



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria Jurídica

1

Da: Procuradora do Município

A: Ricardo Facchini Rodrigues – Secretário de Administração

Processo (PMNO): 3-000019/2026

Finalidade: Parecer

Licitação: Pregão Eletrônico

Valor Estimado: R\$ 7.582.821,96 (sete milhões, quinhentos e oitenta e dois mil, oitocentos e vinte e um reais e noventa e seis centavos).

Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PREPARO DE REFEIÇÕES, EM CONDIÇÕES HIGIÊNICO SANITÁRIAS, ADEQUADAS E EM CONFORMIDADE AOS PADRÕES NUTRICIONAIS, INCLUINDO A HIGIENIZAÇÃO, LIMPEZA, ALÉM DE CONSERVAÇÃO DA ÁREA DE ALIMENTAÇÃO E DOS EQUIPAMENTOS

Senhor secretário,

Por força do art. 53 da Lei Federal nº 14.133/21 ao final da fase preparatória, observadas todas as formalidades do art. 18, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise estritamente jurídica da contratação. O dispositivo estabelece que a fase competitiva deve ser antecedida pelo parecer jurídico, portanto, sendo este indispensável, ressalvadas hipóteses excepcionais, previstas no próprio dispositivo.

Não cabe ao parecerista imiscuir-se em critérios técnicos ou pretender substituir-se à decisão do gestor, devendo tão somente emitir recomendações legais.



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria Jurídica

2

O parecer observará critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade, sendo seu objeto o direito e os fatos, redigido em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva.

Os aspectos jurídicos são aqueles que dizem respeito à subsunção dos fatos e das pretensões da administração pública à legislação, a Nova Lei de Licitações os colocou sob apreciação do assessoramento jurídico no intuito de auxiliar a atuação administrativa a manter-se dentro da legalidade, repise-se que a perspectiva de atuação constitui fator que desincentiva e previne condutas ilegais ou abusivas.

É fundamental a segregação de funções, portanto, a competência política e administrativa é atribuída a agente público distinto, o assessor jurídico não se constitui em autoridade, para os fins do art. 6º, inc. VI da Lei 14.133/2021.

Cada órgão público que participa do procedimento das licitações e dos contratos administrativos tem uma parcela a colaborar com a conferência do preenchimento dos requisitos legais para a contratação e o que a unidade jurídica deve verificar, quando não houver destaque de dúvidas específicas, em processos como este, nesta fase, é:

I. PRESSUPOSTOS DE FATO

Pretende a Administração adquirir serviços ou bens comuns, pelos motivos expostos em arquivo 03.

II. PRESSUPOSTOS DE DIREITO

II. a) LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

A regulamentação das aquisições da Administração Pública origina-se na Constituição Federal e passa à legislação ordinária por meio do exercício da competência legislativa privativa da União, a qual tem o dever de estabelecer normas gerais de licitação (art. 22, XXVII e art. 37, XXI da CF).

A União editou assim a Lei Federal nº 14.133/2021, que atualizou, unificou e modificou a antiga lei de licitações.



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria Jurídica

3

Dito isto, a minuta de edital de licitação indica esta lei em seu preâmbulo como norma que lhe é aplicável (arquivo 84).

II. b) DO INÍCIO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Inicialmente cumpre ressaltar que a Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico, do mesmo modo, as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica.

Em todo caso, o art. 22, §§ 1º e 4º, da Lei Municipal nº 1.768/2000, a qual regula o processo administrativo no âmbito do Município de Nova Odessa, estabelece que o processo deverá ter suas páginas numeradas sequencialmente, rubricadas e todos os atos processuais devem ser produzidos por escrito, com data e local de sua realização e assinatura da autoridade responsável. Quanto aos documentos juntados em cópia, a sua autenticação poderá ser feita pelo órgão administrativo, mediante carimbo e assinatura.

Em análise preliminar observa-se a presença de tais requisitos.

II. c) MODALIDADE LICITATÓRIA

Sendo a Lei Federal nº 14.133/2021 o roteiro a ser seguido, é necessária a verificação do procedimento de disputa, qual seja, modalidade licitatória que deve ser utilizada para que se efetive o contrato desejado.

