação;
- VI. Termo de Convênio nº 009/2024, celebrado com a Secretaria de Estado da Assistência Social, Inclusão e Cidadania (SEASIC);
- VII. Reserva de Dotação Orçamentária;
- VIII. Minuta do Edital de Pregão Eletrônico e seus anexos;
- IX. Autorização da autoridade competente para o início do certame.



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

O escopo deste parecer é verificar a conformidade dos atos da fase preparatória com a Lei nº 14.133/2021 e as demais normas aplicáveis, a fim de aferir a legalidade para o prosseguimento do certame.

2. DO RELATÓRIO

O presente processo foi submetido a esta Assessoria Jurídica com o escopo de realizar o controle prévio de legalidade da fase preparatória do Processo Licitatório. O desiderato da contratação é a **aquisição de cestas básicas, destinadas à distribuição gratuita para famílias em situação de vulnerabilidade social**, com custeio previsto por meio de recursos de fonte estadual (Termo de Convênio nº 009/2024) e de recursos próprios do Município.

Os autos vieram a esta Assessoria Jurídica Municipal, seguindo determinação insculpida no **art. 53, caput, da Lei nº 14.133/2021**, com o escopo de levar a efeito o exame de legalidade dos atos da fase preparatória, previamente à publicação do edital.

É o breve relatório.

3. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

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 nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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

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

I - Appreciar 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



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

De acordo com o dispositivo legal mencionado, o controle prévio de legalidade se concentra exclusivamente na análise jurídica da futura contratação, assegurando que todos os aspectos legais sejam rigorosamente atendidos. Esse controle não abrange questões de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, que são avaliadas separadamente por outros órgãos ou instâncias competentes. Portanto, a função do controle jurídico é garantir que os procedimentos estejam em conformidade com a legislação vigente.

Eventuais apontamentos que tangenciam aspectos técnicos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, que orienta:

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.

Presume-se que as especificações técnicas constantes no presente processo, incluindo o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e a avaliação do preço estimado, tenham sido elaboradas regularmente pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, visando a melhor satisfação do interesse público. O mesmo pressuposto se aplica ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem estar devidamente fundamentadas nos autos.

Por outro lado, é importante esclarecer que a função do órgão de assessoramento jurídico não inclui a auditoria da competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem a revisão de atos já praticados. A responsabilidade de assegurar que cada ato esteja dentro do seu próprio espectro de competências é exclusiva de cada agente público individualmente. O papel do assessoramento jurídico é fornecer suporte e garantir que os atos administrativos



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

estejam em conformidade com a legislação aplicável, sem se envolver na verificação da adequação das competências atribuídas a cada agente.

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

A consultoria jurídica, possui legitimidade para apresentar manifestação somente quanto à legalidade da ação administrativa, nunca quanto à sua conveniência e/ou oportunidade, matéria de competência do administrador público, e não do procurador que lhe dá assessoramento jurídico.

Destaca-se que a presente manifestação tem como base exclusiva os elementos constantes nos autos do processo administrativo em epígrafe até a presente data.

4. DA ANÁLISE JURÍDICA

A Lei nº 14.133/2021 inaugurou uma nova era nas contratações públicas, elevando o planejamento à condição de pilar central do processo. Diferentemente da Lei nº 8.666/93, que tinha um foco predominantemente repressivo, a nova lei aposta na governança, na transparência e na eficiência para alcançar a proposta mais vantajosa.

O Art. 18 da NLLC detalha a fase preparatória, que deve ser compatível com o Plano de Contratações Anual (PCA) e abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão:

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



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

A análise da fase preparatória do presente certame revela uma instrução processual diligente e em estrita conformidade com os ditames da Lei nº 14.133/2021.

A contratação foi iniciada a partir dos **Documento de Formalização da Demanda (DFD)**, que justificam a necessidade de garantir a segurança alimentar da população vulnerável.

Subsequentemente, o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, peça central do planejamento, evidencia o problema a ser resolvido e a melhor solução (compra de



cestas prontas), em estrita observância ao Art. 18, § 1º, da Nova Lei de Licitações, que diz o seguinte:

Art. 18. [...]

