PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo n. 16.520/2026

Processo Licitatório: Pregão Eletrônico

Objeto: Contratação de pessoa jurídica especializada para a prestação de serviços de acolhimento institucional em regime integral

EMENTA: REGISTRO DE PREÇOS. PREGÃO ELETRÔNICO – FASE PREPARATÓRIA. LEI Nº 14.133/2021. ENUNCIADO BPC Nº 07 DO MANUAL DE BOAS PRÁTICAS CONSULTIVAS DA AGU. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01/2025 (Pesquisa de Preços). DECRETO MUNICIPAL Nº 388/2024 (Regulamentação Geral).

1. RELATÓRIO

Foi solicitado pelo Departamento de Compras parecer jurídico sobre o requerimento da Secretaria Municipal de Assistência Social mediante licitação por Registro de Preços na Modalidade Pregão Eletrônico, com fundamento no art. 6, inciso XLI e 28, inciso I da Lei Federal n. 14.133/2021.

O Objeto da presente licitação é a possível contratação de de pessoa jurídica especializada para a prestação de serviços de acolhimento institucional em regime integral.

A licitação terá o valor estimado para a contratação é de R$ 101.085,36 (cento e um mil, oitenta e cinco reais e trinta e seis centavos) e o requerimento aponta como justificativa para a presente contratação, dentre outros, o seguinte trecho:

> *A presente contratação justifica-se pela necessidade de garantir acolhimento institucional em regime integral a pessoa do sexo masculino, com 27 anos de idade, em situação de vulnerabilidade social, com vínculos familiares rompidos e que apresenta necessidades específicas de acompanhamento e cuidados, em razão das condições de saúde informadas.*
>
> *Considerando a ausência de vínculos familiares que possibilitem o suporte necessário e a necessidade de assegurar condições dignas de moradia, alimentação, cuidados pessoais, apoio às atividades da vida diária e acompanhamento das condições de saúde, faz-se necessária a contratação de pessoa jurídica especializada para a prestação dos serviços de acolhimento institucional, de acordo com as necessidades individuais do usuário.*
>
> *A contratação visa garantir proteção social, continuidade dos cuidados, acesso aos atendimentos de saúde e melhoria da qualidade de vida, observados os princípios da dignidade da pessoa humana, da proteção social e da garantia de direitos, conforme as normativas aplicáveis.*

Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

Assinado por 1 pessoa: MURILO CAMPOS MOZER SODRE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://rolandia.1doc.com.br/verificacao/83D1-F674-583C-88BB e informe o código 83D1-F674-583C-88BB

- documento de formalização de demanda;
- estudo técnico preliminar;
- termo de referência;
- declaração de disponibilidade orçamentária;
- pesquisa de preços;
- mapa de preços;
- relatório de pesquisa de preços;
- edital de licitação e seus anexos.

O Departamento de Compras sugere a adoção da modalidade licitatória Pregão Eletrônico, por entender serem os serviços comuns, com especificações usuais do mercado, registrando-se os preços. Diante disto, necessário a manifestação por meio de parecer jurídico.

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

De pronto, vale ressaltar que o presente parecer é obrigatório, mas não vinculante, se reservando a aspectos jurídicos-formais, de forma que a autoridade competente poderá rejeitá-lo e prosseguir com o feito sob sua responsabilidade.

É o relatório. Passa-se a analisar.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4.º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC n° 7, que assim dispõe:

> *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. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)*

Assinado por 1 pessoa: MURILO CAMPOS MOZER SODRE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://rolandia.1doc.com.br/verificacao/83D1-F674-583C-88BB e informe o código 83D1-F674-583C-88BB

Destacamos que a decisão de mérito acerca da conveniência, oportunidade, necessidade, viabilidade orçamentária e tratativas relativas à efetiva aquisição dos bens ou prestação de serviço está a cargo das autoridades municipais e não deste procurador.

Desta forma, não temos objeção ao objeto licitado, desde que este não esteja atrelado materialmente a outra aquisição ou serviço a ser, ou já licitado.

