PROCURADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER

Processo 14.316/2026
Assunto: Minuta de Edital
Interessada: SEGES

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE GESTÃO DE RECURSOS. ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL LICITATÓRIO. ART. 18 DA LEI 14.133/21. CONSIDERAÇÕES.

1 – RELATÓRIO.

Trata-se o presente de consulta formulada pela Secretaria de Gestão Estratégica deste Município, que solicita parecer preliminar sobre edital licitatório, na Modalidade Pregão Eletrônico, do tipo menor preço por lote (único), tendo como objetivo a contratação de Sistema de Gestão de Recursos (disponibilidade em ambiente web, na modalidade Software as a Service (SaaS), incluindo: Implantação, migração de dados, parametrização, ajustes e treinamento de usuários; Assessoria técnica; Manutenção evolutiva e corretiva; Suporte técnico), conforme DFD.

Apresentados aos autos RS 216 a 226/2026/SEGES (ev. 10.6/10.10), Documento de Formalização de Demanda com justificativa de compra (ev. 3.2-3.5), Estudo Técnico Preliminar (ev. 4.2), Termo de Referência (ev. 19.2), justificativa de compra (ev. 12.2), pesquisa de preços e cotação com média (ev. 6.2/10.5), autorização de licitação (ev. 12.4), minuta de edital e anexos (ev. 22.3), saldo orçamentário (ev. 12.5 e seg.), aprovação do COF (ev. 13.2), em atendimento ao art. 12 da NLL.

É o relatório.

2 – ANÁLISE JURÍDICA.

Preliminarmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. A esta Procuradoria incumbe prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

FASE INTERNA

No que tange ao controle interno, de atribuição da Secretaria requisitante, o art. 18 da NLL exige que o processo contenha o seguinte: i) a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; ii) Termo de Referência com a definição do objeto; iii) condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento; iv) orçamento estimado; v) minuta de edital; vi) minuta de contrato; vii) regime de fornecimento / execução; viii) 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) motivação circunstanciada das condições do edital, se for o caso; x) análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; xi) motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei. Dessa forma, deve ser verificada a existência desses requisitos nos autos.

Constatamos que o TR contém **justificativa da pretensão contratual** (motivo da compra) da autoridade competente para a realização do certame.

Procuradoria PREFEITURA ARACRUZ www.aracruz.es.gov.br
Av. Morobá, 20 | Bairro Morobá, Aracruz-ES | Cep 29192-733
Tel: (27) **3270-7006** | (27) **3270-7007** | www.aracruz.es.gov.br

Autenticar documento em https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3100300039003600320038003000 3A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

Além disso, o mesmo dispositivo exige designação de servidores do órgão licitante para as funções de pregoeiro e sua respectiva equipe de apoio, ausente dos autos, com maioria de servidores efetivos, conforme preceitua art. 8º, §3º da Lei 14.133/21. Presente ao ev. 22.3.

Essa mesma lei, em seu art. 6º, XIII c/c XLI determina que a Administração pode utilizar a modalidade Pregão de licitação para compra de bens e serviços comuns, que apresentam "características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio"[1], dispensando uma avaliação técnica:

> NLL, 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;
> (...)
> XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

CRITÉRIO DE JULGAMENTO

Com relação ao **critério de julgamento** escolhido, o menor preço por lote (único). Somos do entendimento de que aumenta a competitividade se a licitação for realizada por itens, ainda mais se tratando de compra parcelada.

Seguindo orientação do Tribunal de Contas da União[2] e, recentemente, do próprio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo[3], a adoção do critério menor preço global somente é recomendada quando for demonstrada a inviabilidade técnica e/ou econômica do maior parcelamento do objeto.

É que **as compras efetuadas pela Administração deverão considerar a estimativa anual e ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis** (art. 40, § 2º, da Lei nº 14.133/21):

> Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a **expectativa de consumo anual** e observar o seguinte:
> (...)
> § 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:
> I - a viabilidade da **divisão do objeto em lotes**;
> II - o aproveitamento das **peculiaridades do mercado local**, com vistas à **economicidade**, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e
> III - o dever de buscar a **ampliação da competição** e de evitar a concentração de mercado.

Nesse esteio, o mesmo TCU[4], em suas orientações, já estabeleceu o seguinte: "**Em compras, a divisão do objeto em itens torna-se quase obrigatória, a não ser que fique comprovado prejuízo para o conjunto**. Geralmente são comprados itens distintos de materiais de expediente, de móveis, de equipamentos, de suprimentos, de gêneros alimentícios, etc.

A licitação global ou grupos como se itens individuais fossem, deve ser vista com cautela pelo agente público, porque pode afastar licitantes que não possam se habilitar a fornecer a totalidade dos itens especificados nos lotes ou grupos, com prejuízo para a

---

1 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 30.

