

PARECER JURÍDICO Nº 046/2026
Processo Administrativo nº P430899/2026

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado no âmbito da Secretaria do Planejamento e Gestão do Município de Sobral, cujo objeto consiste na realização de procedimento licitatório, na modalidade pregão eletrônico, destinado à contratação de empresa para fornecimento de gêneros alimentícios, compreendendo água mineral, café e açúcar, para atendimento das demandas dos diversos órgãos da Administração Municipal, conforme documentação constante dos autos .

A instrução processual contempla levantamento prévio das necessidades por meio de ofício circular, formalização das demandas por diferentes unidades administrativas, elaboração de mapa de riscos e termo de referência consolidado, além da vinculação ao Plano de Contratações Anual de 2026.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

1. Da regularidade da fase preparatória

A fase preparatória da contratação, tal como estruturada nos autos, revela-se compatível com o regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021, especialmente porque foi desenvolvida sob a lógica do planejamento prévio, da motivação administrativa e da racionalização das contratações públicas, diretrizes expressamente acolhidas pela legislação de regência. O art. 5º da Nova Lei de Licitações dispõe que a atuação administrativa nas contratações deve observar, dentre outros, os princípios da legalidade, da eficiência, do planejamento, da transparência, da motivação e da segurança jurídica, ao passo que o art. 11 estabelece que o processo licitatório deve buscar assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração, sem descuidar da isonomia, da competitividade e da boa governança. O art. 18, por sua vez, confere centralidade à fase preparatória, ao exigir que a contratação



seja precedida de elementos aptos a demonstrar a necessidade administrativa, a definição do objeto e a adequação da solução escolhida, *in verbis*:

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 (...).

No caso concreto, verifica-se que a Administração não se limitou à abertura formal do procedimento, mas promoveu, previamente, levantamento estruturado das necessidades dos órgãos participantes, mediante padronização dos itens a serem adquiridos, uniformização das especificações técnicas e exigência de memória de cálculo para lastrear os quantitativos informados. Essa providência guarda aderência direta com o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, na medida em que evidencia a preocupação institucional em estruturar a contratação a partir de dados objetivos e justificativas verificáveis, afastando improvisações e reduzindo o risco de contratações superdimensionadas, subdimensionadas ou descoladas da real necessidade administrativa.

Os Documentos de Formalização de Demanda constantes dos autos reforçam essa conclusão, pois reúnem, de modo articulado, a descrição do objeto, a justificativa da necessidade, os quantitativos estimados com base em histórico de consumo, a indicação dos locais de utilização e a vinculação da despesa ao Plano de Contratações Anual. Tal conformação não apenas atende ao dever de motivação dos atos administrativos, mas também materializa a função organizadora da fase interna da licitação, permitindo que a futura disputa seja deflagrada a partir de parâmetros minimamente estáveis, claros e controláveis. A previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, ademais, harmoniza-se com o art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual as contratações devem, sempre que possível, observar planejamento anual, como instrumento de coerência entre a necessidade administrativa e a execução orçamentária, veja:

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.

Sob esse panorama, a regularidade da fase preparatória não decorre apenas da presença formal de documentos nos autos, mas da constatação de que tais peças cumprem função jurídica efetiva dentro do processo de contratação, na medida em que demonstram necessidade, justificam quantitativos, delimitam o objeto e integram a contratação ao planejamento institucional. Em outras palavras, a instrução realizada atende à finalidade legal da fase interna, que é justamente oferecer suporte técnico e jurídico suficiente para a instauração válida do certame. Por essa razão, não se identificam, neste ponto, vícios de planejamento ou insuficiência instrutória aptos a comprometer a regularidade do procedimento.

2. Da natureza do objeto e da adequação do Estudo Técnico Preliminar

O objeto da presente contratação consiste no fornecimento de bens de consumo comum, notadamente gêneros alimentícios, cujas características são padronizadas, de fácil especificação e amplamente disponíveis no mercado, enquadrando-se no conceito de bens comuns previsto no art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021, assim definidos como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente estabelecidos por especificações usuais de mercado.

No caso concreto, verifica-se que o processo contém **Estudo Técnico Preliminar devidamente juntado (pág. 116)**, no qual consta a identificação do problema a ser resolvido, a descrição da necessidade administrativa e a indicação da solução consistente no fornecimento contínuo de gêneros alimentícios essenciais ao funcionamento dos órgãos municipais.

O referido ETP evidencia, de forma clara, que a contratação visa suprir demanda contínua e indispensável ao funcionamento da Administração, destacando o caráter essencial dos itens, especialmente água mineral, café e açúcar, bem como os impactos operacionais decorrentes de eventual descontinuidade do fornecimento.