Como se trata de parecer jurídico, cabe aqui a análise das questões atinentes ao Direito. Desse modo, a avaliação da correção da formação do valor estimado da contratação e os aspectos técnicos (análise de projetos, análise de plantas, descrições do objeto no Termo de Referência, etc.) não serão analisados, porque fogem ao conhecimento e da responsabilidade deste.

Deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo/ofício/memorando em epígrafe. Destarte, à luz da lei municipal n.º 3.786/2016, incumbe, a esta procuradoria, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito das Secretarias do Município, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

2.2 DA NATUREZA COMUM DO OBJETO DA LICITAÇÃO

Compete à administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021. A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133, de 2021, que apresenta tal conceito nos seguintes termos:

> *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;*

Sobre a necessidade de a Administração declarar a natureza do objeto da contratação, a Orientação Normativa nº 54/2014, da Advocacia-Geral da União, dispõe:

> *Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.*

Embora referida Orientação Normativa tenha sido editada à luz da Lei nº 8.666/1993, tem-se que o entendimento jurídico nela consubstanciado é compatível com a Lei nº 14.133/2021, motivo pelo qual merece ser observada.

No caso concreto, a Administração constatou a natureza comum do objeto da licitação, razão pela qual optou-se pela modalidade pregão, em sua forma eletrônica, com a elaboração de ata de registro de preços.

Assinado por 1 pessoa: MURILO CAMPOS MOZER SODRE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://rolandia.1doc.com.br/verificacao/83D1-F674-583C-88BB e informe o código 83D1-F674-583C-88BB

2.3 DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ART. 6, XX

Em relação ao Estudo Técnico Preliminar, a Lei nº 14.133, de 2021 (art. 18, I, e §1º) estabelece que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação.

Tal documento foi definido como a primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido, o problema a ser resolvido e a melhor solução. Caso haja conclusão pela viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, o estudo técnico preliminar deverá fundamentar o termo de referência (art. 6º, XX, da Lei nº 14.133, de 2021).

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) está disciplinado no art. 6º, XX, da Lei n° 14.133/2021.

Ainda na Lei n° 14.133/2021, o seu art. 18, §§ 1º prevê os requisitos pelos quais o Estudo Técnico Preliminar deve conter os itens nele presentes.

Por sua vez, o § 2º do mesmo dispositivo prevê os requisitos mínimos do ETP, podendo os demais serem dispensados mediante justificativa.

Por fim, embora trate-se de documento de natureza técnica, teceremos em seguida diversas orientações relacionadas aos requisitos essenciais e não essenciais do ETP, recomendando-se ao órgão que se atente para sua observância, como garantia da regularidade jurídico formal do documento.

A justificativa da necessidade da contratação (Art, 18, §1º, inciso I) deve ser coerente com aquela apresentada pelo setor requisitante, no documento de formalização da demanda.

Necessário que o órgão apresente em seu Estudo Técnico Preliminar uma adequada estimativa das quantidades a serem contratadas (Art, 18, §1º, inciso IV), para atendimento do art. 72, II e art. 23 da Lei 14.133/21.

Para justificar a quantidade de serviço estimada, o órgão deve informar os critérios de medição utilizados, tais como registros das demandas contratadas nos exercícios anteriores consolidadas em "planilhas de consumo" e outros meios probatórios que se fizerem necessários.

No tocante à sustentabilidade das contratações (inciso XII), recomenda-se a consulta do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU.

Ao final dos Estudos Preliminares, devem os responsáveis manifestar-se pela viabilidade ou não da contratação.

Assim, necessário estarem presentes estes itens, ou a justificativa da ausência, para o ETP.

Veja que, conforme regulamentação interna (Decreto Municipal n. 388/2024), a obrigação de elaborar o ETP e seu conteúdo de responsabilidade da Secretaria Demandante:

> *Seção II*
>
> *Estudo Técnico Preliminar*
>
> *Art. 20. A obrigação de elaborar Estudo Técnico Preliminar aplica-se à licitação de bens e à contratação de serviços e obras especiais, pela Secretaria demandante.*

Assinado por 1 pessoa: MURILO CAMPOS MOZER SODRE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://rolandia.1doc.com.br/verificacao/83D1-F674-583C-88BB e informe o código 83D1-F674-583C-88BB

Analisando-se o caso concreto, em relação ao Estudo Técnico Preliminar, observou-se que estão presentes os principais itens exigidos pela legislação, com a justificativa técnica de responsabilidade da Secretaria Demandante.