2 Enunciado nº 247.

3 Determinou ao Chefe do Executivo de Aracruz/ES que: "se abstenha de promover licitações sob o critério menor preço por lotes com base no preço total dos itens agrupados, quando for possível o julgamento por meio de itens, separadamente" (TCEES – Notificação nº 2057/2013. Acórdão nº 547/2013. Processo nº 5469/2011).

4 TCU. Licitações e Contratos: orientações básicas / Tribunal de Contas da União. 3 ed. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006.

Procuradoria PREFEITURA ARACRUZ www.aracruz.es.gov.br
Av. Morobá, 20 | Bairro Morobá, Aracruz-ES | Cep 29192-733
Tel: (27) **3270-7006** | (27) **3270-7007** | www.aracruz.es.gov.br

Autenticar documento em https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3100300039003600320038003000 3A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

Administração.

A esse respeito, o TCU decidiu que a Administração deve proceder à análise mais detida no tocante aos agrupamentos de itens em lotes / global, de modo a evitar a reunião em mesmo lote de produtos que poderiam ser licitados isoladamente, de modo a possibilitar maior competitividade no certame e obtenção de proposta mais vantajosa para a administração, fazendo constar nos autos o estudo que demonstre a inviabilidade técnica e/ou econômica do parcelamento.

Assim, pelo que dispõe a Lei e de acordo com o entendimento da Corte de Contas, é possível a adoção do critério menor preço global, desde que a autoridade competente justifique técnica e economicamente a inviabilidade do critério menor preço por item.

Importante registrar que o TR (anexo I) e o edital contém planilha com preços unitários de cada etapa e serviço a ser prestado.

De qualquer forma, no caso de lote, **havendo justificativa ou havendo viabilidade técnica e/ou econômica do maior parcelamento do objeto**, é obrigatória, então, a adoção do critério de julgamento menor preço por item, devendo promover alteração editalícia para que faça constar a previsão de que a licitante apresente em sua proposta o valor unitário de cada item e total do item, considerando as quantidades estimadas pela Administração Pública.

MINUTA DE CONTRATO.

Com relação à minuta do contrato, deve estar em conformidade com o art. 92 da Lei 14.133/21. Em análise, verificamos a necessidade de alguma adequação:

> 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 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**.
>
> § 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as

Procuradoria PREFEITURA ARACRUZ www.aracruz.es.gov.br
Av. Morobá, 20 | Bairro Morobá, Aracruz-ES | Cep 29192-733
Tel: (27) **3270-7006** | (27) **3270-7007** | www.aracruz.es.gov.br

Autenticar documento em https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3100300039003600320038003000 3A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

> domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o **foro da sede da Administração** para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:
> (...)
> § 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja **período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução**.

Em geral, a minuta encontra-se em conformidade com a lei e pode ser utilizada.

Por fim, entendemos que **o edital e anexos apresentados neste caderno processual precisam de algumas adaptações para o seu prosseguimento**, em especial sobre o art. 18 da Lei 14.133/21, podendo, posteriormente, ser dada continuidade para a realização da licitação.

3 – CONCLUSÃO.

Salienta-se, por fim, que a análise desta Procuradoria restringe-se aos aspectos jurídicos, não compreendendo aspectos técnicos e de conveniência e oportunidade.

Ressalto que a conveniência das aquisições e aspectos técnicos dos bens a serem adquiridos, bem como valores médios, não foram objetos de análise por não se relacionarem aos aspectos da legalidade jurídica.

Recomendações:
- verificar os requisitos do art. 18 da NLL
- apresentar **justificativa para a escolha do critério de julgamento menor preço por lote**, com base em viabilidade técnica e/ou econômica do maior parcelamento do objeto

Ante o exposto, opino favoravelmente à **CONTINUIDADE DO FEITO,** verificadas as recomendações acima, sem necessidade de retorno dos autos à Proge.

Posteriormente, deve-se proceder à divulgação do instrumento convocatório, mediante publicação na imprensa, conforme preceitua a Lei.

Estas são as considerações a serem apresentadas, sem embargos de posicionamentos divergentes, os quais respeitamos.

É o Parecer. S.m.j.

Aracruz-ES, 07 de julho de 2026.

AMANDA SALUME BRINGHENTI LOUREIRO
Procuradora Municipal
OAB/ES 14.137

Procuradoria PREFEITURA ARACRUZ www.aracruz.es.gov.br
Av. Morobá, 20 | Bairro Morobá, Aracruz-ES | Cep 29192-733
Tel: (27) **3270-7006** | (27) **3270-7007** | www.aracruz.es.gov.br

Autenticar documento em https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3100300039003600320038003000 3A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade utilizando o identificador 3100300039003600320038003000 3A00540052004100

Assinado eletronicamente por **AMANDA SALUME BRINGHENTI LOUREIRO** em **07/07/2026 18:15**
Checksum: **7D8330B7C8B9AB2A158F44CA3968EBD7A1051AE8DC40A510B0CF76D3638D3BDE**