



Prefeitura Municipal de Marabá
Procuradoria-Geral Do Município
Procuradores Municipais

PARECER Nº: **3/2026/PROGEM-PM/PROGEM-PMM**

PROCESSO Nº: **050505212.001041/2025-72**

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA/SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO (ORDENADOR DE DESPESA).

ASSUNTO: AQUISIÇÃO DE SEMENTES FRUTÍFERAS E OLERÍCOLAS, BEM COMO DE MUDAS FRUTÍFERAS, DESTINADAS À IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO DE FORTALECIMENTO DA CADEIA PRODUTIVA DA FRUTICULTURA E OLERICULTURA, VISANDO ATENDER ÀS DEMANDAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA - SEAGRI

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE SEMENTES FRUTÍFERAS E OLERÍCOLAS, BEM COMO DE MUDAS FRUTÍFERAS, DESTINADAS À IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO DE FORTALECIMENTO DA CADEIA PRODUTIVA DA FRUTICULTURA E OLERICULTURA. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, DECRETO Nº 383/2023, DECRETO Nº 405/2023. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RECOMENDAÇÕES. POSSIBILIDADE LEGAL. OPINIÃO FAVORÁVEL.

1. DO RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta sobre a juridicidade do processo administrativo licitatório que tem por finalidade a AQUISIÇÃO DE SEMENTES FRUTÍFERAS E OLERÍCOLAS, BEM COMO DE MUDAS FRUTÍFERAS, DESTINADAS À IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO DE FORTALECIMENTO DA CADEIA PRODUTIVA DA FRUTICULTURA E OLERICULTURA, VISANDO ATENDER ÀS DEMANDAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA - SEAGRI, mediante licitação pública, na modalidade Pregão, em sua forma Eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

2. Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica: Documento de Formalização de Demanda - DFD (1117380); Termo de Encaminhamento (1124572); Despacho de Encaminhamento da Autoridade Imediata (1124576); Documento HIRON (1124578); Documento Lei 18.119 (1124599); Autorização para instrução do processo de contratação (1124603); Documento Lei_17.761_2017__Estrutura_Adm_Maraba_ (1124643); Documento Lei_17.767_2017__Estrutura_Adm_Maraba_ (1124646); Documento

Lei 17.767/2017 - Estrutura Adm Marabá (1124646); Portaria NORBERTO (1124650); Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação (1124653); Certidão - Princípio da Segregação das Funções (1124855); Despacho Designação Gestor Contrato (1124958); Termo de Compromisso e Responsabilidade do Gestor do Contrato (1217239); Despacho Designação Fiscal Contrato (1126319); Termo de Compromisso e Responsabilidade dos Fiscais de Contrato (1126367); Termo de Encaminhamento (1126446); Análise de Riscos (1126464); Estudo Técnico Preliminar da Contratação (1130038); Ofício 725 Solicitação de Orçamento (1127456); Relatório da Pesquisa de Preços (1268570); Pesquisa de Preços - Doc Externo E-mail (1207478); Pesquisa de Preços - Doc Externo Fornecedores (1207580); Cotação Compras Gov (1268853); Cotação Banco de Preços (1207507); Planilha de Orçamento (1269379); Termo de Referência - Compras (1300296); QDD - Quadro detalhado de despesas - Saldo das dotações orçamentárias (1160362); Ofício - Solicitação de Parecer Orçamentário 11 (1172776); Parecer Orçamentário 1038 (1218691); Solicitação de Despesa - ASPEC MUDAS (1271613); Solicitação de Despesa - ASPEC SEMENTES (1271622); Ofício - Solicitação de Parecer Orçamentário 13 Retificação (1241130); Parecer Orçamentário 1071 (1245651); Declaração de Adequação Orçamentária (1247568); Autorização Abertura de Procedimento Licitatório 116 (1272845); Ofício - Solicitação de Abertura de Processo Licitatório 23 (1272859); Minuta de Edital (1306769); Ofício 411 análise preliminar CONGEM (1309156); Parecer nº 937/2025-DIVAN/CONGEM - PRELIMINAR (Fase interna) (1359856); Portaria CPL (1360151); Ofício - Solicitação de Análise e Parecer Jurídico 246 (1360159).

2. DA ANÁLISE PRELIMINAR PELA CONGEM

3. Consta dos autos o Parecer nº 937/2025-DIVAN/CONGEM (Fase interna) (1359856), onde a Controladoria Geral do Município de Marabá efetua a análise técnica inicial do feito, verificando se os procedimentos de planejamento que precedem a realização do certame foram dotados de legitimidade, respeitando os princípios da Administração Pública, em conformidade com os preceitos da Lei nº 14.133/2021, bem como demais dispositivos pertinentes que instruem os autos em tela, concluindo que:

CONCLUSÃO

Salientamos que a responsabilidade pelos atos que sucedem à análise desta Controladoria fica a cargo da autoridade ordenadora de despesas, nos termos da Lei Municipal nº 17.761/2017 e alterações.

Desta sorte, NÃO VISLUMBRAMOS ÓBICE ao prosseguimento do Processo nº 050505212.001041/2025-72-PMM, na modalidade Pregão Eletrônico, devendo dar-se continuidade aos trâmites procedimentais pela Diretoria de Governança de Licitações e Contratos - DGLC, com vistas ao exame de legalidade pela Assessoria Jurídica do Município e, após aprovação, realização da fase externa do certame, com publicação do edital, divulgação para apresentação de interessados, sessões e demais atos para seleção de melhor(s) proposta(s) que atenda o interesse público.

Observe-se, para tanto, os prazos e disposições legais atinentes à matéria, inclusive atentando quanto à obrigatoriedade de publicação de referidos atos na imprensa oficial e Mural de Licitações do Tribunal de Contas dos Municípios - TCM-PA.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

1. DA FINALIDADE E DA ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade solicitante no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

- I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
- II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

5. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em

função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica, financeira ou de conveniência e oportunidade.

6. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

7. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

8. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

2. DA AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE LEGAL

9. **A contratação foi autorizada pelo Secretário Municipal de Administração (1124603), em decorrência de sua autonomia administrativa e financeira conferida pela Lei Municipal nº 17.761, de 2017 (1124643), alterada pela Lei Municipal nº 17.767, de 2017 (1124646).**

10. **Considerando a nomeação do novo Secretário Municipal de Agricultura, recomendo a ratificação da documentação apretnada juntada nos autos.**

3. DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL: CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

11. A sustentabilidade, no âmbito das contratações públicas sob a égide da Lei nº 14.133, de 2021, deixou de ser um conceito acessório para tornar-se um princípio fundamental e um objetivo do processo licitatório, conforme estabelecido nos artigos 5º e 11, inciso IV. A presente contratação apresenta uma aderência intrínseca a esse princípio, dado que o objeto — sementes e mudas — visa diretamente o fomento de práticas agrícolas sustentáveis e a recomposição vegetal produtiva no município de Marabá.