2.4 GERENCIAMENTO DE RISCOS

Cabe pontuar que "Mapa de Riscos" não se confunde com cláusula de matriz de risco**,** a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.

Conforme regulamentação interna pelo Decreto Municipal n. 388/2024, a análise de riscos deve constar no ETP e verificar possibilidade de comprometimento do sucesso da licitação:

> *Seção II Estudo Técnico Preliminar Art. 20. A obrigação de elaborar Estudo Técnico Preliminar aplica-se à licitação de bens e à contratação de serviços e obras especiais, pela Secretaria demandante.*
>
> *§ 2º A Administração, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, deverá proceder a uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual.*
>
> *§ 3º A análise a que se refere o §2º deste artigo, sempre que possível, deve levar em consideração o histórico de licitações, inclusive as desertas ou frustradas, e contratações anteriores com objeto semelhante, aferindo-se e sanando-se, de antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento.*

O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado "Mapa de Riscos" e deverá ser confeccionado pela Administração com indicação dos riscos, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventivas e de contingência ao objeto a ser contrata.

Consta do ETP Mapa de Riscos com a conclusão por realizar o processo.

2.5 DO TERMO DE REFERÊNCIA

Inicialmente, cumpre lembrar que é recomendável a utilização do modelo de termo de referência regularmente presente nesta Municipalidade, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

Recomenda-se, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

Posto isso, o art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, define o termo de referência como documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos estipulados neste artigo, sendo a definição do objeto, fundamentação da contratação, descrição da solução como um todo, requisitos da contratação, modelo de execução e gestão do contrato, critérios de

Assinado por 1 pessoa: MURILO CAMPOS MOZER SODRE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://rolandia.1doc.com.br/verificacao/83D1-F674-583C-88BB e informe o código 83D1-F674-583C-88BB

medição e pagamento, forma e critérios de seleção do fornecedor, estimativa do valor da contratação e adequação orçamentária.

Em se tratando de compras, o art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que o termo de referência deverá conter, além dos elementos previstos acima, as informações de especificações do produto, indicação do local de entrega e especificação de garantia exigida, se for o caso.

Deve o gestor se atentar para a vedação da aquisição de bem de luxo disposta no art. 20, da Lei 14.133/2021. Considera-se bem de luxo o bem de consumo de alta elasticidade-renda da demanda, tendo com características tais como: ostentação, opulência, forte apelo estético ou requinte. Os itens de consumo deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo.

Não havendo garantia, deve a administração justificar sua ausência. Havendo indicação de marca, deve a administração demonstrar sua necessidade conforme art. 41, I, da Lei 14.133/2021 e Súmula 270 do TCU.

A exigência de prova de conceito, amostra, protótipo, testes e outras formas de avaliação de conformidade do objeto é excepcional. Eventual exigência nesse sentido deve ser ponderada pela Administração à luz do caso concreto, mediante justificativa. O insucesso em contratações pretéritas pode justificar essa previsão. Há itens de baixa qualidade que simplesmente não funcionam como deveriam, embora possuam descrição técnica semelhante à de objetos de boa qualidade.

O Termo de referência deve manter coerência com o disposto no Edital padrão adotado e no Estudo Técnico Preliminar que serve de base para sua elaboração, especialmente no tocante à descrição da necessidade, descrição da solução adotada, definição do objeto, estimativa do quantitativo e valor estabelecido para cada serviço a ser prestado, requisitos de habilitação, forma de gestão, execução e fiscalização do contrato e pagamento das despesas contratuais.

Não há que se prever critério de seleção e julgamento de propostas no Edital ou Termo de referência, pois todos os credenciados, desde que devidamente habilitados, devem ser considerados aptos a contratar com o Órgão Credenciante, buscando ampliar ao máximo a disponibilidade do serviço.

Devem ser indicados os recursos existentes e suficientes à cobertura das despesas inerentes aos futuros contratos, conforme disponibilidade declarada pelo Ordenador de Despesas.

Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, são estes os requisitos do Termo de Referência.

Novamente, por tratar-se de documento técnico, a elaboração do Termo de Referência e a responsabilidade pelo seu conteúdo é da Secretaria Demandante, conforme regulamentação interna pelo Decreto Municipal de n. 388/2024:

> *Seção III*
>
> *Termo de Referência*
>
> *Art. 21. O Termo de Referência é o documento elaborado pela Secretaria demandante e deve conter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar os serviços a serem contratados ou os bens a serem fornecidos, capazes de permitir à Administração*

Assinado por 1 pessoa: MURILO CAMPOS MOZER SODRE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://rolandia.1doc.com.br/verificacao/83D1-F674-583C-88BB e informe o código 83D1-F674-583C-88BB

a adequada avaliação dos custos com a contratação e orientar a correta execução, gestão e fiscalização do contrato.

§ 2º Os requisitos estabelecidos no inciso V são de responsabilidade exclusiva da Secretaria demandante que contenha o conhecimento para informar a documentação mínima necessária.

§ 3º O termo de referência deverá ser elaborado pelo órgão ou entidade demandante, podendo ser auxiliado por outros órgãos da Administração Pública com expertise relativa ao objeto que se pretende contratar.

§ 4º O termo de referência deverá ser devidamente aprovado pelo Secretário municipal responsável, por meio de assinatura no termo, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apoiam, bem como quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso.

Analisando-se o caso concreto, em relação ao Termo de Referência, observou-se que estão presentes os principais itens exigidos pela legislação, com a justificativa técnica de responsabilidade da Secretaria Demandante.

2.6 DO TRATAMENTO DIFERENCIADO AS ME/EPP – LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

Nos termos do art. 48, incisos I e III, da Lei Complementar nº 123/2006, a Administração Pública deve observar mecanismos específicos de tratamento diferenciado e favorecido às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) nas contratações públicas. Referidas disposições objetivam fomentar a competitividade desses entes econômicos.

No âmbito deste Município, a matéria foi especificamente regulamentada pelo Art. 34 da Lei Complementar Municipal nº 23/2008, que, em sua redação atual (dada pela Lei Complementar nº 176/2025), estabelece parâmetros próprios para a aplicação de tais benefícios, senão vejamos:

Art. 34 (...)

§ 1º (...)

III - Realização obrigatória de licitação destinada exclusivamente à participação de microempresas e empresa de pequeno porte nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até 200.000,00 (duzentos mil reais).

V - Em certames para aquisição de bens e contratação de serviços de natureza divisível cujo valor da licitação, lote ou item ultrapasse o valor de 200.000,00 (duzentos mil), deverá ser estabelecida cota de 25% (vinte e cinco por cento) para a contratação de microempreendedores individuais, microempresa e empresas de pequeno porte."

Registre-se, por dever de ofício, que a referida norma municipal, ao estabelecer limites de valor superiores aos previstos na legislação federal, o faz com base em interpretação extensiva do Art. 47, parágrafo único, da LC 123/2006. Cumpre informar, contudo, que por se tratar de matéria ainda não pacificada pelos

Assinado por 1 pessoa: MURILO CAMPOS MOZER SODRE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://rolandia.1doc.com.br/verificacao/83D1-F674-583C-88BB e informe o código 83D1-F674-583C-88BB

Tribunais Superiores ou pelo Tribunal de Contas do Estado, remanesce um risco jurídico residual de que tal critério venha a ser questionado em controle externo futuro. Não obstante, em observância ao princípio da legalidade e à presunção de constitucionalidade da norma municipal vigente, passa-se à análise do certame sob a ótica da legislação local.

Conforme dispõe o inciso III do §1º do art. 34 da Lei Complementar Municipal, será obrigatória a realização de licitação destinada exclusivamente à participação de ME e EPP quando o valor estimado do item da contratação for igual ou inferior a R$ 200.000,00 (duzentos mil reais). A análise deve ser realizada item a item, e não com base no valor global do certame. Portanto, em licitações compostas por diversos itens, caso todos sejam inferiores ao limite legal, a licitação deverá ocorrer integralmente com exclusividade

para ME / EPP. Quando houver a combinação de itens abaixo e acima desse patamar, a exclusividade deve ser aplicada apenas aos itens elegíveis, permanecendo os demais sujeitos ao exame de sua divisibilidade.