Em seu art. 28 estão estampadas as modalidades licitatórias admitidas:

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

II - concorrência;

III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

Conforme dito anteriormente, pretende a Administração a aquisição de bens ou serviços comuns, portanto, verifica-se que para melhor nortear o gestor o mesmo diploma define objetivamente o pregão em seu inciso XLI do art. 6º:

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

Av. João Pessoa, 777 – Centro – CEP 13460-000 – Nova Odessa – SP – Fone (19) 3476-8600



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Procuradoria Jurídica

4

(...)

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;

Entende-se que o pregão é adequado para a contratação de compras e serviços de objetos comuns e a lei não adotou requisitos de valores para determinar o cabimento da modalidade. Em sua obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas” Marçal Justen Filho considera:

“A Lei 14.133/2021 reservou a utilização do Pregão apenas para objetos “comuns”.

Na sua dimensão mais evidente, o objeto comum é aquele disponível no mercado, que não apresenta variações significativas de qualidade. Mais precisamente, o objeto comum destina-se a atender necessidades comuns da Administração, de modo que pequenas variações de qualidade se tornam irrelevantes.

A Lei 14.133/2021 veda a adoção do Pregão para hipóteses em que o objeto não seja comum.”

(FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2ª edição. São Paulo – SP. Thomson Reuters Revista dos Tribunais, abril/2023).

A definição de objeto comum não é tão simples e específica quanto aparenta, levantando inúmeros debates desde a aplicação da lei anterior, Marçal Justen Filho também esclareceu alguns pontos relevantes a se considerar no momento dessa análise:

“5.3) A questão da disponibilidade no mercado

Objeto comum não é simplesmente aquele disponível no mercado. Todos os objetos – tanto os comuns, como os não comuns – encontram-se disponíveis no mercado. Quando a Administração necessitar contratar um objeto não comum, tal como uma obra de engenharia, recorrerá ao mercado. Há um mercado para objetos não comuns.

5.4) A questão do mercado competitivo

Tem sido usual o entendimento de que a existência de um “mercado competitivo” autorizaria (se não importaria) a adoção do Pregão.

Esse raciocínio, levado às últimas consequências, resultaria na existência de duas alternativas. Ou existe mercado competitivo e se aplica o pregão ou não há mercado competitivo e se configura inviabilidade de competição, o que resulta em inexigibilidade de licitação.

Ou seja, existe mercado competitivo para objetos não comuns. Basta considerar a hipótese de obras e serviços de engenharia, que envolvem um mercado altamente competitivo e que usualmente, não configuram objeto comum.

5.5) A questão da padronização

Nem é cabível afirmar que o objeto comum é aquele padronizado. Também os objetos não comuns comportam uma certa padronização. Aliás, a



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Procuradoria Jurídica

5

padronização mesmo dos objetos não comuns tende a ampliar-se em virtude dos recursos de tecnologia.

5.6) A questão da pronta entrega

Também não é correto defender que o objeto comum é aquele disponível para pronta entrega. Em inúmeros casos, há objetos comuns que não estão disponíveis para pronta entrega. Por exemplo, uma aeronave ou um veículo automotor enquadram-se na categoria de objetos comuns. No entanto, nem sempre estão disponíveis para pronta entrega. Por outro lado, é possível que certos objetos não comuns comportem execução imediata.”

(FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2ª edição. São Paulo – SP. Thomson Reuters Revista dos Tribunais, abril/2023).

Portanto, não se considera um objeto comum amparado tão somente em disponibilidade e competitividade de mercado, padronização e pronta entrega. Há de se observar principalmente a natureza da necessidade administrativa a ser atendida.

Quando qualquer agente econômico ao ofertar uma prestação ou bem destituído de variáveis complexas puder satisfazer a necessidade da Administração, desde que preenchidos certos requisitos mínimos de qualidade, com soluções amplamente disponíveis no mercado, então compreende-se a natureza comum do objeto.

Buscando maior assertividade e objetividade ao assunto, a NLLC em seu parágrafo 1º do art. 20 estabelece que caberá a ao Poder executivo regulamentar os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo:

Art. 20. Os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo. [Regulamento \(Vigência\)](#)

§ 1º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário definirão em regulamento os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo.

Chama-se a atenção ainda ao art. 29, em especial o seu parágrafo único:

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

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



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria Jurídica

6

Fica estampado que o parágrafo único observa a ausência de definição de objeto comum nessas duas hipóteses, restando a impossibilidade de reconhecê-los como objetos comuns para fins de pregão.