12. O Termo de Referência (1300296), nos itens 4.17 e 4.18 prevê a observância da Instrução Normativa nº 01/2010 e do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, o que impõe ao fornecedor o dever de demonstrar práticas de manejo responsável e o uso de embalagens recicláveis ou biodegradáveis, em sintonia com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 2010).

13. O Termo de Referência (1300296), nos seus itens 4.17 e 4.18, prevê expressamente a observância da Instrução Normativa nº 01/2010 e do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, o que impõe ao futuro contratado o dever de demonstrar práticas de manejo responsável e o uso de embalagens recicláveis ou biodegradáveis, em sintonia com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 2010). A exigência de certificação fitossanitária (CFO/CFOC) e do registro no RENASEM (Registro Nacional de Sementes e Mudanças) atua como uma salvaguarda ambiental robusta, prevenindo a introdução de pragas e doenças que poderiam comprometer o ecossistema regional e o patrimônio genético local. **Recomenda-se apenas que a fiscalização técnica seja rigorosa quanto ao descarte das embalagens após a distribuição, garantindo que o ciclo de vida do objeto seja encerrado sem danos ao meio ambiente urbano e rural.**

14. Neste sentido extrai-se do Termo de Referência (1300296) a seguinte exigência, no ITEM 4:

Sustentabilidade:

4.17. Os produtos deverão atender, no que couber, o disposto na Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de

bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Municipal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

4.18. Além dos critérios de sustentabilidade eventualmente inseridos na descrição do objeto, devem ser atendidos os seguintes requisitos, que se baseiam no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis:

4.18.1. Durante a execução contratual, deverão ser observadas práticas de sustentabilidade ambiental e social, priorizando fornecedores que adotem boas práticas agrícolas e manejo responsável dos recursos naturais.

4.18.2 Sempre que possível, deverá ser priorizado o uso de embalagens recicláveis, retornáveis ou biodegradáveis, bem como a adoção de logística reversa, conforme previsto na Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos).

4. DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

15. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 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.

16. O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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, 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 **determino 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.

(grifou-se)

17. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição da Administração.

18. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

19. Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

5. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP

20. O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

21. O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

Art. 18 [...]

§ 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.

22. É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

23. Além das exigências da Lei n. 14.133, de 2021, deve a Administração observar as regras constantes da no Decreto Municipal nº 383, de 28 de março de 2023, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública municipal.

24. No presente caso, a Equipe de Planejamento da Contratação elaborou o **Estudo Técnico Preliminar (1130038)**. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, **efetuadas as adaptações**, ele aparentemente contera as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

5.1. DA DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

25. A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

26. Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I da NLLC, já reproduzidos no presente parecer. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda, quando se passar à fase de levantamento de mercado, tratada mais à frente. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.

27. Também por meio dela é possível fazer uma reflexão para extrair quais os requisitos essenciais sem os quais a necessidade não seria atendida. Trata-se de requisitos da própria necessidade, portanto, e não de eventuais soluções a serem adotadas, até porque, nessa primeira etapa, ainda não se sabe quais as soluções disponíveis. Nesse sentido, o art. 18, §1º da Lei n. 14.133, de 2021, que estabelece os elementos do ETP, prevê os requisitos da contratação no seu inciso III, enquanto o levantamento de mercado (quando se buscam as soluções disponíveis) somente no inciso V.

28. Além disso, a descrição da necessidade de contratação deve conter manifestação acerca da essencialidade e interesse público, devendo, portanto, ser avaliado o interesse público também na perspectiva de haver impacto ambiental negativo decorrente da contratação e se há opções que atendam ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o ciclo de vida do objeto (artigo 11, I, Lei n. 14.133, de 2021).

29. **Segundo a autoridade requisitante, é necessária a contratação nos seguintes termos (1130038):**

(...)

"1.2 FINALIDADE: presente contratação tem como finalidade solucionar a carência de insumos básicos, como sementes olerícolas e frutíferas, bem como mudas frutíferas de qualidade comprovada, indispensáveis ao fortalecimento e à expansão das cadeias produtivas da fruticultura e olericultura no município de Marabá. A ausência desses insumos tem limitado a capacidade produtiva dos agricultores familiares, comprometendo o atendimento à crescente demanda por alimentos frescos, diversificados e de origem local, além de restringir o alcance das políticas públicas de fomento rural executadas pela Secretaria Municipal de Agricultura – SEAGRI.

O problema identificado decorre das dificuldades enfrentadas por centenas de famílias agricultoras para obter sementes e mudas de procedência técnica garantida, adaptadas às condições de solo e clima da região. Essa limitação impacta diretamente a produtividade, a qualidade dos cultivos e a sustentabilidade econômica das atividades agrícolas, gerando vulnerabilidade produtiva e dependência de insumos externos, o que reduz a competitividade e a capacidade de expansão das propriedades familiares.

A real necessidade da contratação está em assegurar o fornecimento regular e padronizado de sementes olerícolas e frutíferas e mudas frutíferas de alto desempenho, permitindo que a SEAGRI amplie suas ações de apoio técnico e difusão de tecnologias voltadas ao incremento da produção local. A medida também visa otimizar a estrutura do viveiro municipal, que será responsável pela produção de mudas frutíferas a partir das sementes adquiridas, fortalecendo a autossuficiência institucional, a redução de custos e o uso racional dos recursos públicos.

Com a execução desta contratação, pretende-se alcançar o aumento da produtividade agrícola, a diversificação dos cultivos, a melhoria da renda e da segurança alimentar das famílias beneficiadas, além do fortalecimento da agricultura familiar urbana e rural. Espera-se, ainda, promover a integração dos produtores aos programas de compras institucionais, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), consolidando práticas sustentáveis e agroecológicas que contribuam para a autonomia produtiva, a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico sustentável do município de Marabá.