Já o inciso V do mesmo dispositivo impõe à Administração a obrigação de reservar, nos certames destinados à aquisição de bens e serviços de natureza divisível, cota de até 25% do objeto para a contratação exclusiva de ME e EPP. Essa regra incide sobre os itens cujo valor seja superior a R$ 200.000,00, desde que o objeto seja suscetível de fracionamento sem prejuízo à sua execução. O critério da divisibilidade deve ser verificado de forma objetiva, com base na possibilidade técnica e operacional de fornecimento por mais de um fornecedor.

A caracterização da divisibilidade exige uma análise específica do objeto licitado. Um exemplo frequentemente citado é a aquisição de itens padronizados e repetitivos, como materiais de consumo, em que diferentes fornecedores podem entregar partes da quantidade total. Assim, caso não haja exigência de fornecimento único, entrega simultânea ou padronização absoluta, impõe-se a aplicação da cota de 25% para ME e EPP nos itens acima do teto de exclusividade. Por outro lado, se houver justificativa técnica demonstrando a inviabilidade do fracionamento, poderá o objeto ser considerado indivisível, afastando-se a obrigatoriedade da reserva de cota, desde que haja fundamentação técnica constante dos autos do processo licitatório.

Dessa forma, os editais de licitação devem conter cláusulas expressas sobre a análise da divisibilidade dos objetos e sobre a aplicação (ou não) das cotas destinadas às ME/EPP, acompanhadas de justificativas técnicas sempre que a reserva não for adotada.

In casus, a Minuta do Edital dispôs da seguinte forma:

> *DA JUSTIFICATIVA DE EXCLUSIVIDADE*
>
> *1. Participação Exclusiva:*
>
> *Nos termos do artigo 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006, Lei Complementar nº 023/2008 e Lei Complementar nº 176/2026 esta licitação destina-se exclusivamente à participação de Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) para os itens cujo valor estimado seja de até R$ 200.000,00 (duzentos mil reais).*
>
> *2. Reserva de Cotas para Bens de Natureza Divisível:*

Assinado por 1 pessoa: MURILO CAMPOS MOZER SODRE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://rolandia.1doc.com.br/verificacao/83D1-F674-583C-88BB e informe o código 83D1-F674-583C-88BB

> *Não se aplica a reserva de cotas para bens de natureza divisível, uma vez que a presente licitação é integralmente exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte.*

Ademais, nos termos do art. 49, II, da LC 123/06, previsão esta refletida no art. 34, §4º, da norma municipal recomenda-se, quando adotada a exclusividade, que o setor técnico competente ateste a existência de no mínimo 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório.

2.7 NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO E VEDAÇÕES ÀS ESPECIFICAÇÕES RESTRITIVAS

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133/2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis. De qualquer forma, a orientação deste parecerista é no sentido de respeitar aos princípios da Administração Pública com a busca de uma maior competitividade possível, evitando-se ao máximo restrições desnecessárias de ordem técnica.

Diante dessa exigência legal, deve-se afastar a inclusão de especificação potencialmente restritiva à competição. Assim, deve haver justificativa da razão pela qual se torna necessária a aquisição de bens com essas características, sob pena de inviabilizar o regular prosseguimento do certame.

2.8 PARCELAMENTO DA CONTRATAÇÃO E REGRA GERAL DA NECESSÁRIA ADJUDICAÇÃO POR ITENS

Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

> *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.*

Assinado por 1 pessoa: MURILO CAMPOS MOZER SODRE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://rolandia.1doc.com.br/verificacao/83D1-F674-583C-88BB e informe o código 83D1-F674-583C-88BB

No caso de compras, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 40, V, "b", § 2º, Lei nº 14.133/2021):

> *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.*

Ademais, o parcelamento não será adotado quando (art. 40, V, "b", § 3º, Lei nº 14.133/2021):

> *I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;*
> *II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;*
> *III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.*

Dito isto, a recomendação é no sentido de priorizar a realização de licitações com adjudicação do objeto por itens, devendo haver justificativas para a adoção de lotes ou grupos.

