PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº: 2381/2026 (autuado, para fins de licitação, como Processo Licitatório nº 322/2026).

Modalidade: PREGÃO ELETRONICO – ATA DE REGISTRO DE PREÇO

Objeto: Registro de preços para futuras e eventuais aquisições de gêneros alimentícios destinados à produção de lanches para as oficinas, reuniões e eventos dos grupos vinculados ao CRAS (Centro de Referência da Assistência Social).

Secretaria Requisitante: Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação

Valor Estimado constante do TR/Edital: R$ 242.387,65 — valor cuja consistência é impugnada neste parecer, conforme fundamentação a seguir.

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório para registro de preços, na modalidade pregão eletrônico, com critério de julgamento pelo menor preço por item, destinado à aquisição parcelada de gêneros alimentícios para a produção de lanches oferecidos nas oficinas, reuniões e eventos dos grupos vinculados ao CRAS.

Os autos foram instruídos, até o presente momento, com os seguintes documentos:

- Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- Estudo Técnico Preliminar (ETP) - datado de 11/08/2026;
- Pesquisa de preços / mapa de preços;
- Termo de Referência (TR) - datado de 12/08/2026;
- Declaração de adequação orçamentária/dotação,
- Minuta de Edital;
- Minuta de Ata de Registro de Preços;
- Minuta de Contrato (ou instrumento equivalente).

Este órgão consultivo já se manifestara anteriormente sobre o feito, apontando um conjunto de pendências formais a serem saneadas. Diante de reexame mais aprofundado, notadamente quanto à consistência da estimativa de preços — item central de qualquer Ata de Registro de Preços, cuja análise jurídica não se limita ao valor global, mas exige o exame da razoabilidade de cada item individualmente considerado, e só então da totalidade da planilha —, este parecer retoma a análise para concluir, desta vez, pela inviabilidade do prosseguimento do certame nos moldes em que se encontra.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 DA MODALIDADE PREGÃO ELETRONICO E DA NATUREZA DE BEM COMUM

A escolha pela modalidade pregão eletrônico deve ser justificado pela natureza jurídica do objeto da contratação, sendo obrigatória para bens e serviços considerados comuns, conforme arts. 29 e 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021. Considera-se bem comum aquele cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado (art. 6º, inc. XIII).

Compete ao setor técnico ou requisitante declarar, de forma expressa, que o objeto licitatório é de natureza comum. Somente é possível licitar por pregão eletrônico sob o critério de menor preço ou maior desconto (art. 6º, XLI). Caso os bens sejam caracterizados como especiais, não será possível adotar o pregão.

Verificada a adequação do objeto à modalidade pregão eletrônico, porquanto o setor técnico atestou, de forma fundamentada, a natureza comum do bem a ser adquirido, e definido o critério de julgamento pelo menor preço, na forma legalmente exigida (arts. 6º, XIII e XLI, e 29 da Lei nº 14.133/2021). Não havendo elementos nos autos que indiquem tratar-se de bem de natureza especial, está atendido o requisito legal para utilização da modalidade pregão eletrônico.

2.2 DOS SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO

O art. 40, II, da Lei nº 14.133, de 2021, prevê que as compras serão processadas por meio do SRP quando pertinente. O SRP poderá ser adotado quando: houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes; for conveniente a aquisição com entregas parceladas; for conveniente o atendimento a mais de um órgão; ou não for possível definir previamente o quantitativo total a ser demandado.

A adoção do SRP pressupõe, em regra, a divulgação da Intenção de Registro de Preços (IRP) perante possíveis órgãos participantes, dispensada apenas quando o órgão gerenciador for o único contratante (art. 86, caput e § 1º).

No âmbito do Município de Espumoso, a matéria é regulamentada pelo Decreto Municipal nº 3.597, de 29 de março de 2023, que disciplina o Sistema de Registro de Preços no Município e deve ser observado cumulativamente com a Lei nº 14.133/2021.