§ 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:

Tal documento demonstra a viabilidade técnica e econômica da contratação.

Em sintonia com as melhores práticas de governança, exigidas pelo Art. 11, parágrafo único, da NLLC, foi elaborado um robusto **Mapa de Riscos**. O documento identifica o atraso na entrega e a qualidade inadequada dos produtos. Para mitigar tais riscos, propõe medidas como o estabelecimento de um cronograma detalhado com cláusulas de multa e a definição de especificações técnicas claras, com inspeções e exigência de certificados de qualidade.

O inciso X do Art. 18 da Lei nº 14.133/2021 determina que a fase preparatória deve conter:

Art. 18. [...]

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

Materializando a solução apontada pelo ETP, o **Termo de Referência (TR)**, presente nos autos, cumpre sua função de definir o objeto de forma precisa e detalhada. O documento especifica não apenas a composição exata das cestas básicas, mas também os padrões de qualidade, embalagem e validade de cada um dos itens, em estrita conformidade com as normas sanitárias.

Além disso, o TR estabelece as condições de entrega, os prazos e as obrigações da futura contratada, servindo como um pilar de segurança jurídica que vincula a execução do serviço às necessidades da Administração, mitigando riscos de descumprimento contratual.

A **Pesquisa de Preços** foi executada com rigor metodológico, em conformidade com o Art. 23 da NLLC, utilizando uma "cesta de preços" diversificada (Painel de Preços, licitações similares) para aferir o valor estimado garantindo um



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

referencial justo e mitigando o risco de sobrepreço. O Art. 23, *caput*, da Lei nº 14.133/2021 dispõe que:

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.

Essa abordagem garante um referencial justo e mitiga o risco de sobrepreço, assegurando a compatibilidade do valor com os praticados pelo mercado.

No que tange à escolha da modalidade, a Administração Pública optou acertadamente pelo Pregão, em sua forma eletrônica, em estrita observância ao que preceitua o Art. 29 da Lei nº 14.133/2021:

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.

A natureza do objeto licitado, **cestas básicas**, amolda-se perfeitamente ao conceito de bem comum, definidos no Art. 6º, XIII, do mesmo diploma legal:

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, o critério de julgamento eleito, qual seja, o de **Menor Preço por Item**, revela-se não apenas legal, mas estrategicamente vantajoso. Tal escolha encontra respaldo na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, materializada na Súmula nº 247, que preconiza a adjudicação por item como regra para objetos de natureza divisível

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.



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

Essa prática é fundamental para a ampliação da competitividade do certame, franqueando a participação a um espectro mais vasto de fornecedores, inclusive empresas de menor porte especializadas em nichos específicos, o que potencializa a economicidade e a busca pela proposta mais vantajosa para cada elemento da contratação.

Adicionalmente, observa-se o cumprimento do **princípio da segregação de funções** (Art. 5º, Lei 14.133/21), com a distribuição de responsabilidades da fase preparatória entre diferentes agentes e setores (planejamento, cotação, análise jurídica), o que mitiga riscos de direcionamento e fortalece a governança do processo.

Dessa forma, a fase preparatória do certame demonstra-se exemplarmente instruída, com cada ato administrativo devidamente motivado e alinhado não apenas à letra da lei, mas também ao seu espírito, que preza pelo planejamento, pela eficiência e pela competitividade.

5. DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS

No que concerne ao instrumento convocatório, verifica-se que a minuta do Edital e seus anexos foram elaborados em conformidade com os artefatos da fase de planejamento. O edital define com clareza o objeto, as condições de participação, os critérios de julgamento, as regras de habilitação, os ritos recursais e as diretrizes para a fiscalização e gestão do contrato, cumprindo o que dispõe o Art. 25 da Lei nº 14.133/2021.

A minuta do Termo de Contrato, por sua vez, observa as disposições do Art. 92 da NLLC, que elenca as cláusulas necessárias em todo contrato administrativo. A escolha pela celebração de um contrato formal, em detrimento da substituição por instrumento mais simples (prerrogativa do Art. 95 da NLLC), mostra-se a mais prudente e adequada.