A presente iniciativa também se fundamenta na Lei Municipal nº 18.119, de 13 de maio de 2022, que institui os Programas de Incentivo ao Produtor Rural da Agricultura Familiar no município de Marabá, vinculados à SEAGRI, especialmente em seus artigos 1º e 2º, que determinam o apoio à produção de mudas, o acesso a sementes de qualidade e o fortalecimento da agricultura sustentável e social. Dessa forma, a contratação se insere no conjunto de ações previstas pela legislação municipal voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar e à promoção de sistemas produtivos sustentáveis.

Dessa forma, a contratação proposta configura-se como uma ação estruturante de política pública agrícola, alinhada às competências institucionais da Secretaria Municipal de Agricultura – SEAGRI, previstas em sua lei de criação, e aos objetivos estratégicos de fortalecimento da agricultura familiar, observando os princípios da eficiência, economicidade, interesse público e desenvolvimento sustentável estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021."

(...)

30. **A contratação, segundo a autoridade requisitante, encontra embasamento na Lei Municipal nº 18.119, de 13 de maio de 2022, alterada pela Lei Municipal nº 18.171, de 21 de dezembro de 2022, que dispõe sobre os Programas de Incentivos ao Produtor Rural da Agricultura Familiar no Município de Marabá.**

31. **Contudo, é certo que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto. O papel do órgão jurídico é recomendar que essa reflexão sobre a necessidade administrativa seja efetivamente realizada, orientando o órgão assistido a registrá-la nos autos, caso não o tenha sido, ou então a aperfeiçoá-la, na hipótese de ela se revelar insuficiente ou desarrazoada.**

32. **O órgão demandante, a despeito da tecnicidade do assunto, aparentemente demonstrou a necessidade de contratação, conforme consta justificado no Estudo Técnico Preliminar.**

5.2 DA PREVISÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

33. De acordo como do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual.

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

34. **É preciso compreender que o Plano de Contratações Anual (PCA) constitui instrumento de governança, no âmbito do Município de Marabá, o Decreto nº 383, de 28 de março de 2023, tratou sobre a implantação progressiva do PCA no Município, nos seguintes termos:**

Art. 26. O Município implementará progressivamente o Plano de Contratações Anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

35. **Convém lembrar que incumbe ao setor de contratações a verificação de que a demanda está contemplada no PCA.**

36. **Segundo a autoridade requisitante, o objeto da contratação está prevista no Plano Anual de Contratações, conforme se disposto no ITEM 10 do Estudo Técnico Preliminar (1130038).**

37. **É certo que o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme artigo 12, §º, da Lei nº 14.133, de 2021.**

5.3 DA DEFINIÇÃO DO OBJETO

38. Uma vez investigada a necessidade administrativa que origina o pedido de contratação e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se

diferenciar dos particulares em geral porque deverá então descrever referida solução, convertendo-a no objeto licitatório. A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para então, por meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

39. Bem por isso, o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

40. De acordo com o art. 18, caput, da Lei n. 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos.

41. No que tange às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos do art. 1º da Lei nº 4.150, de 1962.

42. Portanto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

43. **O órgão demandante, a despeito da tecnicidade do assunto, aparentemente realizou a definição do objeto, conforme consta justificado no Estudo Técnico Preliminar.**

5.4. DOS QUANTITATIVOS ESTIMADOS

44. Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

45. Nessa etapa, entretanto, a definição do aspecto quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades. Isso é especialmente importante de ser registrado nos autos por ser um ponto objetivo, de maior verificação e consequentes questionamentos, que se tornam mais difíceis de responder à medida que o tempo transcorre, quando a memória e a documentação correspondente podem estar menos acessíveis.

46. Assim, deve-se evitar ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

47. Nesse sentido, o art. 40 da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que o planejamento de compras considere a expectativa de consumo anual, devendo tal regra ser observada no caso concreto, admitindo-se o fornecimento contínuo, conforme inciso III do citado dispositivo.

48. Convém observar que a adoção de orçamento sigiloso não conduz ao sigilo dos quantitativos. Pelo contrário, permanece ampla a divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

49. **A definição precisa dos quantitativos a serem contratados constitui requisito indispensável para a validade da fase preparatória, conforme preceitua o artigo 18, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021, que exige o acompanhamento de memórias de cálculo e documentos que suportem a estimativa das quantidades. No presente feito, a instrução processual demonstra que os quantitativos foram delineados com base em critérios técnicos objetivos, fundamentados no Projeto Básico da SEAGRI e no planejamento estratégico de atendimento ao público-alvo. A Administração justificou a aquisição de insumos para o atendimento de aproximadamente 1.000 (mil) famílias**

agricultoras, subdivididas em 198 beneficiárias da fruticultura e 802 da olericultura, o que confere a necessária racionalidade ao dimensionamento da demanda.

50. A divisão proporcional entre espécies frutíferas prontas para plantio, material micropropagado para aclimação no viveiro municipal e sementes olerícolas para distribuição direta reflete uma análise cuidadosa da capacidade operacional da Secretaria e das necessidades reais dos produtores locais, assegurando que o volume de materiais adquiridos guarde estrita correlação com o interesse público e com as metas sociais dos programas de fomento rural. Além disso, a manutenção de parte das mudas e sementes no viveiro municipal para desenvolvimento técnico demonstra uma preocupação com a eficiência biológica e a maximização da taxa de sobrevivência dos vegetais, evitando-se o desperdício de recursos públicos decorrente de aquisições superestimadas ou desprovidas de suporte logístico para o manejo adequado. Portanto, as quantidades fixadas na Planilha Orçamentária e no Termo de Referência foram motivadas ao escopo do Projeto de Fortalecimento da Cadeia Produtiva, atendendo aos princípios da eficiência e da economicidade, segundo a autoridade requisitante.

51. Por fim, observa-se que o ETP (1130038), no ITEM 6, descreve a estimativa das quantidades a serem contratadas.

52. Deve-se ressaltar que não compete a esta Procuradoria adentrar em questões técnicas, apenas apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação e verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

5.5. DO LEVANTAMENTO DE MERCADO

53. Uma vez identificada a necessidade administrativa e definido o objeto e quantidades, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

54. O art. 44 da Lei nº 14.133, de 2021, determina que a Administração promova a avaliação dos custos e benefícios das opções de compra e locação de bens, quando ambas as soluções foram viáveis, de modo a indicar a alternativa que se revelou mais vantajosa no caso concreto. Neste ponto, ressalte-se que a vantajosidade deve considerar o ciclo de vida do objeto, nos termos dos artigos 11, I e 18, VIII, da mesma lei.

55. Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

56. A análise jurídica da fase preparatória impõe a verificação do cumprimento do art. 18, inciso II, da Lei nº 14.133, de 2021, que determina a realização de levantamento de mercado para a prospecção de soluções e análise de alternativas. No presente caso, a equipe técnica da SEAGRI realizou estudo constante no Estudo Técnico Preliminar, no qual ficou demonstrada a ampla oferta dos insumos (sementes e mudas) em âmbito regional e nacional, assegurando a viabilidade da competição. O levantamento de mercado fundamentou a escolha do Pregão Eletrônico como modalidade adequada, uma vez que o objeto é constituído por bens cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, conforme a dicção do art. 6º, inciso XLI, da legislação de regência.

57. Ainda no âmbito do levantamento de mercado, a Administração justificou de forma satisfatória o afastamento de procedimentos auxiliares ou de outras alternativas de contratação. Foi descartada a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) e a adesão a atas externas de outros entes, fundamentando-se no fato de que a necessidade administrativa demanda uma entrega em remessa única e integral, vinculada ao rigoroso cronograma operacional do Departamento de Produção Animal e Vegetal (DEPAV) e ao calendário agrícola do Município de Marabá. A adesão a atas externas foi motivadamente afastada por não garantir a adequação das especificações técnicas

regionais e pela incerteza quanto à celeridade de entrega pelo fornecedor registrado, o que poderia comprometer a vitalidade das mudas e o sucesso do projeto de fomento. Assim, a instrução processual demonstra que a escolha do rito licitatório convencional por pregão foi antecedida de análise racional do mercado fornecedor, garantindo a eficiência da escolha administrativa.

58. O órgão demandante, a despeito da tecnicidade do assunto, aparentemente realizou o levantamento de mercado, conforme consta justificado no Estudo Técnico Preliminar, no ITEM 4.

5.6. DO PARCELAMENTO DO OBJETO DA CONTRATAÇÃO

59. Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

V - atendimento aos princípios:

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

(...) (grifou-se)

60. Ocorre que o parcelamento deve ser adotado levando-se em consideração alguns critérios objetivos, descritos no §2º do dispositivo citado:

Art. 40 [...]

[...]

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

61. Por outro lado, há situações em que a lei expressamente restringe a possibilidade de parcelamento do objeto, conforme situações descritas no mesmo art. 40, em seu parágrafo terceiro:

Art. 40 [...]

[...]

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

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.

62. Como critério conceitual, o artigo 87 do Código Civil preceitua:

Art. 87. Bens divisíveis são os que se podem fracionar sem alteração na sua substância, diminuição considerável de valor, ou prejuízo do uso a que se destinam.

63. Em vista disso, e de uma forma geral, as licitações em que o objeto é disposto em um item apenas, ou em que os vários objetos são dispostos em vários itens, com disputa e adjudicação independentes entre si, tendem a observar o princípio do parcelamento, desde que cada um dos objetos dos itens sejam considerados indivisíveis, o que deve ser esclarecido pelo órgão.

64. Por outro lado, a disposição de um objeto em tese indivisível em um mesmo item (como nos casos de aquisição com instalação, por exemplo), ou a agregação de itens em um grupo, pode vir a caracterizar a não observância do referido princípio, demandando, necessariamente, justificativa por parte do órgão ou entidade.

65. Ainda nesse tocante, a agregação de itens em grupo para julgamento da proposta pelo menor preço global do grupo pode vir a comprometer a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa, caso seja possível a contratação de itens isolados e a não contratação de outros. Nesses casos, seria cabível aplicar em um pregão comum, por analogia, as regras dos §§ 1º e 2º do artigo 82, que disciplina o Sistema de Registro de Preços:

Art. 82. [...]

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

66. 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.”

67. Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os bens a serem adquiridos, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, conforme Acórdão TCU nº 1972/2018-Plenário (Rel. Min. Augusto Sherman, 22/08/2018):

“30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam

surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.

[...]

32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.

33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.

68. **Observa-se dos autos que, a Administração apresentou Justificativa no ETP (1130038), no ITEM 8, para promover a licitação POR ITEM.**

69. **No caso em análise, o objeto é composto por sementes olerícolas, sementes frutíferas, mudas frutíferas enxertadas e mudas frutíferas micropropagadas. Sob a ótica da viabilidade técnica, o parcelamento justifica-se pela heterogeneidade botânica e biológica dos itens, uma vez que o processo produtivo de mudas enxertadas de citros difere substancialmente da produção laboratorial de mudas de banana micropropagadas ou do comércio de sementes peletizadas de hortaliças. A exigência de que uma única empresa fornecesse todo o escopo resultaria na participação exclusiva**

de grandes distribuidores ou intermediários, afastando os viveiristas e produtores diretos que, por possuírem especialização técnica em determinadas culturas, podem oferecer preços mais competitivos e produtos de melhor qualidade fitossanitária.

70. Sob o prisma da vantajosidade econômica, o parcelamento por itens mitiga o risco de sobrepreço que frequentemente decorre da globalização de objetos distintos. Ao permitir que cada espécie seja disputada individualmente, a Administração garante que o julgamento pelo menor preço incida sobre a realidade específica de cada mercado produtor, promovendo a economia de escala para o licitante especializado e, por conseguinte, a redução do valor global da contratação para o Município. Ademais, a cisão do objeto por itens é o mecanismo que viabiliza a aplicação eficaz do tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas, conforme se verá adiante, harmonizando o procedimento licitatório com o objetivo de desenvolvimento nacional e local sustentável previsto no art. 5º da Lei nº 14.133, de 2021.

6. ANÁLISE DE RISCOS

71. A análise de riscos, prevista no artigo 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, representa uma das mais significativas evoluções no rito preparatório das licitações brasileiras, ao impor à Administração o dever de identificar antecipadamente as intercorrências que podem comprometer o atingimento dos resultados pretendidos.

72. No caso em apreço, verifica-se que a Equipe de Planejamento elaborou um Mapa de Riscos, registrado na Análise de Riscos (1126464), no qual foram catalogados eventos críticos estrategicamente selecionados pela sua relevância agrônômica e administrativa.

73. O primeiro risco identificado refere-se ao atraso na entrega das sementes e mudas, cuja probabilidade e impacto foram classificados como médios. Esta análise é tecnicamente irrepreensível, dado que o fornecimento de material vegetal vivo está intrinsecamente vinculado à sazonalidade e às janelas de plantio do calendário agrícola da região de Marabá. Um atraso na entrega não representa meramente uma mora administrativa, mas a possibilidade real de perda de toda uma safra ou ciclo produtivo para as mil famílias beneficiárias, frustrando a finalidade pública da assistência técnica rural. A medida preventiva de definir prazos compatíveis e manter monitoramento constante sob responsabilidade da Gestora do Contrato, aliada à estratégia contingencial de replanejamento com priorização de espécies de ciclo curto, demonstra uma visão holística da operação que transcende o formalismo contratual.