No caso concreto, verifica-se que a adoção do SRP está devidamente justificada nos autos, porquanto o objeto licitado compreende a aquisição de EPIs e uniformes destinados à Secretaria Municipal de Saúde e à Secretaria de Assistência Social e Habitação, tratando-se de itens de consumo permanente e recorrente, cuja aquisição de forma parcelada, conforme a demanda de cada unidade, atende ao interesse público e à eficiência administrativa, enquadrando-se na hipótese do art. 40, II, da Lei nº 14.133/2021 c/c o Decreto Municipal nº 3.597/2023. Constata-se, ainda, que, considerando a natureza do objeto e a necessidade de fornecimento contínuo e parcelado às Secretarias requisitantes, não se caracteriza contratação única e integral do objeto registrado, estando afastada a vedação constante do Acórdão TCU nº

1351/2025 – Plenário. Verifica-se, por fim, que o Município de Espumoso figura como órgão gerenciador e único contratante da Ata de Registro de Preços, razão pela qual está dispensada a divulgação da Intenção de Registro de Preços, nos termos do art. 86, caput e § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Diante do exposto, conclui-se que a adoção do Sistema de Registro de Preços mostra-se regular e adequada ao caso concreto, estando em conformidade com o art. 40, II, da Lei nº 14.133/2021 e com o Decreto Municipal nº 3.597/2023, restando atendido o requisito legal.

2.3 Do sobrepreço e da falta de idoneidade da pesquisa de preços que fundamenta o Termo de Referência

É neste ponto que reside o vício mais grave do processo, suficiente, por si só, a obstar o regular prosseguimento do certame.

O próprio Estudo Técnico Preliminar apresenta, em seu item 6, uma estimativa de valor da contratação para os 92 itens licitados que totaliza **R$ 159.279,40**. Ocorre que o Termo de Referência, elaborado apenas **um dia depois**, para exatamente os mesmos itens e as mesmas quantidades, apresenta total de **R$ 242.387,65** — ou seja, um acréscimo de **R$ 83.108,25, correspondente a 52,2% sobre o valor originalmente apurado pelo próprio setor técnico municipal**, sem que conste dos autos qualquer nova pesquisa de mercado, cotação complementar ou justificativa técnica que fundamente essa elevação.

Conforme cediço, a análise jurídica de uma Ata de Registro de Preços não se exaure no exame do valor total estimado: é indispensável a verificação item a item, uma vez que é o preço unitário — e não a média ou o total da planilha — que será efetivamente registrado e utilizado nas futuras contratações dele decorrentes. Diante disso, esta Procuradoria procedeu ao cotejo, **item a item, dos 92 (noventa e dois) preços unitários** constantes do ETP e do Termo de Referência, cujo resultado consolidado é o seguinte:

- dos 92 itens da planilha, absolutamente TODOS (92 de 92, ou seja, 100%) tiveram seu preço unitário majorado do ETP para o TR — não há um único item estável ou reduzido, o que é estatisticamente incompatível com uma pesquisa de mercado genuína, na qual seria natural encontrar oscilações para cima e para baixo entre uma coleta e outra;

- a variação média entre os preços unitários do ETP e do TR é de +49,7%, e a variação mediana é de +23,2%;

- ao menos 5 (cinco) itens apresentam variação percentual superior a 100% (ou seja, mais que o dobro do preço original), e 2 (dois) itens apresentam variação superior a 800%.

A tabela a seguir traz os itens que, em valores absolutos, mais contribuíram para a diferença total de R$ 83.108,25 apurada entre as duas peças:

Item	Descrição	Qtd.	Unit. ETP	Unit. TR	Variação	Impacto R$
92	Doces (bolo, croissant, folhado, mini churros etc.)	2000	R$ 1,69	R$ 15,92	**+842,0%**	**R$ 28.460,00**
86	Suco em pó c/ açúcar (un. 25g)	1500	R$ 1,39	R$ 14,99	**+978,4%**	**R$ 20.400,00**
22	Carne bovina moída grossa (kg)	250	R$ 31,34	R$ 40,56	+29,4%	R$ 2.305,00
3	Achocolatado em pó (kg)	400	R$ 11,55	R$ 16,07	+39,1%	R$ 1.808,00
62	Óleo de soja refinado (900ml)	1000	R$ 7,13	R$ 8,88	+24,5%	R$ 1.750,00
15	Bombom de chocolate (pct 1kg/48un)	170	R$ 53,42	R$ 62,90	+17,7%	R$ 1.611,60
90	Assados (pão de queijo, quiche, pastel etc. — cento)	40	R$ 127,41	R$ 161,80	+27,0%	R$ 1.375,60
63	Orégano (pct 1kg)	40	R$ 7,32	R$ 41,42	+465,8%	R$ 1.364,00