No tocante a necessidade de regulamentação, Marçal Justen Filho em sua obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2ª edição” afirma que a sumariedade da disciplina constante na Lei 14.133/2021 relativa as modalidades licitatórias conduzem a necessidade de regulamentação para a sua aplicação.

Portanto, a eficácia do diploma depende da edição de normas regulamentares por parte da Administração que estabelecerão regras específicas para o desenvolvimento concreto da licitação.

No tocante a modalidade pregão o decreto municipal nº 4.761/2024 dispõe:

Art. 56. O pregão é a modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, bem como para a contratação de serviços de engenharia comuns, assim entendidos aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, e será julgado pelo critério de menor preço ou de maior desconto.
§ 1º. O pregão seguirá obrigatoriamente o rito procedimental comum estabelecido pelo artigo 17 da Lei 14.133, de 2021, estando vedada a inversão das fases prevista no parágrafo 1º do artigo 17 da Lei 14.133, de 2021.
§ 2º. O pregão não se aplica para contratação de serviços especiais, serviços técnicos especializados, obras, e serviços especiais de engenharia, podendo ser adotado para o sistema de registro de preços quando o objeto assim indicar.

Portanto, é adequada a modalidade licitatória do pregão eletrônico no caso destes autos.

II. d) CRITÉRIO DE JULGAMENTO

Referente aos critérios de julgamento o art. 33 elenca os critérios admitidos:

Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:
I - menor preço;

Av. João Pessoa, 777 – Centro – CEP 13460-000 – Nova Odessa – SP – Fone (19) 3476-8600



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria Jurídica

7

II - maior desconto;
III - melhor técnica ou conteúdo artístico;
IV - técnica e preço;
V - maior lance, no caso de leilão;
VI - maior retorno econômico.

Para fins de melhor nortear o gestor o inciso XLI do art. 6º define que quando a modalidade for pregão o critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto:

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

(...)

*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**;*

De acordo com o art. 34, o objetivo do julgamento por menor preço é selecionar a proposta que represente o menor dispêndio para a Administração Pública, observando é claro, os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital, que possam assegurar o atendimento da demanda que originou a licitação.

O art. 40, inciso V, alínea “b”, bem como o art. 47, inciso II têm como objetivo o parcelamento para que se amplie a competição com vistas à economicidade, possibilitando a participação do maior número de licitantes possível que não teriam capacidade ou condições de atender aos requisitos de habilitação para disputar a totalidade do objeto, devendo ser realizado desde que seja tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

Sendo divisível, a equipe de planejamento deve analisar a viabilidade técnica e a vantajosidade econômica do parcelamento para fins de contratação, e fundamentar a decisão no ETP.

No que diz respeito ao julgamento por maior desconto, é utilizado um preço de referência, que é obrigatoriamente divulgado no edital de licitação. Esse preço é obtido por meio de tabela de preços praticada no mercado ou por um orçamento previamente elaborado pela própria Administração.

Relativamente ao critério de julgamento das propostas, o Tribunal de Contas da União possui o entendimento estampado na Súmula nº 247:



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria Jurídica

8

“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.”

Ainda quanto ao assunto, vale citar, também, o Acórdão TCU nº 2.529/2021

– Plenário:

“Incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe indevidamente a competitividade do certame, bem como promove ganhos para a Administração Pública. O postulado que veda a restrição da competitividade (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) não é um fim em si mesmo, devendo ser observado igualmente o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal) e, ainda, o ganho de escala nas contratações consolidadas (art. 23, § 1º, in fine, da Lei 8.666/1993)” (Enunciado, TC-037.472/2021-6, Acórdão nº 2.529/2021-Plenário).”

O acórdão em questão, ainda que tenha se dado a época da vigência da Lei Federal nº 8.666/93, ainda mantém seus efeitos, sendo recomendado inclusive no “Manual de Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudências do TCU. 5ª Edição” de 13 de dezembro de 2023, posterior a publicação da Lei 14.133/2021.

Repise-se ainda que a própria redação da Lei 14.133/2021 preocupa-se em não frustrar o caráter competitivo do certame, vedando ao agente público admitir, prever, incluir ou tolerar:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

O art. 18 esclarece de maneira taxativa a obrigação de se justificar o parcelamento ou não da contratação:

*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,*



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Procuradoria Jurídica

9

mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 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:

(...)