74. Aprofundando a análise, o segundo risco mapeado — o recebimento de insumos fora dos padrões técnicos, tais como baixa taxa de germinação ou mudas sem o vigor vegetativo adequado — atinge diretamente a eficiência biológica do projeto. A Administração Municipal, ao exigir atestados de conformidade e conferência técnica rigorosa no ato do recebimento, sob a égide da Fiscal Técnica (Engenheira Agrônoma), estabelece uma barreira de controle essencial para evitar o desperdício de recursos públicos em materiais que não resultariam em produção efetiva. A previsão de substituição imediata em até 15 dias úteis, sem ônus adicional, conforme as cláusulas 4.4 e 10.2 do Termo de Referência, assegura que o risco de má qualidade biológica seja transferido ao contratado, que detém o dever de garantia técnica. Este gerenciamento de riscos é vital, pois mudas sem sanidade comprovada podem, inclusive, introduzir pragas no viveiro municipal ou nas propriedades rurais, gerando um passivo ambiental e produtivo de grandes proporções.

75. Por fim, o terceiro risco, concernente às divergências quantitativas entre o material contratado e o efetivamente entregue, foi classificado com impacto alto no Mapa de Riscos (R3), justificando a adoção de mecanismos de controle documental exaustivos. A proposta de conferência física vinculada ao sistema SEI e o uso de checklists demonstram a preocupação com a transparência e com a liquidação precisa da despesa pública. A classificação qualitativa global da contratação como de risco médio revela-se, portanto, prudente e fundamentada, pois reconhece as incertezas inerentes à logística de seres vivos e à complexidade da rede de fornecedores de mudas micropropagadas e sementes híbridas.

76. A implementação da Análise de Riscos representa o cumprimento de uma das mais importantes inovações da Lei nº 14.133, de 2021, ao exigir a gestão de riscos como parte essencial da governança das contratações públicas, mitigando falhas e assegurando que a contratação atinja seus objetivos finalísticos sem prejuízo ao erário ou à continuidade das políticas públicas de fomento

rural.

7. ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS

77. O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

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;

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.

(...)

78. Além das regras legais, também devem ser observadas as normas do Decreto Municipal nº 383, de 28 de março de 2023, que estabelece o dever de materialização da pesquisa de preços em documento que contemple, no mínimo, as exigências do artigo 56 da referida norma:

Art. 56. A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:

I - descrição do objeto a ser contratado;

II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;

III - caracterização das fontes consultadas;

IV - série de preços coletados;

V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;

VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;

VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e

VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 58.

79. O referido Decreto, em seu artigo 58, define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133, de 2021. Acrescenta, no entanto, no §1º do artigo 58 que devem ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II, painel para consulta de preços do PNCP e contratações similares, respectivamente, devendo ser apresentada justificativa nos autos em caso de impossibilidade de adoção destes.

80. Assim, o primeiro ponto a ser destacado é a necessidade jurídica dessa priorização, a ser justificada nos autos quando não observada.

81. Um segundo ponto refere-se ao limite temporal estabelecido para os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, voltados a evitar que os valores pesquisados já estejam desatualizados, conforme descrito nos incisos do artigo 58 da Decreto Municipal nº 383, de 2023, cabendo repetir a pesquisa de preços sempre que ultrapassado o ali prazo previsto.

82. Por fim, impende ressaltar a previsão do art. 59, § 4º, do Decreto Municipal nº 383, de 2023, que deve ser observada pelo consulente no sentido de que "Os preços coletados devem ser

analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

83. Assim, verifica-se dos autos que no tocante à pesquisa de preços, observa-se que a Administração Municipal buscou observar os parâmetros estatuídos no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021 e nos artigos 56 a 59 do Decreto Municipal nº 383, de 2023, utilizando-se de uma cesta de preços **composta por consultas ao Painel de Preços (Compras.gov) (1268853), Banco de Preços (1207507) e cotações diretas com fornecedores do ramo (1207580)**. A metodologia estatística aplicada, que privilegiou a mediana para os itens extraídos do Compras.gov e a média aritmética para a composição final do valor estimado, revela-se adequada para mitigar distorções mercadológicas.

84. **No Relatório de Pesquisa de Preços (1268570), que detalhou o descarte de valores manifestamente inexequíveis ou excessivamente elevados, prática que encontra amparo no artigo 23, parágrafo 3º, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, garantindo que o teto da licitação não seja contaminado por valores que comprometeriam a competitividade ou a futura exequibilidade contratual.**

85. **Contudo, identifica-se uma inconsistência material de valores entre as peças de planejamento que compõem os autos. O Documento de Formalização de Demanda (1117380) e o Estudo Técnico Preliminar (1130038) indicam uma despesa estimada de R\$ 1.136.186,50. Todavia, o Relatório de Pesquisa de Preços consolidado (1268570) e a Planilha de Orçamento Média (1269379) elevam o montante para R\$ 1.148.076,50. É imperativo que os documentos anteriores de planejamento sejam harmonizados por meio de nota explicativa ou despacho saneador, assegurando que a reserva orçamentária e a autorização de abertura do certame estejam lastreadas no valor efetivamente praticado no mercado, evitando-se lacunas de cobertura financeira no momento da adjudicação.**

8. ORÇAMENTO SIGILOSO

86. A Administração pode optar pela realização de licitação com preservação das informações do orçamento estimado, o que se admite desde que justificadamente, conforme estabelece o art. 24, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

87. De acordo com o art. 18, §1º, inciso VI, o ETP deve tratar da 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, caso a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação.

88. Desse modo, o planejamento da contratação deve contemplar a análise de conveniência e oportunidade sobre a adoção ou não do orçamento sigiloso.

89. **Em uma análise prévia, verifica-se que na Minuta do Edital, no ITEM 3, revela que o orçamento estimado da presente contratação NÃO será de caráter sigiloso.**

9. TERMO DE REFERÊNCIA

90. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021:

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

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;

- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
 - f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
 - g) critérios de medição e de pagamento;
 - h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
 - i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
 - j) adequação orçamentária;
- (...)

91. Especificamente em relação a compras, também devem ser observadas as exigências do art. 40, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no [inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei](#), além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

(...)