Constata-se algo particularmente grave: apenas 2 (dois) itens dentre os 92 — o item 92 ("doces") e o item 86 ("suco em pó") — respondem, isoladamente, por R$ 48.860,00, o equivalente a aproximadamente 58,8% de toda a diferença apurada entre o ETP e o TR/Edital. Em ambos os casos trata-se de produtos extremamente simples, padronizados e de ampla disponibilidade no varejo comum (um refresco em pó de 25 gramas e um lote de doces/salgados de confeitaria), sem qualquer característica que justifique, tecnicamente, oscilação de 842% e 978%, respectivamente, em um intervalo de apenas 24 horas entre a elaboração do ETP (11/08/2026) e a elaboração do TR (12/08/2026).

A tabela abaixo, por sua vez, evidencia que o fenômeno não se limita a esses dois itens: ao menos outros cinco itens apresentam variação percentual superior a 60%, muitos deles em produtos igualmente triviais (cebola, maçã, sal temperado, noz-moscada, orégano):

Item	Descrição	Unit. ETP	Unit. TR	Variação
86	Suco em pó c/ açúcar (un. 25g)	R$ 1,39	R$ 14,99	**+978,4%**
92	Doces (bolo, croissant, folhado etc.)	R$ 1,69	R$ 15,92	**+842,0%**
63	Orégano (pct 1kg)	R$ 7,32	R$ 41,42	+465,8%
25	Cebola branca (kg)	R$ 2,69	R$ 5,85	+117,5%
60	Noz moscada (pct 100g)	R$ 15,19	R$ 31,90	+110,0%

Item	Descrição	Unit. ETP	Unit. TR	Variação
27	Cereja em calda (200g)	R$ 14,80	R$ 31,04	+109,7%
52	Maçã gala (kg)	R$ 6,25	R$ 11,00	+76,0%
83	Sal temperado (kg)	R$ 4,37	R$ 7,13	+63,2%

Tal padrão — majoração de 100% dos itens, com média de quase 50%, e concentração de mais da metade de todo o sobrepreço em apenas dois itens de altíssima simplicidade e de variação percentual estatisticamente extrema — é tecnicamente incompatível com a hipótese de mera atualização espontânea de pesquisa de mercado. Configura, ao contrário, forte indício de que os valores constantes do Termo de Referência **não decorreram de nova e idônea pesquisa de preços**, mas de ajuste da planilha original do ETP com vistas a produzir um valor total mais elevado e artificialmente compatível com um patamar pré-determinado — prática que, em última análise, tem o efeito prático de **obscurecer ("fumacear") a real estimativa de mercado** apurada pelo próprio Município em sua primeira e mais criteriosa etapa de planejamento, e de conferir ao processo uma aparência de regularidade que os elementos técnicos disponíveis não sustentam.

Ainda que se admita, em tese, que a pesquisa de preços subjacente ao Termo de Referência tenha sido efetivamente refeita — e não meramente ajustada —, subsiste vício de igual gravidade: a nova pesquisa, ao concentrar-se em cotações extraídas de contratações de **outros municípios** via painel do TCE-RS, **não reflete necessariamente a realidade de mercado regional de Espumoso/RS**, tanto que diverge, de forma exorbitante, da própria pesquisa/estimativa realizada pelo setor técnico local com base em fornecedores efetivamente instalados no Município (COTRIEL, Atacarejo Tio Julico e Regional Supermercados), listados no próprio ETP como alternativas de mercado. A diferença entre as duas bases, superior a 50% do valor do objeto, é **exorbitante e discrepante** para uma contratação de gêneros alimentícios — bens de mercado amplo, concorrencial e de fácil cotação —, revelando que a estimativa que hoje consta do Edital não é confiável para balizar a disputa, podendo inclusive inibir a competitividade (ao superestimar o valor máximo aceitável) ou induzir sobrepreço na contratação final.