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

Sobre o tema conclui-se que o parcelamento do objeto deve ser realizado sempre que for tecnicamente viável e economicamente vantajoso e a ausência de parcelamento não pode restringir indevidamente a competitividade do certame, mas em qualquer um dos casos é obrigatória a sua justificativa.

Compulsando os autos, constata-se que o critério de julgamento adotado é “menor preço global” com sua devida justificativa em arquivo 03.

II. e) PESQUISA DE PREÇOS

A Administração, antes de qualquer contratação, deverá conhecer o total da despesa que, por estimativa, será necessário despendar com o objeto contratado. Para tanto, a Lei Federal nº 14.133/2021, em seu parágrafo 1º do art. 23 traz importantes orientações para aquisição de bens e contratação de serviços em geral:

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.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria Jurídica

10

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

O parágrafo 2º do art. 23 traz as orientações para contratação de obras e serviços de engenharia:

Art. 23. ...

(...)

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Os valores obtidos na pesquisa de preços pela unidade solicitante devem ser apurados de forma isonômica e isenta de qualquer interesse que não seja a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

A Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, embora trate-se de norma infralegal, traz instruções de boas práticas administrativas. No tocante a formalização, ou seja, a materialização documental deverá conter:

- a) descrição do objeto a ser contratado;



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria Jurídica

11

- b) identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;
- c) caracterização das fontes consultadas;
- d) série de preços coletados;
- e) método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;
- f) justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;
- g) memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e
- h) justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta.

No tocante a pesquisa publicada em mídia especializada de sítios eletrônicos é necessário que tenham sido atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso.

Quando tratar-se de pesquisa direta, deverá consignar no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante cotação formal, seja por meio de ofício ou e-mail, apresentando justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital. Deverá ser observado ainda nas propostas formais:

- (i). prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;
- (ii). descrição do objeto, valor unitário e total;
- (iii). número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;
- (iv). endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
- (v). data de emissão;
- (vi). nome completo e identificação do responsável;
- (vii). registro, nos autos do processo da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação.



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria Jurídica

12

Compulsando os autos verifica-se que a pesquisa de preços foi composta por pesquisa direta mediante solicitação formal de cotação (em arquivo 06-20, 30-45 e 57-60).

O preparo de refeições aparenta ser um objeto comum de grande disponibilidade no mercado, portanto, não parece adequada uma pesquisa de preços baseada em tão somente um parâmetro. É salutar à Administração uma ampla pesquisa de preços, que inclua outros parâmetros como por exemplo consulta ao PNCP ou contratações similares feitas pela Administração Pública.

II. f) ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Uma vez definido o objeto que se pretende contratar e estimado o seu valor total, é necessário verificar se há orçamento disponível para a contratação.

O art. 150 da Lei Federal nº 14.133/2021 assevera que nenhuma contratação será feita sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada.

Portanto, relativamente as exigências da legislação financeiro-orçamentária, encontra-se acostada nota de reserva orçamentária em arquivos 63-65 destes autos administrativos em valor aparentemente insuficiente para fazer frente ao estimado em edital para a presente contratação dos serviços a serem licitados, portanto, de modo a assegurar a adequada observância aos princípios da legalidade, do equilíbrio orçamentário e da responsabilidade fiscal, é necessário que a reserva orçamentário faça jus ao período estimado dentro do exercício vigente.

II. g) PADRONIZAÇÃO DAS MINUTAS

A NLLC preza pela padronização dos instrumentos, ou seja, prevê que as minutas de editais, contratos, termo de referência e catálogos, sempre que possível sejam padronizadas:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:
(...)



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Procuradoria Jurídica

13

*IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, **modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos**, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;*

.....

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

*§ 1º **Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.***

Conforme a previsão legal, é necessário que a Administração institua modelos para os instrumentos em questão, prezando pela padronização.