Trata-se de contratação por item único.

2.9 DA PESQUISA DE PREÇOS – ORÇAMENTOS OBTIDOS.

É cediço que a elaboração da estimativa de preços nos procedimentos de contratação exige ampla pesquisa de preços, a fim de permitir a identificação precisa da faixa usual de valores praticados para objeto similar ao pretendido.

No sentido, da Lei n° 14.133/2021 em seu art. 23, §1º, assim disciplinou sobre o valor estimado da contratação, matéria esta disciplinada também no âmbito interno.

No âmbito Municipal, o Decreto n° 388/2024 consignou expressamente sobre a pesquisa de preços nos incisos dos artigos. 22 à 27:

> *Art. 22 A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, excetuados obras e serviços de engenharia, será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:*
>
> *I. Composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços, Banco de Preços em Saúde, Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), quando este estiver disponível, observado o índice de atualização de preços correspondente;*
>
> *II. Contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de até 6 (seis) meses anteriores à data da pesquisa de*

Assinado por 1 pessoa: MURILO CAMPOS MOZER SODRE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://rolandia.1doc.com.br/verificacao/83D1-F674-583C-88BB e informe o código 83D1-F674-583C-88BB

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 Municipal, Estadual ou Federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que 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;

IV. pesquisa direta com no mínimo 03 (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, municipal ou estadual, de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 6 (seis) meses anteriores à data de divulgação do edital;

VI. orçamento coletado diretamente das gôndolas de fornecedores, devidamente assinado pelo servidor que o coletou;

VII. Preços retirados de sites de internet, sendo aceitos apenas valores de lojas oficiais (excluídos Marketplaces), acrescidos do custo do frete;

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa em documento específico e comprovação de consulta nos autos.

§ 2º Para composição da cesta de preços aceitáveis, referente ao preço máximo do processo licitatório, deverão ser utilizados no mínimo de 05 (cinco) orçamentos das fontes do caput.

§3º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de cinco ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o caput, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

(...)

§ 2º Os valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados serão desconsiderados, devendo essa desconsideração ser baseada em critérios fundamentados, devidamente descritos no processo administrativo e emitidos em documento específico para essa finalidade.

Art. 25 Nas contratações realizadas pelo Município, que envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, deve observar além dos contido no presente decreto, o contido no art. 23 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e da Instrução Normativa SEGES/ME n.º 65/2021.

Assinado por 1 pessoa: MURILO CAMPOS MOZER SODRE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://rolandia.1doc.com.br/verificacao/83D1-F674-583C-88BB e informe o código 83D1-F674-583C-88BB

Art. 26 Na pesquisa de preço relativa às contratações de prestação de serviços com dedicação de mão de obra exclusiva observar-se-á como parâmetro normativo, no que couber, o disposto na Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia ou outra que vier a substituí-la.

Art. 27 Na elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia a serem realizadas em âmbito municipal, quando se tratar de recursos próprios, observar-se-á como parâmetro normativo, no que couber, o disposto no Decreto Federal nº 7.983, de 8 de abril de 2013, e na Portaria Interministerial 13.395, de 5 de junho de 2020 ou outras normativas que vierem a substituí-los.

Na visão deste parecerista, recomenda-se a pesquisa com as maiores formas de combinação possível, ficando à critério da Autoridade entender qual combinação é satisfatória para determinação do peço.

Posiciona-se o Tribunal de Contas do Paraná em relação à pesquisa de preços por meio de apenas um tipo de pesquisa da seguinte forma no Acórdão n. 1748/2022 – Tribunal Pleno, proferido em sede de Recurso de Revisão: "(...) *Mérito. Licitação. Pesquisa de Preço. Três orçamentos. Metodologia defasada. Necessidade de ampla pesquisa. Art. 15, V, da Lei n. 8.666/93. Consulta n. 4624/17. Ampla jurisprudência do TCU. Não provimento."*