2.4 *Da responsabilidade pela elaboração do Termo de Referência*

O Termo de Referência — peça que incorporou a planilha de preços impugnada e que instrui o Edital — foi elaborado e subscrito pela servidora Natacha Prates Bageston, Auxiliar de Administração, indicada como Fiscal da Ata, com a chancela do Prefeito Municipal. Não se está, aqui, a afirmar de forma peremptória a existência de dolo ou de má-fé pessoal, atribuição que refoge à competência desta Procuradoria e que somente pode ser aferida em regular processo de apuração, com observância do contraditório e da ampla defesa. Todavia, à vista (i) da coincidência de itens e quantidades entre o ETP e o TR; (ii) da proximidade temporal entre as

duas peças (um dia); (iii) da ausência de qualquer registro formal de nova pesquisa de mercado nos autos; e (iv) sobretudo, do padrão estatístico identificado no item 2.2 supra — majoração de 100% dos itens, sem uma única redução, com dois itens isolados respondendo por quase 59% de toda a diferença, em percentuais de 842% e 978% —, não é possível afastar, no atual estado dos autos, a hipótese de que os valores tenham sido alterados sem lastro técnico idôneo, unicamente para conferir ao processo uma estimativa de valor artificialmente compatível com um patamar pré-fixado. Um padrão de variação em que nenhum item cai e a maior parte dos acréscimos se concentra, de forma tão desproporcional, em pouquíssimos itens de baixíssima complexidade, é dado objetivo, e não mera suspeita subjetiva desta Procuradoria — cabendo à Administração, e não a este órgão consultivo, explicá-lo ou infirmá-lo tecnicamente.

Trata-se de circunstância grave, que compromete a presunção de legitimidade do ato administrativo e que deve ser objeto de apuração formal pela Controladoria/Corregedoria do Município, com identificação de eventual responsabilidade funcional, nos termos do art. 73 da Lei nº 14.133/2021 (responsabilidade dos agentes públicos por erro grosseiro ou dolo) e do art. 10 da Lei nº 8.429/1992 (improbidade administrativa por dano ao erário decorrente de contratação com valor superestimado), sem prejuízo do direito de manifestação da servidora envolvida e da observância do devido processo legal.

Subsistem, ademais, as seguintes impropriedades já apontadas por esta Procuradoria e que, embora de menor gravidade do que o vício de preço tratado acima, também deverão ser saneadas caso a Administração decida reformular o processo:

- contradição quanto ao prazo de entrega dos produtos entre o Termo de Referência (10 dias corridos) e a minuta de Edital (3 dias úteis);

- contradição quanto ao prazo de validade mínima exigida para os produtos não perecíveis entre o DFD (1 ano) e as especificações item a item do TR/ETP e o item 20.1.1 do Edital (4 a 6 meses);

- ausência, no capítulo de habilitação da minuta de Edital, das exigências de habilitação técnica (alvará/licença sanitária, atestado de capacidade técnica e registro sanitário dos produtos de origem animal) previstas no próprio ETP e no TR — relevante tratando-se de fornecimento de alimentos a público em situação de vulnerabilidade social;

- omissão, na habilitação econômico-financeira do Edital, da exigência de balanço patrimonial prevista no ETP e no TR;

- data da sessão pública do pregão desatualizada no preâmbulo do Edital ("30 de setembro de 2025") e referência de homologação desatualizada na minuta de Ata ("XX/XX/2025");

- ausência de menção, no Edital e na Ata, à publicidade no Portal Nacional de Contratações Públicas — PNCP;

- divergência de endereço de entrega dentro do próprio Edital (Bairro Jardim x Bairro Brasil).

3. DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

3.1 Documento de Formalização da Demanda (DFD) e do ETP

O Documento de Formalização da Demanda apresenta a justificativa da necessidade, a identificação da Secretaria requisitante e do fiscal, e a estimativa de valor. O Estudo Técnico Preliminar, por sua vez, contempla a descrição da necessidade, a estimativa de quantidades por item, o levantamento de três fornecedores locais (COTRIEL, Atacarejo Tio Julico e Regional Supermercados) e o posicionamento conclusivo favorável à contratação, atendendo, em linhas gerais, ao art. 18, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021.