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

A natureza da contratação gera obrigações futuras e complexas que demandam um instrumento contratual robusto para conferir segurança jurídica, clareza na gestão dos pedidos e rigor na fiscalização.

6. DA LEI COMPLEMENTAR N.º 123/2006

A presente licitação demonstra um cuidadoso alinhamento com a política de fomento aos pequenos negócios, materializada na Lei Complementar nº 123/2006 e nos artigos 170, IX, e 179 da Constituição Federal.

Tais dispositivos determinam que a Administração Pública dispense tratamento jurídico diferenciado e favorecido às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), visando a incentivá-las e a fortalecer a ordem econômica.

Neste contexto, o tratamento desigual para os desiguais é um imperativo legal para equiparar os concorrentes e ampliar a competitividade. A análise da fase preparatória revela que a Administração não apenas cumpriu a norma, mas o fez de forma estratégica e bem fundamentada.

Conforme se verifica no Termo de Referência, a Administração Pública, de forma acertada, decidiu pela aplicação da cota reservada de 25% do objeto para participação exclusiva de ME/EPPs.

Esta decisão está em plena conformidade com o Art. 48, III, da LC 123/2006, que estabelece a obrigatoriedade de reservar uma parcela do objeto para essa finalidade em certames de bens de natureza divisível, como é o caso das cestas básicas.

Adicionalmente, o processo em análise assegura a aplicação dos demais benefícios, como: a regra do empate ficto, que concede o direito de preferência na contratação caso a proposta de uma ME/EPP esteja até 5% acima da proposta mais bem classificada; e a possibilidade de regularização fiscal e trabalhista tardia, concedendo um prazo para que a empresa vencedora saneie eventuais pendências em sua documentação, conforme o Art. 43, § 1º, da LC 123/2006.



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

Ainda, avança na promoção do desenvolvimento econômico ao prever a aplicação da margem de preferência para empresas locais e regionais, conforme autorizado pela Lei Municipal nº 2178/2023. Esta medida, alinhada ao espírito da Lei 14.133/21, utiliza o poder de compra do Estado para fomentar a economia do próprio município e da região circunvizinha.

Portanto, da análise dos autos, vislumbra-se que foram devidamente assegurados os benefícios e direitos das ME/EPPs, em estrita observância à legislação pertinente, demonstrando a coerência e a legalidade das escolhas feitas pela Administração.

7. CONCLUSÃO

Da análise dos autos, conclui-se que o procedimento licitatório, em sua fase preparatória, atende aos requisitos legais e princípios que regem as contratações públicas sob a égide da Lei nº 14.133/2021. A instrução processual demonstrou-se regular e completa.

A escolha da modalidade Pregão Eletrônico e do critério de julgamento Menor Preço por Item mostra-se adequada. A motivação para a contratação está devidamente justificada e alinhada ao interesse público, sendo custeada por recursos de Convênio Estadual e recursos próprios.

Pelo exposto, esta Assessoria Jurídica opina pela **legalidade e regularidade do procedimento**, não havendo óbices jurídicos para o seu prosseguimento com a publicação do edital.

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se circunscreve às questões jurídicas observadas. Não se incluem no âmbito desta análise os elementos de mérito técnico, financeiro ou orçamentário, cuja exatidão e adequação são de responsabilidade dos setores competentes que os subscreveram.



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

Recomenda-se, ademais, a nomeação de gestor e fiscal de contrato para, no momento da formalização das aquisições, acompanhar o cumprimento das obrigações contratuais, conforme os artigos 7º e 117 da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer. À ciência da área consulente.

Umbaúba/SE, em 26 de dezembro de 2025.

AIDAM

SANTOS SILVA

Assinado de forma
digital por AIDAM
SANTOS SILVA
Dados: 2025.12.26
09:35:55 -03'00'

AIDAM SANTOS SILVA

Assessor Jurídico do Município de Umbaúba/SE

Decreto nº. 359/2025 e OAB/SE nº 10423