

PARECER JURÍDICO

AUTOS DO PROCESSO N.º : 152 / 2025

**OBJETO : LICITAÇÃO DO TIPO PREGÃO ELETRÔNICO
PARA AQUISIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS**

Senhora Secretária,

1. Vossas Excelências realizam consulta sobre o presente procedimento licitatório para a correspondente aquisição de gêneros alimentícios (cesta básica), na forma que especifica, o que pretende seja realizado por meio de pregão eletrônico menor preço por item, no sistema de registro de preço.
2. Os autos do processo vieram-me para a realização de parecer acerca da legalidade e legitimidade do edital e do respectivo contrato relativos ao objeto acima identificado e especificado, inclusive tendo havido a declinação da finalidade pública da contratação.
3. **Sendo esses os termos da consulta, seguem as razões do parecer.**
4. Cuida-se, portanto, de consulta sobre o presente procedimento licitatório para a correspondente aquisição de gêneros alimentícios (cesta básica), na forma que especifica, o que pretende seja realizado por meio de pregão eletrônico menor preço por item, no sistema de registro de preço.
5. Preliminarmente, importa asseverar que compete a esta assessoria prestar consultoria sob prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspecto relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, muito menos examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, ressalvadas as hipóteses teratológicas.
6. Em linhas gerais, o artigo 18, incisos I a XI, da Lei n.º 14.133/2021, estabelecem as regras a serem seguidas pela administração para realização do procedimento licitatório, cuja redação é a seguinte:

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





0097

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

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

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

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

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

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

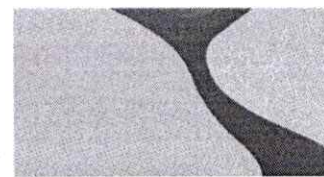
VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

✍





§ 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:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

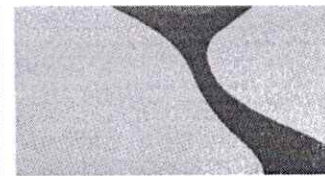
VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

✍





XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

7. Pois bem, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, verifica-se que se trata, a princípio, de contratação de interesse público porque os itens a serem adquiridos são necessários para que possam ser utilizados no atendimento de famílias em vulnerabilidade social, visando a continuidade dos serviços públicos, conforme justificativa, razão pela qual há interesse público pressuposto na contratação, motivo por que recomenda seja nomeado, desde logo, o fiscal da respectiva e futura contratação.

8. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no *caput* do art. 18.

9. Além disso, observa-se que houve a implementação do termo de referência, juntamente com a obrigatória pesquisa dos preços de mercado, cumpre advertir, sobre a necessidade de proceder com cuidado, tanto no tocante aos quantitativos dos itens a serem adquiridos, como também referente ao estudo da necessidade, para que não haja excessos na pretendida contratação, de igual modo, requer atenção sobre a pesquisa dos preços dos itens no mercado, nos moldes do

1





que determina o ordenamento jurídico e a regulamentação municipal aplicado. No caso concreto, constata-se que houve a referida pesquisa.

10. De acordo com o art. 25 da Lei nº 14.133/2021, 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.

11. Quanto a modalidade adotada, a mesma mostra-se escoreita, porquanto consoante o art. 29, da Lei n.º 14.133/2021, deve-se adotar o pregão para aquisição de objetos que possuam padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

12. Do mesmo modo, o critério de julgamento, qual seja, o menor valor por item, atende o que determina o art. 6º, inciso XLI, da Lei n.º 14.133/2021, cuja redação é a seguinte:

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.**

13. Por fim, destaco que a licitação será processada por meio do Sistema de Registro de Preços – regulamentado pelo Decreto Federal n.º 11.462/2023, mostrando-se útil a administração pública municipal, pois, além de procurar atingir preços mais vantajosos ao longo da vigência da Ata de Registros de Preços, permite a aquisição conforme a necessidade da administração.

14. Por outro lado, razoável e necessária à licitação por itens como forma de ampliar a concorrência, nesse sentido, tanto quanto possível, deve se fazer a fragmentação do objeto por itens, a fim de atender o verbete consagrado na Súmula 247/TCU, a saber:

“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.”

15. Por fim, cumpre observar se a minuta do edital de licitação atende ao interesse público e a legislação de regência, principalmente se deflagra situação de vantagem para a Administração Pública e de isonomia para os eventuais concorrentes do certame público em questão, nos termos do art. 5º, *caput*, e 37, *caput*, da Constituição Federal.

16. Verifica-se que o termo de referência constante dos autos justifica, lança, especifica e descreve o objeto, o prazo, a forma e o local de entrega, as obrigações da contratada e do contratante, bem como a forma de recebimento e de pagamento, assim também as estimativas de custo e preços, as sanções em caso de inadimplemento, o que assegura a viabilidade da licitação e da futura contratação, sem margem, a princípio, para a violação do princípio da isonomia, ressalvado o quanto exposto acima.

17. Nessa linha, também, a minuta do edital, já que esta se encontra redigida, em linha de princípio, com todos os cuidados e prescrições legais, a fim de cumprir a finalidade da licitação, consistente em realizar contrato vantajoso para a Administração Pública em conformidade com os princípios inscritos no art. 5º, *caput*, e 37, *caput*, da Constituição Federal.

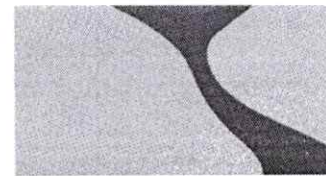
18. Anote-se que o princípio do julgamento objetivo encontra-se atendido na presente licitação, uma vez que vencerá a licitação aquele que oferecer o menor preço pelo item em disputa. Nesse caso, deve-se repudiar qualquer prática tendente a chamado *alinhamento de preços* ou que faça com que a Administração, após a licitação, não pague os produtos dentro dos preços de mercado, pois não é porque o fornecimento será realizado para a Administração que se justifica o pagamento a maior do que os particulares pagarão.

19. No mais, é preciso enfatizar para que a Administração não deixe de nomear/indicar o fiscal deste contrato, para que esta possa identificar possíveis violações contratuais ou outros acontecimentos relevantes.

20. Em consequência, não se vê, a princípio, nenhuma cláusula que importe em desvantagem para a Administração Pública e nem em quebra da isonomia dos concorrentes na minuta do edital em perspectiva, motivo pelo qual se conclui pela sua higidez e legalidade.

21. Sendo assim, e com base nessas premissas, infere-se que o processo de licitação e de contratação em questão se mostra hígido, legal e legítimo.

ℳ



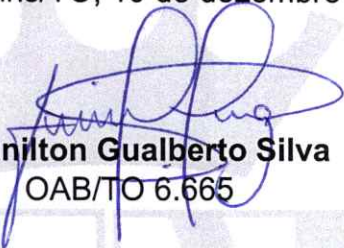


0102

22. **Este é o parecer que submeto à apreciação de Vossa Excelência, salvo opinião mais abalizada de conteúdo superior.**

Respeitosamente,

Aurora do Tocantins/TO, 10 de dezembro de 2025.


Josanilton Gualberto Silva
OAB/TO 6.665

