

## PARECER JURÍDICO

**Processo Administrativo nº:** 012/2026

**Licitação:** Pregão Eletrônico nº 005/2026

**Interessado:** Secretaria Municipal de Desenvolvimento Assistência Social de Iguaracy - PE

**Assunto:** Análise Jurídica da Fase Preparatória de Procedimento Licitatório. Fornecimento de Cestas Básicas para serem distribuídas para as famílias carentes deste município pelo Centro de Referência de Assistência Social – CRAS para o exercício de 2026. Conformidade com a Lei Federal nº 14.133/2021 e com o Decreto Municipal nº 006/2023.

### EMENTA SUCINTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS. LEI Nº 14.133/2021 E DECRETO MUNICIPAL Nº 006/2023. FASE PREPARATÓRIA. ANÁLISE DE CONFORMIDADE DOS DOCUMENTOS INSTRUTÓRIOS. FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP). TERMO DE REFERÊNCIA (TR). OBJETO COMUM. FORNECIMENTO DE CESTAS BÁSICAS. ALINHAMENTO DOS ATOS DE PLANEJAMENTO COM A LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. ANÁLISE PELA REGULARIDADE FORMAL DO PROCEDIMENTO. PARECER FAVORÁVEL AO PROSSEGUIMENTO DO CERTAME.

### I - DO RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica da fase preparatória do Processo Administrativo nº 012/2026, instaurado com o objetivo de realizar Pregão Eletrônico, visando à futura e eventual contratação de empresa especializada para o fornecimento de Cestas Básicas para serem distribuídas para as famílias carentes deste município pelo Centro de Referência de Assistência Social – CRAS para o exercício de 2026. Os autos foram remetidos a esta Assessoria Jurídica para manifestação acerca da legalidade e regularidade dos procedimentos adotados até o presente momento, em especial no que tange à conformidade da Formalização de Demanda, do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência com os ditames da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e do Decreto Municipal nº 006, de 15 de fevereiro de 2023.

Conforme se extrai da documentação acostada, o procedimento teve início com a emissão da **C.I. nº 078/2026**, datada de 15 de janeiro de 2026, subscrita pela Secretária Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social, Juliany Aparecida de Moura Rabêlo. O referido documento estabelece como objeto a contratação de empresa para o fornecimento de Gêneros Alimentícios para compor cestas básicas, visando atender ao Fundo Municipal de Assistência Social de Iguaracy/PE, durante o ano de 2026, e justifica a necessidade da contratação na imprescindibilidade de proceder-se a distribuição de cestas básicas às famílias deste município, as quais, comprovadamente, se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Ato contínuo, foi elaborado o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, também subscrito pela



Secretária Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social, Juliany Aparecida de Moura Rabêlo, com o objetivo de aprofundar a análise da necessidade administrativa e identificar no mercado a solução mais vantajosa. O ETP reitera a justificativa da contratação, ressaltando a essencialidade do fornecimento dos gêneros alimentícios e os riscos associados à descontinuidade no fornecimento dos insumos.

Posteriormente, foi confeccionado o **Termo de Referência (TR)**, que detalha o objeto e as condições da futura contratação. O documento estabelece o prazo de vigência em 01 (um) ano, contado da assinatura do contrato. Apresenta, em seu bojo, os requisitos para a contratação, incluindo a comprovação de capacidade técnica, a conformidade com as normas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), e as condições de armazenamento, transporte e entrega. Define prazos e condições para a execução do objeto, estipulando a entrega dos materiais no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis, contados da data de entrega da ordem de fornecimento, de acordo com as solicitações do setor responsável. Os bens deverão ser entregues na Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social. O TR elenca as obrigações da contratada, a dotação orçamentária, as condições de pagamento (em até 25 dias contados da finalização da liquidação da despesa) e os procedimentos para a fiscalização e gestão do contrato. O Termo de Referência apresenta a planilha detalhada com a descrição dos 16 itens, quantidades e os respectivos valores unitários e totais estimados, perfazendo um valor global estimado de **R\$ 446.440,00 (quatrocentos e quarenta e seis mil e quatrocentos e quarenta reais)**. A estimativa de preços foi subsidiada pelo MAPA DE COTAÇÃO, que compila preços de diversas fontes, incluindo outras entidades públicas e empresas privadas, resultando em um valor médio total de R\$ 446.440,00, valor este que também instrui a SOLITAÇÃO DE DESPESAS.

O processo foi formalmente autuado pelo Setor de Licitação em **16 de janeiro de 2026**, pelo Agente de Contratação, José Cândido Alves Filho, designado pela Portaria nº 055/2026, e encaminhado a esta Assessoria Jurídica para análise e parecer sobre a legalidade dos atos da fase preparatória.

É o relatório do essencial. Passo à análise.

## II - DA ANÁLISE JURÍDICA

O presente parecer tem como escopo a análise da legalidade e da regularidade formal dos atos praticados na fase preparatória do procedimento licitatório em epígrafe, destinado ao fornecimento de Cestas Básicas para serem distribuídas para as famílias carentes deste município pelo Centro de Referência de Assistência Social – CRAS para o exercício de 2026, sob a modalidade Pregão Eletrônico para Registro de Preços, em cotejo com a Lei nº 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 006/2023.