92. No que se refere aos serviços, também devem ser observadas as exigências do art. 47, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º (...)

Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:

I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;

II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;

III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;

IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;

V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;

VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

93. O Decreto Municipal nº 383, de 28 de março de 2023 dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da Administração Pública Municipal. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.

94. **O Termo de Referência (1300296) foi juntado aos autos e aparentemente reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.**

9.1. DO OBJETO DA LICITAÇÃO

9.1.1. DA NATUREZA COMUM DO OBJETO

95. Compete à administração declarar que o objeto a ser licitado 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.

96. 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;

(...)

97. 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.

98. **No caso concreto, a Administração declarou expressamente a natureza comum do objeto da licitação, através do Documento de Formalização de Demanda- DFD (1117380) e constou no Termo de Referência (1300296), no ITEM 1.2.**

9.2. DA VEDAÇÃO DE MARCA OU PRODUTO

99. O art. 41, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, contempla a possibilidade de a Administração vedar a contratação de marca ou produto, quando, mediante processo administrativo, restar comprovado que os produtos adquiridos e utilizados anteriormente pela Administração não atendem a requisitos indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual.

100. **No caso concreto, a Administração inseriu no Termo de Referência que não haverá vedação de contratação de marca ou produto, no ITEM 4.19.**

9.3. DA INFORMAÇÃO SOBRE O REGIME DE FORNECIMENTO

101. Os documentos de planejamento da contratação devem tratar do regime de fornecimento de bens, observados os potenciais de economia de escala, cujos impactos podem afetar a decisão sobre o parcelamento ou não do objeto, que será abordado mais adiante.

102. A análise do planejamento revela que a Administração Municipal optou por um regime de fornecimento em remessa única, com entrega integral de todos os itens em uma única etapa, no prazo de 20 (vinte) dias úteis contados da emissão da Ordem de Fornecimento. Esta decisão de modelagem contratual é juridicamente relevante, pois afasta a adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP), que seria o caminho natural caso a demanda fosse incerta, fracionada ou dependesse de pedidos sucessivos ao longo do tempo. No presente caso, a Secretaria Municipal de Agricultura demonstrou que o quantitativo é certo, destinado a um público beneficiário já mapeado (1.000 famílias), e que a execução do projeto está estritamente vinculada ao calendário agrícola regional.

9.4. DAS CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO E PAGAMENTO, DAS GARANTIAS EXIGIDAS E OFERTADAS E DAS CONDIÇÕES DE RECEBIMENTO

103. O art. 18, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase de planejamento da contratação contemple as condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, sendo certo que sua definição envolve algum juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo administrador.

104. **No caso concreto, a Administração tratou de tais exigências no Termo de Referência, revela no ITEM 4.22 que, não haverá exigência da garantia da contratação dos [artigos 96 e seguintes da Lei nº 14.133, de 2021](#), pelas razões constantes do Estudo Técnico Preliminar.**

9.5. MODALIDADE, CRITÉRIO DE JULGAMENTO E MODO DE DISPUTA

105. Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível

concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

106. Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

- a) modalidade de licitação;
- b) critério de julgamento;
- c) modo de disputa; e
- d) adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

107. **Verifica-se do Termo de Referência (1300296), nos Itens 11.4 a 11.6, as referidas exigências.**

9.6. OBJETIVIDADE DAS EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E ECONÔMICO-FINANCEIRA

108. Enquanto a habilitação profissional procura investigar se o licitante tem experiência anterior na execução de parcela relevante do objeto, a habilitação operacional visa verificar se o licitante reúne condições de executar o objeto na dimensão que ele (o objeto) possui.

109. A exigência de qualificação técnica-profissional é mais comum em obras e serviços de engenharia, mas não é vedada nos demais objetos. Caso se entenda indispensável à garantia do adimplemento das obrigações (conforme art. 37, XXI, da Constituição Federal), então será necessário especificar de forma clara e expressa de qual parcela do objeto será exigida comprovação de experiência anterior, e por meio de qual profissional(is), para permitir o julgamento objetivo quanto ao atendimento da exigência na fase de habilitação do certame. O requisito legal a ser observado é que esta parcela claramente especificada represente ao menos 4% do valor estimado da contratação, conforme art. 67, §1º da Lei nº 14.133, de 2021.

110. Já a comprovação da qualificação técnica-operacional costuma ser exigida na generalidade dos casos, e afere a capacidade de gestão do licitante de executar o objeto licitatório. Por isso é indispensável indicar quantitativos mínimos a serem comprovados, até o limite de 50% do quantitativo previsto, conforme art. 67, §2º da Lei nº 14.133, de 2021.

111. **No caso em apreço, verifica-se que o Termo de Referência (item 11.46 e seguintes) estabeleceu critérios específicos de qualificação técnico-operacional, concentrando a exigência de comprovação de experiência anterior na parcela de maior relevância técnica do objeto: o fornecimento de mudas de banana da terra micropropagadas (item 6 da relação de itens). A Administração fixou o percentual de comprovação em 10% do quantitativo total deste item, o que corresponde a 2.000 unidades, abaixo do limite de 50% admitido pela jurisprudência dos órgãos de controle e pelo artigo 67, § 2º, da NLLC.**

112. **A justificativa apresentada pela SEAGRI fundamentou-se na complexidade biológica do material micropropagado, que exige rigoroso controle laboratorial e de aclimatação para garantir a sanidade e o vigor vegetativo, evitando-se que a Administração adquira produtos que não prosperem no campo por deficiência na origem técnica.**

113. **Ademais, a qualificação técnica é reforçada pela exigência de registros legais obrigatórios para o exercício da atividade, notadamente o Registro Nacional de Sementes e Mudanças (RENASSEM) e a apresentação do Certificado Fitossanitário de Origem (CFO) ou Consolidado (CFOC) no ato da entrega.**

9.7. DA AVALIAÇÃO SOBRE A NECESSIDADE DE QUALIFICAR O TR COMO DOCUMENTO CLASSIFICADO (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO)

114. De acordo com o art. 50 do Decreto Municipal nº 383, de 28 de março de 2023, ao final da elaboração do TR, deve-se avaliar a necessidade de classificá-lo nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o que deve ser observado no caso concreto.