Ressalva 1 — Divergência entre o valor estimado no ETP e o valor estimado no Termo de Referência/Edital.

Constata-se que o próprio Estudo Técnico Preliminar traz, em seu item "6. Estimativa do Valor da Contratação", uma planilha de preços unitários para os 92 itens que totaliza aproximadamente **R$ 159.279,40**, ao passo que o Termo de Referência (item 8) e a minuta de Edital, para os **mesmos itens e nas mesmas quantidades**, apresentam total de **R$ 242.387,65** — uma diferença de aproximadamente R$ 83 mil (cerca de 52%), sem que os autos tragam justificativa para a alteração dos preços unitários entre um documento e outro, elaborados com apenas um dia de intervalo (ETP de 11/08/2026 e TR de 12/08/2026). Como a estimativa de valor da contratação constante do ETP deve fundamentar o Termo de Referência (art. 18, § 1º, VI, c/c art. 23 da Lei nº 14.133/2021), e considerando que o TCU tem reiteradamente exigido coerência e rastreabilidade entre as peças de planejamento, recomenda-se que a Secretaria requisitante esclareça nos autos a origem da divergência — indicando, por exemplo, se o valor do ETP corresponde a uma pesquisa preliminar posteriormente substituída pela pesquisa de preços definitiva que embasou o TR — e, sendo o caso, retifique o item 6 do ETP para que reflita o mesmo valor final de referência utilizado no TR e no Edital, de modo a garantir a unidade e a rastreabilidade do processo de planejamento.

Ressalva 2 — Divergência quanto ao prazo de validade mínima exigido para os produtos não perecíveis.

O DFD indica, em suas "informações adicionais", que "os itens precisam estar com prazo de validade de no mínimo 1 (um) ano", ao passo que as especificações técnicas de cada item, tanto no ETP quanto no Termo de Referência, fixam prazos de validade mínima variáveis e, via de regra, inferiores a um ano (predominantemente entre 4 e 6 meses a contar da entrega), o que é corroborado pelo item 20.1.1 da minuta de Edital, que exige validade "entre 04 e 06 meses a partir da data de entrega". Recomenda-se que a Secretaria requisitante confirme qual das duas exigências deve prevalecer, retificando o DFD ou, alternativamente, deixando expresso

que a exigência de validade aplicável é aquela discriminada item a item no Termo de Referência, de modo a evitar questionamentos por parte dos licitantes.

3.2 Pesquisa de preços

Constam dos autos mapas de preços com cotações extraídas de contratações realizadas por outros municípios (fonte: TCE-RS/ICERS), com datas concentradas entre maio e junho de 2026, apresentando, em regra, mais de uma fonte por item, em atendimento ao parâmetro do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, que prioriza contratações similares de outros entes da Administração Pública. Não se identifica, nos documentos analisados, uma memória de cálculo consolidada que explicite o método estatístico utilizado (média, mediana ou menor valor) para a definição de cada preço de referência; recomenda-se, por boa prática, que tal memória conste expressamente dos autos, sem que sua ausência, por si só, comprometa a regularidade da pesquisa já realizada.

3.4 Parcelamento do objeto

No caso de compras, o parcelamento do objeto é a regra, desde que tecnicamente viável e economicamente vantajoso (art. 40, V, "b", da Lei nº 14.133/2021), sendo obrigatória a adjudicação por item quando o objeto for divisível (Súmula TCU nº 247). O parcelamento pode ser excepcionado quando a economia de escala, o risco ao conjunto do objeto ou a padronização recomendarem a compra de um único fornecedor, hipótese que deve ser expressamente justificada.

No caso concreto, verifica-se que o objeto foi devidamente parcelado em itens, por se tratar de bens independentes entre si (EPIs e uniformes de diferentes especificações), o que respeita a autonomia técnica de cada produto e amplia a possibilidade de fornecimento por diferentes licitantes, em conformidade com a regra do art. 40, V, "b", da Lei nº 14.133/2021 e com o entendimento da Súmula TCU nº 247. Não se verifica, na espécie, qualquer agrupamento indevido de itens que pudesse restringir a competitividade do certame ou frustrar a participação de fornecedores especializados em cada segmento.