II. h) REQUISITOS GERAIS DO PROCESSO DE COMPRA DE BENS COMUNS

Conforme os art. 17, 18 e 50 Lei Federal nº 14.133/2021 a fase preparatória do processo de licitação deve conter:

- 1) Descrição da necessidade de contratação fundamentada em estudo técnico preliminar (em arquivo 03);
- 2) Termo de referência (ou conforme o caso: anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo) (em arquivo 04);
- 3) Definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento (em arquivo 83);
- 4) Orçamento estimado (em arquivos 21, 27 e 56);
- 5) Minuta de edital de licitação (em arquivo 84);
- 6) Minuta de contrato obrigatoriamente como anexo do edital (em arquivo 84);
- 7) O regime de fornecimento de bens ou da prestação dos serviços (em arquivo 83);



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria Jurídica

14

8) A modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros (em arquivo 84);

9) motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica e de qualificação econômico-financeira (em arquivo 83);

10) A análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual (em arquivo 78);

11) A motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação (em arquivo 83);

12) Estudo técnico preliminar (em arquivo 03);

13) A indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais (em arquivos 63-65).

II. i) REQUISITOS DA MINUTA DE EDITAL

A NLLC traz instruções claras quanto a elaboração das minutas de edital e contrato prezando pela padronização dos instrumentos e uniformidade das cláusulas. Após análise empreendida sobre o texto da Lei Federal nº 14.133/2021, em especial seu art. 25 a minuta de edital deverá prever no mínimo:

- 1) O objeto da licitação (em arquivo 84);
- 2) Regras relativas à Convocação (em arquivo 84);
- 3) Julgamento (em arquivo 84);
- 4) Habilitação (em arquivo 84);
- 5) Recursos (em arquivo 84);
- 6) Penalidades da licitação (em arquivo 84);
- 7) Fiscalização (em arquivo 84);



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria Jurídica

15

- 8) Gestão do contrato (em arquivo 84);
- 9) Entrega do objeto (em arquivo 84);
- 10) Condições de pagamento (em arquivo 84);
- 11) Índice de reajustamento de preço com data-base vinculada à data do orçamento estimado (em arquivo 84);
- 12) O prazo e as condições para o licitante vencedor comparecer para assinar o contrato (art. 90) (em arquivo 84);
- 13) Indicação do modo de disputa (art. 56) (em arquivo 84);
- 14) Vedações previstas no inciso IV do art. 14 (em arquivo 84);
- 15) Indicação do prazo de duração do contrato (art. 105) (em arquivo 84);
- 16) Viabilidade de prorrogação do prazo (art. 107) (em arquivo 84).

Com base no art. 17, o edital também precisa descrever a sequência das fases da licitação. A ordem comum é que o procedimento aconteça da seguinte forma: 1º) apresentação de propostas; 2º) julgamento; 3º) habilitação; 4º) recursos e 5º) homologação.

Nas contratações de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato nos termos do parágrafo 4º do art. 25.

Quando for o caso, será possível vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação conforme previsão legal.

II. j) REQUISITOS DOS CONTRATOS

Inicialmente cumpre esclarecer que o art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021 prevê que a minuta de contrato constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação.



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria Jurídica

16

O art. 19, inciso IV prevê que órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de contratos deverão instituir modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos.

Os contratos administrativos reger-se-ão preceitos de direito público, Lei Federal 14.133/2021, supletivamente, aplicam-se os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

No processo em tela a minuta de contrato encontra-se no anexo VII, em arquivo 84.

O art. 89 lembra ainda que o contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Quanto ao seu conteúdo, verifica-se de acordo com o art. 92 da Lei Federal nº 14.133/2021 a presença dos requisitos:

- 1) o objeto e seus elementos característicos;

Esse requisito encontra-se presente em cláusula primeira.

- 2) vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor;

Esse requisito encontra-se presente em cláusula primeira.

- 3) legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

Esse requisito encontra-se presente em cláusula décima quarta.

- 4) regime de execução ou a forma de fornecimento;

Esse requisito encontra-se presente em cláusula terceira.



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria Jurídica

17

5) 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;

Esse requisito encontra-se presente em cláusulas quinta, sexta e sétima.

6) o prazo para liquidação e para pagamento;

Esse requisito encontra-se presente em cláusula sexta.

7) Entrega, recebimento provisório e definitivo;

Esse requisito encontra-se presente em cláusula terceira.

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

Esse requisito encontra-se presente em cláusula décima terceira.

9) 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;

Esse requisito encontra-se presente em cláusula décima.

10) o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis;

Esse requisito encontra-se presente em cláusula décima primeira.

11) os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

Esse requisito encontra-se presente em cláusulas oitava e nona.

12) a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria Jurídica

18

condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

Esse requisito encontra-se presente em cláusula nona.