Tal conteúdo atende à finalidade prevista no art. 6º, inciso XX, e no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, segundo os quais o estudo técnico preliminar deve caracterizar o interesse público envolvido, demonstrar a necessidade da contratação e indicar a solução mais adequada. O Estudo Técnico Preliminar constante do processo mostra-se **materialmente suficiente e juridicamente adequado**, ainda que estruturado de forma objetiva, compatível com a simplicidade do objeto.

Conclui-se, portanto, que a fase de planejamento atende às exigências legais, não havendo qualquer irregularidade quanto ao ETP, o qual cumpre sua função de fundamentar a contratação de maneira proporcional à natureza da demanda.

3. Da justificativa da contratação

As justificativas apresentadas pelos órgãos requisitantes mostram-se consistentes, coerentes e alinhadas às exigências legais, evidenciando de forma clara a necessidade da contratação para assegurar a continuidade das atividades administrativas e o adequado funcionamento das unidades organizacionais.

Conforme se extrai dos Documentos de Formalização de Demanda constantes dos autos, a aquisição dos gêneros alimentícios destina-se ao atendimento de demandas contínuas e ordinárias das unidades administrativas, estando diretamente vinculada à manutenção de condições mínimas de trabalho, ao suporte às rotinas institucionais e ao adequado atendimento ao público interno e externo.

Os elementos apresentados demonstram que a ausência do fornecimento desses itens pode ocasionar impactos operacionais relevantes, tanto no curto quanto no longo prazo, tais como prejuízos ao bem-estar dos servidores, comprometimento do ambiente organizacional, redução da produtividade e prejuízo à qualidade do atendimento prestado à população, circunstâncias que evidenciam o interesse público subjacente à contratação.

Sob o aspecto jurídico, a motivação apresentada atende ao disposto no art. 18, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, ao demonstrar, de forma fundamentada, a necessidade da contratação e o interesse público envolvido, bem como ao princípio da motivação previsto no art. 5º do referido diploma legal.



No que se refere à definição dos quantitativos, verifica-se que estes foram estabelecidos com base em critérios objetivos, notadamente a análise de relatórios de liquidação extraídos de sistemas corporativos, séries históricas de consumo e projeções de demanda, conforme expressamente indicado nos autos. Além disso, foram considerados fatores supervenientes, como variações no número de servidores, ampliação do atendimento ao público e realização de atividades institucionais, bem como a desconsideração de dados atípicos decorrentes de falhas contratuais anteriores, a exemplo da ausência de fornecimento em determinados períodos .

Tal metodologia evidencia observância aos princípios da eficiência, da razoabilidade e da economicidade, na medida em que busca compatibilizar a estimativa de consumo com a real necessidade administrativa, evitando tanto o subdimensionamento quanto o superdimensionamento da contratação.

Dessa forma, as justificativas constantes dos autos revelam-se suficientes, idôneas e juridicamente adequadas para fundamentar a contratação pretendida, não se identificando fragilidades que comprometam a validade da instrução processual neste ponto.

4. Da definição do objeto e da competitividade

A definição do objeto, conforme delineada nos autos, apresenta-se adequada sob o ponto de vista técnico e jurídico, evidenciando precisão, clareza e suficiência descritiva, em conformidade com as exigências da Lei nº 14.133/2021.

As especificações técnicas constantes dos Documentos de Formalização de Demanda e do Termo de Referência descrevem os itens de forma objetiva, com base em padrões usuais de mercado, contemplando características essenciais como qualidade, acondicionamento, prazo de validade e requisitos sanitários, o que atende ao disposto no art. 40, §1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual o objeto deve ser definido de maneira clara e suficiente para permitir a formulação de propostas, veja:

§ 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.

Ademais, observa-se que a descrição dos itens não contém exigências desnecessárias ou excessivamente restritivas, limitando-se a parâmetros técnicos compatíveis com o mercado fornecedor, o que afasta qualquer indício de direcionamento ou restrição indevida à competitividade.

Tal conformação encontra respaldo no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto aos princípios da isonomia e da competitividade, bem como no art. 11, inciso II, que impõe à Administração o dever de assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a justa competição.

Importa destacar que os **itens objeto da contratação, como água mineral, café e açúcar, são bens de consumo comum**, amplamente comercializados por diversos fornecedores, circunstância que favorece a ampla participação no certame e amplia o universo de competidores, potencializando a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nesse contexto, a adequada definição do objeto, aliada à ausência de restrições indevidas, contribui diretamente para a efetividade do procedimento licitatório, garantindo condições equânimes de participação e observância ao princípio do julgamento objetivo.

Diante disso, conclui-se que a definição do objeto atende plenamente às exigências legais, não havendo elementos que indiquem comprometimento da competitividade ou direcionamento indevido no presente procedimento.

5. Da gestão de riscos e do Termo de Referência



A instrução processual evidencia que a Administração adotou providências voltadas à adequada estruturação da contratação, com a elaboração dos instrumentos essenciais à fase preparatória, **notadamente o mapa de riscos, constante do Anexo III**, e o Termo de Referência consolidado, elementos indispensáveis à condução regular do certame.