Diante do exposto, conclui-se que o parcelamento do objeto está devidamente justificado e em conformidade com a legislação de regência, restando atendido o requisito legal.

4. DO TERMO DE REFERÊNCIA (TR)

O Termo de Referência contempla a definição do objeto, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos de contratação, o modelo de execução e de gestão da ata, os critérios de medição e pagamento, a forma de seleção do fornecedor e a estimativa de valor, em atendimento ao art. 6º, XXIII, e ao art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. Constam, ainda, a indicação de gestor (Sr. Tiago Silveira Lucca) e fiscal (Sra. Natacha Prates

Bageston) da Ata, e a previsão de índice de reajuste (IPCA), suprindo exigência que, em minutas anteriores, este órgão consultivo já teve oportunidade de apontar como pendência.

Ressalva 3 — Contradição quanto ao prazo de entrega entre o Termo de Referência e a minuta de Edital.

O Termo de Referência (item 4.1, II) fixa o prazo de entrega em até 10 (dez) dias corridos contados do recebimento da Nota de Empenho ou instrumento hábil, ao passo que a minuta de Edital (trecho posterior à tabela de itens e item 20.1) estabelece prazo de 03 (três) dias úteis a contar da ordem de fornecimento/compra. Tratando-se de disposições sobre o mesmo objeto e o mesmo processo, a contradição deve ser sanada antes da publicação, unificando-se o prazo de entrega em ambos os instrumentos, sob pena de insegurança jurídica para os licitantes e de questionamentos em eventual impugnação ao edital.

5. DA HABILITAÇÃO DOS LICITANTES

Os requisitos de habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista constantes da minuta de Edital (itens 5.1 e 5.2) estão em conformidade com os arts. 62 a 68 da Lei nº 14.133/2021 e não extrapolam o necessário ao cumprimento do objeto.

Ressalva 4 — Ausência de habilitação técnica no Edital, em descompasso com o ETP e o Termo de Referência.

Tanto o Estudo Técnico Preliminar (item 3.6) quanto o Termo de Referência (item 3.6) preveem expressamente, como requisitos de habilitação técnica, (i) alvará de localização e licença sanitária pertinente ao ramo de comércio de gêneros alimentícios, (ii) atestado(s) de capacidade técnica compatíveis com o objeto, (iii) registro dos produtos ou dos estabelecimentos fornecedores de origem animal nos órgãos competentes (SIF, SISBI ou inspeção municipal/estadual) e (iv) atendimento às normas de rotulagem e registro exigidas pelo MAPA e pela ANVISA. Ocorre que a minuta de Edital, no capítulo "5. Documentos de Habilitação", contempla apenas habilitação jurídica, fiscal/social/trabalhista e econômico-financeira, sem qualquer exigência de habilitação técnica. Considerando a natureza do objeto — fornecimento de alimentos, inclusive produtos de origem animal e produtos prontos para consumo, destinados a público em situação de vulnerabilidade social (idosos, crianças e famílias em acompanhamento pelo CRAS) —, a exigência de licença sanitária e de comprovação de registro nos órgãos de inspeção é medida de segurança alimentar que se afigura proporcional e necessária ao cumprimento do objeto (art. 67, IV, da Lei nº 14.133/2021), tendo sido, inclusive, reconhecida como necessária pelo próprio setor técnico nas peças de planejamento. Recomenda-se, portanto, a inclusão, no capítulo de habilitação do Edital, das exigências técnicas já previstas no ETP e no TR, antes da publicação do certame.

Ressalva 5 — Omissão da exigência de balanço patrimonial na habilitação econômico-financeira do Edital.