115. **No caso concreto, o Termo de Referência abordou adequadamente a referida previsão,**

ao certificar no ITEM 14 que não há a necessidade de classificá-lo nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

10. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

116. Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

117. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

Lei nº 8.429, de 1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

118. Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

119. No caso concreto, a Administração juntou Parecer Orçamentário nº 1071/2025/SEPLAN - DEORC/SEPLAN-PMM (1245651), informando que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista, acompanhado de Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (1247568) e do Saldo da Dotação Orçamentária (1160362).

120. Contudo, pontua-se que a licitação correrá no presente ano, assim, RECOMENDO que a secretaria demandante deverá juntar novo Parecer Orçamentário do ano de 2026, bem como nova Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira e novo Saldo da Dotação Orçamentária, para demonstrar que foram atendidas todas as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

11. MINUTA DE EDITAL

11.1. DA ADEQUAÇÃO DO EDITAL

121. O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, bem como o art. 82 da mesma lei dispõe sobre as exigências que o edital de licitação para registro de preços deverá observar, vejamos:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo

previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

122. As disposições do Decreto Municipal nº 405, de 5 de outubro de 2023, também devem ser observadas.

123. **A Minuta de Edital (1306769)** reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, pois descreve o OBJETO (CLÁUSULA PRIMEIRA); define as regras para a PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO (CLÁUSULA SEGUNDA); sobre o ORÇAMENTO ESTIMADO (CLÁUSULA TERCEIRA) elenca a forma de APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA E OS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO (CLÁUSULA QUARTA); o PREENCHIMENTO DA PROPOSTA (CLÁUSULA QUINTA); a forma de ABERTURA DA SESSÃO, CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS E FORMULAÇÃO DE LANCES (CLÁUSULA SEXTA); a FASE DE JULGAMENTO (CLÁUSULA SÉTIMA); a FASE DE HABILITAÇÃO (CLÁUSULA OITAVA); o TERMO DE CONTRATO (CLÁUSULA NONA); RECURSOS (CLÁUSULA DÉCIMA); as INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS E SANÇÕES (CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA); a IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E OS PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS (CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA) e as DISPOSIÇÕES GERAIS (CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA).

11.2. DA PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS

124. Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, e artigo 16 da Lei nº 14.133, de 2021, deve ser previsto tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno nas contratações públicas de bens, serviços e obras, sendo certo que o entendimento aqui apresentado é aplicável também a cooperativas equiparadas.

125. **No que tange à participação de Microempresas (ME), Empresas de Pequeno Porte (EPP) e Sociedades Cooperativas, a minuta do Edital e seu Anexo II demonstram estrita observância ao regime de tratamento favorecido e diferenciado instituído pela Lei Complementar nº 123, de 2006, com as alterações da Lei Complementar nº 147, de 2014, em plena harmonia com o artigo 4º da Lei nº 14.133, de 2021.**

126. **Verificou-se que a Administração Municipal procedeu à reserva de exclusividade para a participação de ME e EPP nos itens cujo valor estimado não ultrapassa o patamar de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), em conformidade com o inciso I do artigo 48 da referida Lei Complementar, abrangendo os itens 3 e de 12 a 25 da relação de itens. Adicionalmente, para os bens de natureza divisível cujos valores globais excedem o limite de exclusividade, foi corretamente aplicada a reserva de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, conforme o inciso III do mesmo dispositivo legal, o que se observa no escalonamento dos itens 1/2, 4/5, 6/7, 8/9 e 10/11.**

127. **É imperativo destacar que, por força do artigo 16 da Lei nº 14.133, de 2021, as sociedades cooperativas que preencham os requisitos legais — especialmente quanto à receita bruta anual não superior ao limite fixado para as EPPs — gozam do mesmo tratamento diferenciado e dos benefícios conferidos às microempresas e empresas de pequeno porte, desde que comprovem o atendimento às exigências específicas da legislação cooperativista.**

11.3. DAS MARGENS DE PREFERÊNCIA

128. De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a Administração poderá estabelecer margens de preferência, conforme premissas indicadas em seu art. 26:

Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para:

I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;

II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.

§ 1º A margem de preferência de que trata o caput deste artigo:

I - será definida em decisão fundamentada do Poder Executivo federal, no caso do inciso I do caput deste artigo;

II - poderá ser de até 10% (dez por cento) sobre o preço dos bens e serviços que não se enquadrem no disposto nos incisos I ou II do caput deste artigo;

III - poderá ser estendida a bens manufaturados e serviços originários de Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde que haja reciprocidade com o País prevista em acordo internacional aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo Presidente da República.

§ 2º Para os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País, definidos conforme regulamento do Poder Executivo federal, a margem de preferência a que se refere o caput deste artigo poderá ser de até 20% (vinte por cento).

129. Convém observar que o art. 27 estabelece a obrigatoriedade de divulgação, em sítio eletrônico oficial, a cada exercício financeiro, da relação de empresas favorecidas em decorrência da aplicação de margens de preferência, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas.

130. **No caso concreto, no Termo de Referência, anexo a minuta de edital, no ITEM 11.5, revela que a Administração não aolicará a margem de preferência prevista no art. 26, da Lei Federal nº. 14.133, de 2021, vez que o Município ainda não regulamentou a matéria.**

11.4. CLÁUSULA COM ÍNDICE DE REAJUSTAMENTO DE PREÇOS, COM DATA-BASE VINCULADA À DATA DO ORÇAMENTO ESTIMADO

131. **O art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.**

132. **A minuta de edital prevê no ITEM 9.7 que os preços inicialmente contratados são fixos e irrealizáveis no prazo de um ano contado da data do orçamento estimado, em 26/11/2025, também prevê, no ITEM 9.7.2 que, após o interregno de um ano, os preços iniciais poderão ser reajustados, mediante a aplicação do índice IPCA, exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade.**

11.5. DA MINUTA DE TERMO DE CONTRATO

133. O artigo 92 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato.

134. **A Minuta de Contrato (1306769) foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, pois descreve o OBJETO (CLÁUSULA PRIMEIRA); a VIGÊNCIA E A PRORROGAÇÃO (CLÁUSULA SEGUNDA); o MODELO DE EXECUÇÃO E GESTÃO CONTRATUAL (CLÁUSULA TERCEIRA); a SUBCONTRATAÇÃO (CLÁUSULA QUARTA); o PREÇO (CLÁUSULA QUINTA); o PAGAMENTO (CLÁUSULA SEXTA); o REAJUSTE (CLÁUSULA SÉTIMA); as OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE (CLÁUSULA OITAVA); as OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO (CLÁUSULA NONA); a GARANTIA DE EXECUÇÃO (CLÁUSULA DÉCIMA); as INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS (CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA); a EXTINÇÃO CONTRATUAL (CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA); a DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA (CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA); DOS CASOS OMISSOS (CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA), as ALTERAÇÕES (CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA), PUBLICAÇÃO (CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA) e o FORO (CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA). **Recomenda-se a retificação da CLÁUSULA SEGUNDA para exclusão dos itens 2.1.1 a 2.4, uma vez que o contrato não comporta prorrogação.****

12. DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

135. Os arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133, de 2021, tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, conforme se extrai das normas abaixo transcritas:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização

administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no **caput** deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no [art. 7º desta Lei](#), o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. [\(Regulamento\) Vigência](#)

§ 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.