### II.1. Dos Dispositivos Constitucionais Aplicáveis

A obrigatoriedade de licitar para a Administração Pública é um mandamento constitucional insculpido no artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Tal dispositivo estabelece que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. Este princípio basilar visa a garantir a observância do princípio da isonomia, permitindo que todos os interessados que preencham os requisitos legais possam competir em pé de igualdade, e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, o que se traduz na busca pela eficiência e economicidade na gestão dos recursos públicos.

Ademais, todo o procedimento licitatório deve ser pautado pelos princípios que regem a



Administração Pública, elencados no *caput* do mesmo artigo 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A legalidade impõe a submissão de todos os atos à lei; a impessoalidade veda favoritismos ou perseguições; a moralidade exige uma conduta ética e proba dos agentes públicos; a publicidade garante a transparência dos atos; e a eficiência comanda a busca por resultados ótimos com o menor dispêndio de recursos.

Considerando que o objeto da presente contratação é o fornecimento de Cestas Básicas destinadas às famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, a análise não pode se desvencilhar do arcabouço constitucional que tutela o direito social à alimentação, conforme o art. 6º da Constituição Federal. Também vale ressaltar que o artigos 203 e 204 da Carta Magna tratam a assistência social como responsabilidade do Estado, em colaboração com o poder público local e um direito de todo cidadão que dela necessitar. A contratação em tela, portanto, é um instrumento essencial para a concretização desse direito fundamental, o que reforça a necessidade de um planejamento esmerado e de uma execução célere e eficiente do procedimento, a fim de evitar qualquer descontinuidade no fornecimento de cestas básicas para as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social no município de Iguaracy/PE.

## II.2. Da Legislação Pertinente: Análise da Fase Preparatória

A fase preparatória, ou fase interna, do processo licitatório é o alicerce sobre o qual se edificará toda a contratação. Um planejamento robusto, detalhado e em estrita conformidade com a legislação é condição *sine qua non* para o sucesso do certame e para a eficácia do futuro contrato. A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 18, disciplina minuciosamente as etapas e os documentos que devem instruir esta fase. Passemos, pois, à análise dos documentos que compõem os autos.

### II.2.1. Da Formalização da Demanda (C.I. e cotações anexas)

O procedimento em análise foi inaugurado pela C.I. nº 078, datada de 12 de janeiro de 2026, oriunda da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social, em conformidade com a primeira etapa da fase preparatória. O documento identifica claramente o órgão demandante (Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social), o responsável pela demanda e o objeto da contratação. A justificativa apresentada é consistente e alinhada ao interesse público, demonstrando que a aquisição das Cestas Básicas é essencial para suprir a manutenção de alimentação das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, o que atende ao disposto no artigo 18, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. Nesses termos, a formalização da demanda cumpre satisfatoriamente seu papel de dar início ao processo de contratação, explicitando a necessidade administrativa a ser satisfeita.

### II.2.2. Do Estudo Técnico Preliminar (ETP)

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é peça central do planejamento da contratação, conforme preconiza o artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 e o artigo 7º do Decreto Municipal nº 006/2023. Sua finalidade, como bem assevera a doutrina administrativista moderna, não é meramente burocrática, mas sim a de realizar um diagnóstico aprofundado do problema, explorar as alternativas de mercado e fundamentar a escolha da solução mais adequada sob os prismas técnico, econômico e ambiental.

Analisando o ETP juntado aos autos, verifica-se que sua estrutura busca atender aos requisitos elencados no artigo 7º do Decreto Municipal nº 006/2023. A **descrição da necessidade** (inciso I) é detalhada, conectando a aquisição dos produtos à garantia da operacionalidade dos serviços de assistência social. A **previsão no PCA 2026** (inciso II) é devidamente demonstrada. A **estimativa das quantidades**



(inciso IV) é justificada com base em levantamento técnico e histórico de consumo, o que confere racionalidade ao dimensionamento da contratação.

A **justificativa para o parcelamento da solução** (inciso VIII), com a adjudicação por item, está em perfeita consonância com o artigo 40, § 2º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, que preceitua o dever de buscar a ampliação da competição. O parcelamento por item tende a atrair um número maior de fornecedores, incluindo empresas de menor porte, o que fomenta a competitividade e a obtenção de preços mais vantajosos para a Administração. Por fim, o **posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação** (inciso XIII), com a declaração de viabilidade, encerra o documento de forma apropriada. Desse modo, o ETP apresentado cumpre os requisitos essenciais de forma e conteúdo, servindo como base sólida para a elaboração do Termo de Referência.

### II.2.3. Do Termo de Referência (TR)

O Termo de Referência, conforme o artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, é o documento que define com precisão o objeto a ser contratado e estabelece as regras para sua execução e fiscalização. Deve ser claro, objetivo e completo, de modo a permitir que os licitantes formulem suas propostas de forma segura e que a Administração possa exigir o cumprimento do que foi pactuado.