O ETP e o TR preveem, na habilitação econômico-financeira, a apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, além de certidão negativa de falência. A minuta de Edital (item 5.3), contudo, exige apenas a certidão negativa de falência, sem menção ao balanço patrimonial. Recomenda-se harmonizar o Edital com o planejamento realizado, incluindo a exigência de balanço patrimonial, ou, alternativamente, justificar tecnicamente nos autos a dispensa desse documento, tendo em vista o valor da contratação e o objeto de fornecimento continuado

6. DA MINUTA DE EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E CONTRATO

A minuta de Edital não veda a participação de cooperativas nem de consórcios, o que se mostra adequado por se tratar de aquisição de bem comum, sem dedicação exclusiva de mão de obra. O modo de disputa aberto está expressamente previsto (item 9.1), em conformidade com o art. 56, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. A minuta de Ata prevê vigência de 12 (doze) meses, prorrogável mediante comprovação de vantajosidade, nos termos do art. 84 da Lei nº 14.133/2021.

Ressalva 6 — Data da sessão pública do pregão desatualizada.

O preâmbulo da minuta de Edital designa a sessão pública para o dia 30 de setembro de 2025, data já transcorrida e anterior, inclusive, à própria elaboração do processo (Termo de Abertura de 25/08/2026 e Edital datado de 25 de agosto de 2026). Trata-se, com evidência, de resquício de minuta-modelo não atualizada, que deve ser corrigido antes da publicação, fixando-se nova data de sessão compatível com o cronograma do certame e observado o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis entre a divulgação do edital e a apresentação das propostas, nos termos do art. 55, I, "a", da Lei nº 14.133/2021. O mesmo resquício de data se repete na minuta de Ata de Registro de Preços, que faz referência a homologação "em XX/XX/2025", devendo ser atualizada para o exercício de 2026.

Ressalva 7 — Ausência de referência ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Não se localizou, na minuta de Edital tampouco na minuta de Ata, qualquer menção à divulgação do certame, de seus anexos e do resultado no Portal Nacional de Contratações Públicas — PNCP, providência obrigatória nos termos do art. 54, c/c o art. 94, da Lei nº 14.133/2021, e que também baliza, em grande parte dos regulamentos municipais de SRP, o termo inicial de vigência da Ata. Recomenda-se incluir, no corpo do Edital e da Ata, referência expressa à publicidade no PNCP, e confirmar, junto ao Decreto Municipal nº 3.597/2023, se o

termo inicial de vigência da Ata (atualmente fixado a partir da assinatura) está em conformidade com a regulamentação local ou se deveria ser contado a partir da divulgação no PNCP.

Observação — divergência pontual de endereço de entrega.

O trecho da minuta de Edital imediatamente posterior à tabela de itens indica a entrega dos produtos na "Avenida Ângelo Macalos, nº 1490, Bairro Jardim", ao passo que o item 20.2 do mesmo Edital, bem como o Requerimento inicial e o DFD, indicam a Secretaria de Assistência Social na "Avenida Ângelo Macalós, Bairro Brasil". Recomenda-se conferir e uniformizar o endereço de entrega no corpo do Edital, de modo a evitar dúvidas na execução contratual.

7. DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DA PUBLICIDADE

A indicação da disponibilidade orçamentária é exigência legal (art. 10, IX, da Lei nº 8.429/1992, e art. 105 da Lei nº 14.133/2021). Em se tratando de SRP, a indicação da dotação orçamentária pode ser postergada para o momento da contratação. É obrigatória a divulgação do edital, seus anexos e do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP (art. 54, c/c art. 94), com prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis entre a divulgação do edital e a apresentação de propostas, para o critério de menor preço (art. 55, I, "a").

No caso concreto, verifica-se que a contratação pretendida está contemplada no Plano Anual de Contratações (PAC) do Município, constando a previsão da presente aquisição, o que demonstra o devido alinhamento ao planejamento orçamentário da Administração. Constata-se, ainda, que, tratando-se de licitação processada pelo Sistema de Registro de Preços, a indicação específica da dotação orçamentária poderá ser apresentada no momento da efetiva contratação decorrente da ata, nos termos da legislação de regência. Verifica-se, por fim, que está assegurado o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis entre a divulgação do edital e a apresentação de propostas, em conformidade com o art. 55, I, "a", da Lei nº 14.133/2021.