Esta é também a posição do Tribunal de Contas da União, proferida no Acórdão 1.464/2019: "*(...) a pesquisa de preço foi dissonante da jurisprudência e dos normativos vigentes", pois foi "realizada com apenas três fornecedores, entre eles a própria contratada. (...) a jurisprudência do TCU dispõe que "a demonstração da vantagem de renovação de contrato de serviços de natureza continuada, deve ser realizada com ampla pesquisa de preços, priorizando-se consultas a portais de compras governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, utilizando-se apenas subsidiariamente a pesquisa com fornecedores". (TCU, Acórdão nº 1.464/2019, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. em 26.06.2019.)".*

Ademais, neste ponto é importante chamar a atenção à Autoridade a respeito dos cuidados necessários para evitar o sobrepreço e o superfaturamento, visto que por tratar-se de questões técnicas atinentes ao objeto em si, devem ser verificadas a todo momento pelos Solicitantes e Agentes.

No presente caso concreto, a pesquisa de preços foi realizada com base em 05 Fontes, todas elas de contratações públicas em PNCP.

Quanto à metodologia estatística, foi utilizada a média.

Portanto, quanto à pesquisa de preços realizada na presente contratação, entende-se que restou observada os pressupostos legislativos para fins de pesquisa de preços.

2.10 DA PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS SENSÍVEIS DO USUÁRIO (LGPD)

O DFD, o ETP, o mapa de preços, o relatório de pesquisa e o próprio Termo de Referência trazem a data de nascimento, a idade, o sexo, a situação familiar e os diagnósticos com códigos CID-10 do usuário.

Assinado por 1 pessoa: MURILO CAMPOS MOZER SODRE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://rolandia.1doc.com.br/verificacao/83D1-F674-583C-88BB e informe o código 83D1-F674-583C-88BB

Informações sobre saúde são dados pessoais sensíveis (Lei nº 13.709/2018 – LGPD), cujo tratamento exige cautela reforçada e deve se limitar ao mínimo necessário para a finalidade. Por sua vez, a Lei de Acesso à Informação protege as informações pessoais relativas à intimidade, vida privada e honra.

O problema se repete nas minutas: o Contrato reproduz a data de nascimento e os códigos CID-10, e o Edital informa sexo e idade do usuário. Vale lembrar que a divulgação do contrato no PNCP é condição de eficácia, de modo que esses dados seriam necessariamente publicados.

Como o TR é anexo do edital e será publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no sítio oficial (art. 54 da Lei nº 14.133/2021), a combinação de data de nascimento, sexo, município e diagnósticos permite, na prática, identificar o usuário e expor publicamente sua condição de saúde, com risco de responsabilização do Município e dos agentes envolvidos.

Para a finalidade da licitação, basta que os licitantes conheçam o perfil do atendimento (por exemplo: "adulto do sexo masculino, com transtorno – identificar - apoio nas atividades da vida diária e administração assistida de medicamentos"), sem data de nascimento e sem CID. Os dados completos devem constar em documento de acesso restrito, a ser entregue somente à empresa contratada após a assinatura do contrato, com sigilo.

3 DAS MINUTAS DE EDITAL, CONTRATO E ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – PADRONIZADAS

Recomenda-se a utilização das minutas padronizadas e elaboradas pelo Município conforme art. 19, IV, e § 2º, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021).

A padronização de modelos de editais e contratos é medida de eficiência e celeridade administrativa e há muito tempo vem sendo recomendada no âmbito federal da AGU, aplicável também à este Município. Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu Manual de Boas Práticas Consultivas, vazado no enunciado do BPC nº 06:

> *A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (checklists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.*
> *No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados.*
> *Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU (grifos nossos).*

Assim, a utilização da minuta-padrão, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise

Assinado por 1 pessoa: MURILO CAMPOS MOZER SODRE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://rolandia.1doc.com.br/verificacao/83D1-F674-583C-88BB e informe o código 83D1-F674-583C-88BB

minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, *caput,* da Lei nº 14.133/2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

De início, recomenda-se que todas as minutas de editais observem aos preceitos legais presentes no mencionado artigo acima.

Vale dizer também que deverão ser observadas as disposições inseridas no Termo de Referência e Edital, a fim de que haja compatibilidade entre os documentos que disciplinam a contratação. Ou seja, as informações contidas em um documento devem estar em compatibilidade com outro.

