



00206

**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAPELA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Rua Coelho e Campos, nº 1201, Bairro Centro, Capela/Sergipe – CEP:49.700-000
Site: www.capela.se.gov.br / E-mail: procuradoria@capela.se.gov.br
FONE: 79 3263-1707 / CNPJ Nº 13.119.961/0001-61

PARECER JURÍDICO Nº 02/2025 - FMAS

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI N.º 14.133/2021, DECRETO FEDERAL N.º 11.462/2022, LEI COMPLEMENTAR N.º 123/2006 COM REDAÇÃO DADA PELA LEI COMPLEMENTAR N.º 147/2014 E SUAS ALTERAÇÕES POSTERIORES, DECRETO MUNICIPAL N.º 010/2024, LEI MUNICIPAL N.º 383/2013, LEI MUNICIPAL N.º 754/2025 E PELAS CONDIÇÕES ESTABELECIDAS NO EDITAL E SEUS ANEXOS. ANÁLISE JURÍDICA DA FASE PREPARATÓRIA.

I- RELATÓRIO

Trata-se da análise jurídica dos autos do processo administrativo nº XX/2025, referente a abertura de licitação na modalidade PREGÃO, em sua forma eletrônica, mediante Menor Preço Por Item, que tem por objetivo a contratação de empresa para o fornecimento imediato de peixe médio inteiro (tipo corvina) de primeira qualidade, leite de coco industrializado tradicional e arroz branco polido tipo 1, para distribuiçãob gratuita na Tradicional Semana Santa 2025, através do Fundo Municipal de Assistência Social, com base na Lei n.º 14.133/2021, Decreto Federal n.º 11.462/2022, Lei Complementar n.º 123/2006 com redação dada pela Lei Complementar n.º 147/2014 e suas alterações posteriores, Decreto Municipal n.º 010/2024, Lei Municipal n.º 383/2013, Lei Municipal n.º 754/2025 e pelas condições estabelecidas no Edital e seus anexos.



00207

**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAPELA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Rua Coelho e Campos, nº 1201, Bairro Centro, Capela/Sergipe – CEP:49.700-000
Site: www.capela.se.gov.br / E-mail: procuradoria@capela.se.gov.br
FONE: 79 3263-1707 / CNPJ Nº 13.119.961/0001-61

Para a análise, foram encaminhados os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda;
- b) Estudo Técnico Preliminar;
- c) Banco de Preço e Média para o ETP;
- d) Termo de Referência;
- e) Banco de Preço e Média para o TR;
- f) Ofício de Solicitação de Abertura de Procedimento;
- g) SD n.º 06/2025 FMAS;
- h) Declaração Formal do Ordenador da Despesa;
- i) Despacho do Gabinete do Gestor;
- j) Decreto n.º 010/2024;
- k) Portaria n.º 145/2025;
- l) Lei Municipal n.º 754/2025 e Lei Municipal n.º 383/2013;
- m) Autuação de Processo Administrativo de Licitação;
- n) Minuta de Edital do Pregão Eletrônico;
- o) Solicitação de Parecer Jurídico.

É o breve relatório. Passo a opinar.

II- ANÁLISE JURÍDICA

A Constituição Federal de 1988, em seu capítulo reservado aos Princípios Gerais da Atividade Econômica, notadamente em seu art. 175, condicionou a prestação de serviços públicos à realização de prévio procedimento licitatório.