§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

136. As regras do art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, também apresentam algumas limitações a serem observadas no caso concreto:

Art. 9º [...]

§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.

§ 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.

137. O Decreto Municipal nº 383, de 28 de março de 2023, por sua vez, trata das regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como sobre o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos.

138. Não há dúvidas que o planejamento da contratação deve contemplar todas as regras previstas no referido Decreto. Por conta de sua relevância, convém registrar que o artigo 12 do Decreto nº 11.246, de 2022, tratou de forma mais aprofundada sobre o princípio da segregação de funções, que já estava previsto no artigo 5º e 7º, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, sendo certo que o administrador deve cuidar para que tais normas sejam observadas ao longo da fase interna e externa da licitação.

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da **segregação de funções**, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

(...)

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

(...)

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o **princípio da segregação de funções**, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

(grifou-se)

Decreto nº 383, de 2023

Art. 22. O **princípio da segregação das funções** veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação.

Parágrafo único. A aplicação do princípio da segregação de funções de que trata o **caput**:

I - será avaliada na situação fática processual; e

II - poderá ser ajustada, no caso concreto, em razão:

a) da consolidação das linhas de defesa; e

b) de características do caso concreto tais como o valor e a complexidade do objeto da contratação.

139. **No presente caso, foi instituída Equipe de Planejamento da Contratação (1124653); foi designado o Gestor do Contrato (1124958) e o Fiscal do Contrato (1126319), os quais prestam compromisso (1217239). Há nos autos Certidão de Atendimento ao Princípio da Segregação das Funções (1124855). Quanto a Portaria do Agente de Contratação e da Equipe de Apoio esta não indica de forma individualizada os responsáveis pela condução do procedimento, o que recomendamos que ocorra o mais rápido possível.**

13. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

140. Destacamos ainda que 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 do Município e jornal de grande circulação, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

141. Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

142. **Por fim, recomenda-se observância à Lei nº 13.709, de 2008 (LGPD), para que os contratos administrativos e as atas de registro de preços não mencionem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los. Os representantes da Administração deverão ser identificados apenas com a matrícula funcional. Com relação aos representantes dos futuros contratados a identificação pode ser somente pelo nome, em consonância com o contido no §1º do artigo 89 da Lei nº 14.133, de 2021, que exige apenas esse dado.**

4. DA CONCLUSÃO

143. Ante todo o exposto, **nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, OPINO de forma FAVORÁVEL** pelo prosseguimento do

presente processo, **desde que cumpridas as seguintes recomendações:**

- a) **Retificar o ETP quanto ao valor estimado, conforme Termo de Referência e Relatório de Pesquisa de Preços;**
- b) **Retificação da CLÁUSULA SEGUNDA DA MINUTA DO CONTRATO para exclusão dos itens 2.1.1 a 2.4, uma vez que o contrato não comporta prorrogação;**
- c) **Juntada de Parecer Orçamentário, Declaração de Adequação Orçamentária e do Saldo da Dotação Orçamentária do ano de 2026;**
- d) **Juntada de Portaria do Agente de Contratação e da Equipe de Apoio;**
- e) **Observância à Lei nº 13.709, de 2008 (LGPD);**
- f) **Divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas;**
- g) **Publicação dos extratos necessários de divulgação do procedimento, na Imprensa Oficial (pertinente), no Portal dos Jurisdicionados (Mural de Licitações) do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará – TCM/PA, e no Portal da Transparência do Município de Marabá.**

144. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, **será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica.**

145. É o Parecer.

146. À consideração do Procurador-Geral do Município.

147. Marabá, 09 de janeiro de 2026.

Josiane Kraus Mattei
Procuradora Municipal
Portaria nº 870/2004-GP
OAB/PA 10.206



Documento assinado eletronicamente por **Josiane Kraus Mattei, Procuradora do Município**, em 09/01/2026, às 16:55, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, II, § 1º, do [Decreto nº 397, de 2 de agosto de 2023 a partir de agosto de 2023](#).

Nº de Série do Certificado: 7287144193695270123



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.maraba.pa.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1412593** e o código CRC **DA158A67**.

Folha 31, Paço Municipal - Bairro Nova Marabá - Marabá/PA - CEP 68508-970

progem@maraba.pa.gov.br, 3322-4666 - Site - maraba.pa.gov.br

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 050505212.001041/2025-72

SEI nº 1412593



Prefeitura Municipal de Marabá
Procuradoria-Geral Do Município
Departamento de Homologação

DESPACHO DE HOMOLOGAÇÃO 1 Nº 1432829/2026/PROGEM-HOM/PROGEM-PMM

Processo nº 050505212.001041/2025-72

Assunto:

Aprovo o PARECER Nº 3/2026/PROGEM-PM/PROGEM-PMM, por sua própria fundamentação.

Pelos motivos e fundamentos indicados na supramencionada manifestação, conclui-se que o procedimento submetido à análise demanda saneamento.

Portanto, torna-se indispensável ao prosseguimento do feito o atendimento das recomendações que constam do Parecer, bem como da conclusão, ou demonstrar eventual desnecessidade ou inconveniência da adoção das medidas sugeridas, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, alheios às competências desta Procuradoria.

Restituam-se os autos à DGLC, para as providências subsequentes.

Marabá-PA, 12 de janeiro de 2026.

Documento Assinado Eletronicamente

Rafael Victor Pinto e Silva
Procurador Geral - Adjunto



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Victor Pinto e Silva, Procurador Geral - Adjunto**, em 12/01/2026, às 12:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 397, de 2 de agosto de 2023](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.maraba.pa.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1432829** e o código CRC **D1E8E81E**.

Folha 31, Paço Municipal - Bairro Nova Marabá - Marabá/PA - CEP 68508-970

@email_unidade@, - Site - maraba.pa.gov.br

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 050505212.001041/2025-72

SEI nº 1432829