Ressalva-se, contudo, que as dotações orçamentárias constantes dos autos encontram-se sem a devida assinatura, sendo imprescindível que venham subscritas pelo responsável do setor de Contabilidade e pelo Secretário Municipal da Fazenda, de modo a conferir validade formal à declaração de adequação orçamentária e a resguardar a regularidade do processo licitatório, nos termos do art. 105 da Lei nº 14.133/2021 e do art. 10, IX, da Lei nº 8.429/1992. Recomenda-se, assim, que a Secretaria requisitante providencie a devida assinatura das dotações antes do prosseguimento do certame.

Diante do exposto, conclui-se que a adequação orçamentária e a publicidade do certame atendem, em regra, aos requisitos legais, remanescendo pendente de saneamento

exclusivamente a assinatura das dotações orçamentárias pelos responsáveis competentes, o que deverá ser providenciado previamente à publicação do edital.

8. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria OPINA PELA INVIABILIDADE DO PROSSEGUIMENTO DO CERTAME, nos moldes em que atualmente se encontra instruído, por entender que a estimativa de valor que baliza o Termo de Referência e a minuta de Edital não é confiável, não reflete a realidade de mercado e contém indícios objetivos — e não meras conjecturas — de ter sido artificialmente ajustada a partir da planilha originalmente elaborada no Estudo Técnico Preliminar. A majoração de 100% dos 92 itens licitados, sem uma única exceção, associada à concentração de quase 60% de todo o sobrepreço em apenas dois itens de trivial cotação (variações de 842% e 978%), evidencia, por si, a fragilidade da pesquisa de preços que dá suporte ao valor estimado de R$ 242.387,65, em afronta aos princípios da economicidade, da moralidade administrativa e da vinculação ao interesse público, bem como à obrigatoriedade de pesquisa de preços idônea e rastreável (arts. 5º, 18, 23 e 34 da Lei nº 14.133/2021).

Recomenda-se, portanto, que o processo seja devolvido à Secretaria requisitante para que sejam adotadas as seguintes providências, previamente a qualquer nova submissão a esta Procuradoria:

- realização de nova pesquisa de preços, tecnicamente idônea, com cotações atuais, plurais e efetivamente representativas do mercado local e regional, com memória de cálculo expressa e metodologia declarada (média, mediana ou menor valor), vedando-se a mera transposição de valores de painéis de outros entes sem crítica de compatibilidade;

- refazimento do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência de forma a que ambos reflitam, de modo íntegro e rastreável, o mesmo valor de referência, com a devida justificativa documentada para qualquer alteração de preços unitários entre as peças de planejamento;

- instauração de apuração interna quanto à origem da divergência de valores entre o ETP e o TR, com identificação de responsabilidade funcional, se o caso, na forma do item 2.3 supra;

- saneamento das demais pendências formais indicadas no item 2.4 deste parecer.

Somente após a reinstrução do processo com os elementos acima poderá esta Procuradoria reexaminar a matéria e manifestar-se sobre a regularidade jurídica do certame.

Ressalva-se, por fim, que o presente parecer possui natureza meramente opinativa, não vinculante, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021. Cabe à Administração Pública, no exercício de sua competência decisória e discricionária, decidir por não acolher a presente

manifestação e determinar o prosseguimento do certame, hipótese em que assumirá, de forma pessoal e direta, a responsabilidade pelos riscos jurídicos, orçamentários e de improbidade administrativa dela decorrentes. Nessa eventualidade, recomenda-se que a decisão de prosseguimento seja formalizada por despacho próprio e motivado do Prefeito Municipal, a ser juntado aos autos, no qual reste expressamente consignado que o Chefe do Executivo tem ciência do parecer desfavorável desta Procuradoria e, ainda assim, por razões de conveniência e oportunidade que deverá explicitar, opta por autorizar a continuidade do processo licitatório, afastando a presunção de que a Procuradoria/Assessoria Jurídica teria anuído, ainda que tacitamente, com eventual irregularidade.

É o parecer, que se submete à apreciação superior.

Espumoso/RS, 27 de agosto de 2026.

Kauane Toledo Moraes
Assessora Jurídica Municipal
OAB/RS 136.701