13) 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;

Esse requisito encontra-se presente em cláusula nona.

14) o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

Esse requisito encontra-se presente em cláusula terceira.

15) os casos de extinção;

Esse requisito encontra-se presente em cláusula décima segunda.

16) índice de reajustamento de preço com data-base vinculada à data do orçamento estimado;

Esse requisito encontra-se presente em cláusula sétima.

17) o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual;

Esse requisito encontra-se presente em cláusula décima sétima.

Quando for o caso os contratos devem conter ainda: (i) os critérios e a periodicidade da medição; (ii) os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo; (iii) a matriz de risco; (iv) o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços; (v) o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro; (vi) condições de manutenção e assistência técnica; (vii) as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão.



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria Jurídica

19

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, resguardado o poder discricionário do gestor público, **OPINO** para os fins do art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, pela **APROVAÇÃO** das minutas, desde que observadas as ressalvas, sendo necessárias retificações e esclarecimentos quanto:

1. De acordo com o subitem II.e, o preparo de refeições aparenta ser um objeto comum de grande disponibilidade no mercado, portanto, não parece adequada uma pesquisa de preços baseada em tão somente um parâmetro. É salutar à Administração uma ampla pesquisa de preços, que inclua outros parâmetros como por exemplo consulta ao PNCP ou contratações similares feitas pela Administração Pública;
2. Conforme já apontado no subitem II.f) deste parecer, a necessidade de especial atenção quanto às exigências da legislação financeiro-orçamentária. A nota de reserva orçamentária acostada em arquivos 63-56 apresenta-se em valor aparentemente insuficiente para cobrir o montante estimado no edital, impondo-se a adoção das devidas providências saneadoras;
3. Repise-se se que o subitem II.g) recomenda à Administração instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;
4. É necessário alterar a cláusula contratual décima para prever a garantia de execução prevista no termo de referência;
5. No que se refere às contratações de serviços que envolvam regime de dedicação exclusiva de mão de obra, destaca-se a necessidade de que a Administração se resguarde mediante a adoção das ferramentas previstas no art. 50 da Lei Federal nº 14.133/2021, que impõe a observância de



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria Jurídica

20

medidas voltadas à garantia do equilíbrio econômico-financeiro e à mitigação de riscos contratuais. Ademais, é imprescindível que conste expressamente nos instrumentos convocatórios e contratuais a previsão do art. 121 da referida lei, segundo o qual apenas o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais decorrentes da execução do contrato, resguardando-se, assim, a Administração de eventual responsabilização subsidiária indevida;

6. A definição das especificações do objeto, dos critérios de necessidade, da quantidade e dos padrões operacionais é de responsabilidade exclusiva da unidade requisitante e dos agentes de planejamento, não cabendo à assessoria jurídica imiscuir-se em juízo técnico ou de conveniência administrativa;
7. É salutar a Administração que se verifique a descrição do objeto, dada as suas especificidades técnicas, deve-se assegurar que o grau de profundidade do detalhamento do objeto satisfaça com eficácia o objetivo do certame sem o condão de restringir a concorrência e a competitividade com excessos de especificações e exigências. A NLLC deixa bastante claro que o planejamento é um caminho a ser seguido, visando contratações eficientes e inteligentes.

Contudo, cumpre salientar que a decisão final quanto à aprovação da minuta de edital e posterior publicação são da autoridade competente, pois o presente parecer não supre a necessidade de decisão expressa da autoridade administrativa competente.

Por fim, a análise jurídica empreendida não dispensa a observância das normas pertinentes quanto às publicações, prazos e demais exigências legais cabíveis à modalidade, bem como o envio dos posteriores instrumentos junto ao Tribunal de Contas do Estado, caso o valor esteja nos limites de remessa obrigatória.



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Procuradoria Jurídica

21

Finalmente, com base no art. 169 da NLL, é importante que os agentes responsáveis por retificar ou complementar os atos administrativos declarem por escrito neste processo sua posição em relação as recomendações acima, informando: a) as medidas que adotaram para saneamento de impropriedades; b) as medidas que adotaram para a mitigação de riscos de nova ocorrência das impropriedades.

É o parecer.

Submeto a vossa consideração.

Nova Odessa, 06 de fevereiro de 2026.

ANDRESSA DE BARROS GOMES
Procuradora do Município
OAB/SP 437.033