000208

**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAPELA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Rua Coelho e Campos, nº 1201, Bairro Centro, Capela/Sergipe – CEP:49.700-000
Site: www.capela.se.gov.br / E-mail: procuradoria@capela.se.gov.br
FONE: 79 3263-1707 / CNPJ Nº 13.119.961/0001-61

Além disso, a Administração Pública só pode atuar em conformidade com os princípios basilares dispostos na Constituição Federal, conforme dispõe o art. 37, caput, abaixo transcrito:

Art. 37 – A administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

Essa obrigatoriedade de licitar, funda-se em dois aspectos basilares: o primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do Poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

A Lei nº 14.133/2021, também conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos, estabeleceu 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 do caput do art. 12 da referida Lei, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

Desse modo, o artigo 18 e incisos da Lei n.º 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:



SD
00209

**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAPELA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Rua Coelho e Campos, nº 1201, Bairro Centro, Capela/Sergipe – CEP:49.700-000
Site: www.capela.se.gov.br / E-mail: procuradoria@capela.se.gov.br
FONE: 79 3263-1707 / CNPJ Nº 13.119.961/0001-61

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

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

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

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

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

V- a elaboração do edital de licitação;

VI- a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente com o 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;



**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAPELA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Rua Coelho e Campos, nº 1201, Bairro Centro, Capela/Sergipe – CEP:49.700-000
Site: www.capela.se.gov.br / E-mail: procuradoria@capela.se.gov.br
FONE: 79 3263-1707 / CNPJ Nº 13.119.961/0001-61

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. (Grifou-se)

Consoante acima citado, o Estudo Técnico Preliminar deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Quanto ao Termo de Referência, este é um dos atos essenciais do pregão e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução. Tal documento deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

Já com relação à disponibilidade orçamentária, convém citar o art. 105 da Lei n.º 14.133/21:



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAPELA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Rua Coelho e Campos, nº 1201, Bairro Centro, Capela/Sergipe – CEP:49.700-000
Site: www.capela.se.gov.br / E-mail: procuradoria@capela.se.gov.br
FONE: 79 3263-1707 / CNPJ Nº 13.119.961/0001-61

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Portanto, infere-se que de uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

No caso dos autos, nota-se que a autoridade competente optou pela modalidade licitatória Pregão, em sua forma eletrônica, a qual possui sua regulamentação legal encampada na Lei n.º 14.133/21. O texto normativo disciplina em seu artigo 6º, inciso XLI, que o pregão é a modalidade destinada a aquisição de bens e serviços comuns, e o inciso XIII do mesmo normativo destaca que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Contudo, muito embora tenha se definido genericamente os casos em que a modalidade licitatória pregão poderá ser utilizada, os legisladores deixaram de estipular precisa e taxativamente o rol de bens e serviços que são considerados comuns e usuais de mercado. Tal situação deu azo a inúmeros debates doutrinários e jurisprudenciais que buscam interpretar tal norma da forma mais que coaduna com o que se entende por cabível e legal.

Neste horizonte, cabe trazer à baila o entendimento insculpido nos precedentes do TCU, que embora tenha sido exarada sob à luz da Lei n.º



000212

000211

**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAPELA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Rua Coelho e Campos, nº 1201, Bairro Centro, Capela/Sergipe – CEP:49.700-000
Site: www.capela.se.gov.br / E-mail: procuradoria@capela.se.gov.br
FONE: 79 3263-1707 / CNPJ Nº 13.119.961/0001-61

10.520/02, tem-se que é compatível com a Lei n.º 14.133/21, *in verbis*:

(...) Apesar dessas considerações, é essencial destacar que o conceito de serviço comum não está ligado a sua complexidade. O parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 10.520/2002 define serviço comum: 'Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado'. Em nenhum momento, usaram-se os termos 'complexidade' ou 'simplicidade'; o conceito de comum é que possa ser definido objetivamente e ter padrões de desempenho e qualidade especificados como foram os serviços constantes deste edital. (trecho do Voto do Ministro Relator – Acórdão-TCU nº 1287/2008 – Plenário).

9. No que tange à utilização da modalidade pregão para a contratação, destaco que não há irregularidade na escolha efetuada pela entidade. A dificuldade em estabelecer se é cabível, ou não, a realização de pregão, questão que vem sendo diuturnamente enfrentada por este Tribunal, reside no fato de definir se o objeto licitado trata-se de serviço comum (Lei nº 10.520/2002, art. 1º).