O Termo de Referência em análise demonstra robustez e detalhamento. O **objeto** está definido de forma precisa, com a listagem pormenorizada dos 16 itens. A **justificativa** reitera os fundamentos já expostos no ETP, garantindo a coerência interna do processo. Os **requisitos da aquisição** são pertinentes e proporcionais ao objeto, ao exigir capacidade técnica compatível e a observância de normas sanitárias da ANVISA, o que é fundamental em se tratando de insumos para compor as cestas básicas.

As **condições de entrega** são claras, estabelecendo prazos de entrega, local, horários e especificações importantes, como o prazo de validade mínimo dos produtos, o que protege a Administração contra o recebimento de materiais próximos ao vencimento. A previsão de que não serão aceitos produtos em desacordo com a ordem de compra ou com avarias, com a obrigação de troca pelo fornecedor, também é uma cláusula de salvaguarda essencial.

A **gestão do contrato e fiscalização** estão alinhados com as boas práticas de gestão contratual previstas nos artigos 117 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, definindo as responsabilidades das partes e os mecanismos de controle. As **condições de pagamento** estão em conformidade com a prática administrativa e a legislação, prevendo o pagamento após o recebimento definitivo do objeto e a regular liquidação da despesa.

O TR, portanto, atende de forma abrangente aos requisitos estabelecidos no artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, fornecendo todos os elementos necessários para a correta formulação das propostas pelos licitantes e para a futura gestão contratual.

### II.3. Das Posições Doutrinárias sobre o Tema

A doutrina administrativista contemporânea, ao analisar a Lei nº 14.133/2021, tem sido uníssona em ressaltar a importância superlativa da fase de planejamento das contratações públicas. Conforme leciona Matheus Carvalho, a nova legislação elevou o planejamento a um pilar estruturante do procedimento licitatório, exigindo da Administração um grau de diligência e detalhamento na fase interna jamais visto sob a égide da Lei nº 8.666/1993. O Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência não são, segundo essa visão, meros documentos pro-forma, mas sim instrumentos de governança e de gestão de riscos, cuja elaboração cuidadosa é essencial para mitigar a ocorrência de vícios, sobrepreços e inexecuções contratuais. O



processo em análise, ao apresentar um ETP que examina alternativas de mercado e um TR que especifica minuciosamente as condições da contratação, demonstra uma aderência a essa premissa doutrinária fundamental.

No que tange à caracterização do objeto, a doutrina, a exemplo de Marçal Justen Filho, enfatiza que a definição de um objeto como "comum", apto a ser licitado por pregão, depende da possibilidade de sua descrição por meio de especificações usuais e objetivas de mercado. A análise dos 16 itens listados no Termo de Referência revela que se trata de gêneros alimentícios com características padronizadas, cujas especificações técnicas são amplamente reconhecidas no setor de produtos para compor a cesta básica. Tal padronização permite a comparação objetiva entre as propostas, sem a necessidade de uma valoração subjetiva da técnica, o que legitima, do ponto de vista doutrinário e legal, a escolha da modalidade pregão, com critério de julgamento de menor preço, nos termos do artigo 29 da Lei nº 14.133/2021.

Por fim, a decisão pelo parcelamento do objeto, com julgamento por item, encontra amplo respaldo na doutrina e na jurisprudência dos Tribunais de Contas, materializada na Súmula nº 247 do TCU. Tal estratégia é consistentemente apontada como um mecanismo de fomento à ampla competição, na medida em que permite a participação de empresas que, embora não tenham capacidade para fornecer a totalidade dos itens, podem ofertar preços competitivos para parcelas específicas do objeto. A justificativa apresentada no ETP para a adoção do parcelamento alinha-se, portanto, ao entendimento consolidado de que esta é a regra a ser seguida sempre que o objeto for divisível, sem prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala.

### III - Da Conclusão

Diante de todo o exposto, e com fundamento na análise dos dispositivos constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis, esta Assessoria Jurídica conclui que os atos da fase preparatória do Processo Administrativo nº 012/2026, notadamente a Formalização da Demanda (C.I. e cotações), o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência, foram elaborados em observância aos requisitos essenciais da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 006/2023.

As peças de planejamento demonstram de forma adequada a necessidade pública a ser atendida, caracterizam o objeto como bem comum, justificam a escolha da modalidade Pregão Eletrônico com Sistema de Registro de Preços e critério de julgamento de menor preço por item, bem como estabelecem as condições para a execução e fiscalização do futuro contrato, em alinhamento aos princípios que regem as contratações públicas.

Assim, este parecer é **FAVORÁVEL** ao prosseguimento do Pregão Eletrônico 005/2026, do ponto de vista da regularidade formal.

É o parecer, que submeto à superior consideração.

Iguaçu - PE, 16 de janeiro de 2026.



**CLEYTON DE SIQUEIRA VIRGINIO**  
Advogado – OAB/PE 62.900  
Assistente Jurídico – Portaria nº 120/2026