A elaboração do mapa de riscos atende ao disposto no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual a fase preparatória deve contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. Trata-se de ferramenta de governança que permite à Administração antecipar eventos potencialmente prejudiciais, definir estratégias de mitigação e assegurar maior previsibilidade na execução do contrato.

No caso concreto, a existência do referido documento demonstra que a Administração identificou previamente riscos relacionados, especialmente, à continuidade do fornecimento, à regularidade da execução contratual e à possibilidade de intercorrências com fornecedores, circunstâncias que se mostram compatíveis com o histórico registrado nos autos, no qual se verificam situações anteriores de descontinuidade no fornecimento de determinados itens .

No que se refere ao Termo de Referência, observa-se que o documento consolidado contém os elementos essenciais à caracterização da contratação, incluindo a descrição detalhada do objeto, especificações técnicas, critérios de aceitação, estimativa de quantitativos, condições de execução e parâmetros para formação de preços, atendendo ao disposto no art. 6º, inciso XXIII, e ao art. 40 da Lei nº 14.133/2021.

A adequada elaboração desses instrumentos evidencia que a Administração não apenas formalizou a contratação, mas estruturou de forma consistente os parâmetros técnicos e operacionais necessários à sua execução, conferindo maior segurança jurídica ao procedimento e reduzindo riscos de falhas futuras.

Diante desse contexto, conclui-se que a gestão de riscos e o Termo de Referência encontram-se devidamente elaborados e compatíveis com as exigências legais, contribuindo para a regularidade da fase preparatória e para a adequada condução do procedimento licitatório.



6. Da previsão no Plano de Contratações Anual

A contratação pretendida encontra-se devidamente inserida no Plano de Contratações Anual de 2026, conforme expressamente indicado nos Documentos de Formalização de Demanda constantes dos autos, o que evidencia sua compatibilidade com o planejamento institucional da Administração.

Referida previsão atende ao disposto no art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual a Administração deve elaborar plano anual de contratações com o objetivo de racionalizar as aquisições públicas, promover maior eficiência na gestão dos recursos e assegurar alinhamento entre as demandas administrativas e a execução orçamentária.

No caso concreto, verifica-se que a contratação foi previamente planejada e registrada no PCA, inclusive com indicação de identificação específica e vinculação às unidades demandantes, afastando qualquer caráter emergencial ou improvisado da aquisição.

Tal circunstância reforça a regularidade da fase preparatória, na medida em que demonstra que a demanda decorre de necessidade previamente identificada, analisada e incorporada ao planejamento estratégico da Administração, em consonância com as diretrizes de governança e gestão pública.

Dessa forma, a previsão da contratação no Plano de Contratações Anual confere maior legitimidade ao procedimento, evidenciando aderência aos princípios do planejamento, da eficiência e da economicidade, não se identificando qualquer irregularidade quanto a este aspecto.

III. CONCLUSÃO

À vista do exame dos autos do Processo Administrativo nº P430899/2026, verifica-se que a fase preparatória do procedimento licitatório foi conduzida em conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021, evidenciando adequada observância aos princípios do planejamento, da motivação, da eficiência e da racionalização das contratações públicas.



A instrução processual demonstra que a contratação decorre de necessidade administrativa devidamente identificada e fundamentada, estando lastreada em levantamento prévio de demandas, análise de consumo histórico e consolidação técnica das informações pelas unidades requisitantes. Os quantitativos apresentados mostram-se coerentes com a realidade operacional dos órgãos, tendo sido definidos a partir de critérios objetivos e devidamente justificados.

No que concerne ao planejamento da contratação, verifica-se a presença de Estudo Técnico Preliminar compatível com a natureza do objeto, o qual, por se tratar de bens de consumo comum, foi elaborado em nível de detalhamento proporcional à simplicidade da demanda, atendendo à finalidade prevista na legislação. Do mesmo modo, constam dos autos o mapa de riscos e o Termo de Referência, instrumentos que estruturam adequadamente a contratação sob os aspectos técnico, operacional e de gestão.

Ressalte-se, ainda, que a contratação encontra-se devidamente prevista no Plano de Contratações Anual, o que evidencia sua inserção no planejamento institucional e afasta qualquer caráter improvisado da despesa pública.

Diante desse conjunto, não se identificam vícios formais ou materiais capazes de comprometer a regularidade da fase interna do procedimento. Dessa forma, **opina-se pela regularidade da fase preparatória e pela viabilidade jurídica de prosseguimento do procedimento licitatório**, com a adoção das medidas subsequentes cabíveis para a realização do pregão eletrônico.

É o parecer.

Sobral – CE, data da assinatura.

Documento assinado digitalmente
gov.br HELSON STEPHANES PRADO MELO
Data: 23/03/2026 11:39:07-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Helson Stephanes Prado Melo
Coordenador Jurídico - SEPLAG
OAB/CE nº 38.514