Ademais, quanto ao Contrato, trata-se de instrumento essencial, com exceção dos casos em que dispensado por autorização legal, devendo respeitar também aos seguintes requisitos do art. 92 da Lei 14.133/2021.

O Decreto Municipal nº 388/2024 regulamenta o registro de preços com regras quanto à adoção do sistema.

Fazemos ainda a observação de que a data-base para reajuste deve ser a data do orçamento estimado, em conformidade com o art. 25, §7 da Lei 14.133/2021.

Assim, necessário que a Administração sempre providencie a juntada da minuta contratual, ata de registro de preços e edital (quando não dispensada nos termos legais), sendo elaborada em conformidade com os ditames legais e padronizados no Município. Eventuais acréscimos de natureza técnica são de responsabilidade da Secretaria e Administração, fugindo à competência de análise deste parecerista.

4 DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

No presente caso concreto, consta do processo Declaração de Disponibilidade de Créditos Orçamentários com a devida assinatura pelo Sr. Contador e Secretário Municipal de Finanças, sob responsabilidade técnica destes.

Ocorre que, há menção à Saldo Disponível de R$65.620,80, necessária confirmação há disponibilidade orçamentária também para o ano de 2027.

Ainda assim, conforme diz o art. 150 da Lei 14.133/2021, é obrigatória a existência de efetiva disponibilidade orçamentária para qualquer contratação, sob pena de nulidade desta e responsabilização de quem deu causa.

5 DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal de grande circulação.

Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e

Assinado por 1 pessoa: MURILO CAMPOS MOZER SODRE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://rolandia.1doc.com.br/verificacao/83D1-F674-583C-88BB e informe o código 83D1-F674-583C-88BB

informações no sítio oficial do órgão licitante na *internet*: i) cópia integral do edital com seus anexos; ii) resultado da licitação; contratos firmados e notas de empenho emitidas.

6. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e financeiros e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, pela possibilidade de prosseguimento, desde que observados os itens deste parecer, em especial as ressalvas abaixo mencionadas, com diligência necessária para correção.

a) DADOS PESSOAIS: Retirar os dados pessoais do usuário dos documentos que serão publicados (TR, ETP, DFD, mapa e relatório de preços e edital): apagar a data de nascimento e os códigos CID e descrever apenas o perfil do atendimento. Guardar os dados completos em documento restrito, para entregar só à empresa contratada. Trata-se de dados sensíveis protegidos pela Lei LGPD, se forma que a identificação pessoal destes dados em Licitação é dispensável (item 2.11 deste parecer jurídico);

b) DFD: a marcação "Serviço continuado COM dedicação exclusiva de mão de obra" está incorreta, pois o serviço é prestado na instituição da contratada e pago por mês de acolhimento, e não por funcionário à disposição da Prefeitura. Desmarcar essa opção e marcar "Serviço continuado" (sem dedicação exclusiva).

c) DISPONIBILDIADE ORÇAMENTÁRIA: Certificar-se que haverá disponibilidade orçamentária não apenas para 2026, mas também para 2027, uma vez que o Contrato ultrapassa este exercício.

Por fim, vale ressaltar que os apontamentos acima realizados não excluem o dever da Administração de observar todos os apontamentos realizados neste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão. Ademais, por tratar-se de parecer meramente opinativo, este não vincula a Administração em sua decisão final.

É o parecer.

Rolândia, 18 de Novembro de 2026.

MURILO CAMPOS MOZER SODRÉ
Procurador Municipal

Assinado por 1 pessoa: MURILO CAMPOS MOZER SODRE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://rolandia.1doc.com.br/verificacao/83D1-F674-583C-88BB e informe o código 83D1-F674-583C-88BB

VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS

Código para verificação: 83D1-F674-583C-88BB

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

MURILO CAMPOS MOZER SODRE (CPF 062.XXX.XXX-25) em 18/11/2026 14:20:59 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc << Autoridade Certificadora Raíz da 1Doc (Assinatura ICP-Brasil)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

https://rolandia.1doc.com.br/verificacao/83D1-F674-583C-88BB