10. Como afirmei, a Corte vem enfrentando a questão, cabendo destacar o precedente citado pela unidade técnica (Acórdão nº 2.658/2007 - Plenário) quando ficou estabelecido que, nada obstante a complexidade do objeto, ele pode ser considerado como serviço comum.

43. No que tange à escolha da modalidade em discussão para o certame, ressalto, inicialmente, que a definição de bens e serviços comuns insculpida no parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002, um conceito jurídico indeterminado, admite uma zona cinzenta de incerteza, de difícil definição, portanto: 'Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente



**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAPELA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Rua Coelho e Campos, nº 1201, Bairro Centro, Capela/Sergipe – CEP:49.700-000
Site: www.capela.se.gov.br / E-mail: procuradoria@capela.se.gov.br
FONE: 79 3263-1707 / CNPJ Nº 13.119.961/0001-61

definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.' (grifei)

44. Esta Corte, reconhecendo os benefícios trazidos pela modalidade sob exame, tem se preocupado em conferir interpretação ampliativa à definição de bens e serviços comuns pertencentes à zona de incerteza anteriormente descrita, vedando, por óbvio, a utilização do pregão para a aquisição de bens e serviços alheios à conceituação transcrita.

Como bem mencionado pelo TCU, não é a complexidade ou simplicidade do objeto que define “absolutamente” se o bem ou serviço é ou não comum de mercado. No caso vertente, da análise dos autos do processo encaminhado, em especial dos termos constantes no Termo de Referência, pressupõe-se que o objeto a ser licitado enquadra-se dentre o conceito de bens e serviços comuns, o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

Desta maneira, analisando os demais documentos que compõem a instrução do presente processo administrativo, tais como: autorização da autoridade competente para a instauração do processo de contratação; o estudo técnico preliminar; a pesquisa mercadológica; previsão de dotação orçamentária; dentre outros, verifica-se que os mesmos atendem as exigências mínimas legais. Outrossim, a Minuta do Edital anexada aos autos, encontra-se em consonância com as disposições constantes nos arts. 89 e ss. da Lei n.º 14.133/2021.

De mais a mais, conforme preceitua o art. 53 da Lei n.º 14.133/2021, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, senão vejamos:



000214

**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAPELA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Rua Coelho e Campos, nº 1201, Bairro Centro, Capela/Sergipe – CEP:49.700-000

Site: www.capela.se.gov.br / E-mail: procuradoria@capela.se.gov.br

FONE: 79 3263-1707 / CNPJ Nº 13.119.961/0001-61

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;

III - (VETADO). (Grifou-se)

Neste sentido, este Parecer limitou-se tão somente ao exame dos aspectos jurídicos da fase preparatória da licitação, tomando por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise de aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e, da conveniência e oportunidade que ficam a cargo dos Órgãos Competentes deste Município.

Em tempo, é esse o entendimento da Suprema Corte de Justiça do País, segundo decisum vinculante da Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), onde se decidiu que o “*Parecer Ministerial é peça opinativa, que não vincula o entendimento imparcial do emérito Julgador*”.

Por fim, cumpre ressaltar que a Lei nº 14.133/2021 obriga a



000215

**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAPELA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Rua Coelho e Campos, nº 1201, Bairro Centro, Capela/Sergipe – CEP:49.700-000
Site: www.capela.se.gov.br / E-mail: procuradoria@capela.se.gov.br
FONE: 79 3263-1707 / CNPJ Nº 13.119.961/0001-61

divulgação e manutenção do inteiro teor do edital de licitação e seus anexos, bem como do termo de contrato, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Além disso, a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União é também obrigatória, conforme os artigos 54 e 94 da Lei.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, verifica-se que os autos atendem as exigências contidas na Nova Lei de Licitações e Contratos - Lei Federal n.º 14.133/2021, razão pela qual conclui-se pela aprovação e opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Capela/SE, 24 de março de 2025.

CAROLLINE MELO CAMPOS
Procuradora Adjunta do Município de Capela/SE
OAB/SE 8.033