

PARECER JURÍDICO SAAE/CM N° 025/2026

ÓRGÃO: SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE CARMO DE MINAS - SAAE

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE DISPENSA DE VALOR, DISPENSA ELETRÔNICA N° 004/2026, PROCESSO LICITATÓRIO N° 008/2026, SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS N° 002/2026, ART. N° 75, INCISO II da Lei 14.133/2021

ASSUNTO: Análise de Processo Administrativo para Aquisição de Gêneros Alimentícios via Dispensa Eletrônica e Sistema de Registro de Preços, com fundamento na Lei n° 14.133/2021.

1. EMENTA - DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. DISPENSA ELETRÔNICA. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA ATENDIMENTO DE SERVIDORES DE AUTARQUIA MUNICIPAL (SAAE). LEI N° 14.133/2021. ANÁLISE DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA (DFD), ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP), TERMO DE REFERÊNCIA E PESQUISA DE PREÇOS. IDENTIFICAÇÃO DE FALHAS FORMAIS NA FUNDAMENTAÇÃO DO LIMITE DE DISPENSA E NA AUSÊNCIA DE CLÁUSULA "OU SIMILAR" PARA MARCAS DE REFERÊNCIA, BEM COMO NA INSUFICIÊNCIA DA METODOLOGIA DE PESQUISA DE PREÇOS E GENERALIDADE DA CLÁUSULA DE REAJUSTE. NECESSIDADE DE CORREÇÃO PARA ASSEGURAR A LEGALIDADE E AMPLA COMPETITIVIDADE. PARECER PELA VIABILIDADE COM RESSALVAS.

2. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Carmo de Minas - SAAE, autarquia municipal criada pela Lei

Municipal nº 1.734, de 18 de dezembro de 2008, visando à aquisição de gêneros alimentícios para atendimento dos seus servidores. O procedimento foi instruído por meio da modalidade de Dispensa Eletrônica, utilizando o Sistema de Registro de Preços, com fundamento na Lei nº 14.133/2021.

O objeto consiste na aquisição de diversos gêneros alimentícios, tais como pão francês, pão de forma tradicional, rosca grande, bolo caseiro, café tipo tradicional, leite UHT, açúcar cristal, margarina cremosa com sal, adoçante stévia, refrigerante de cola e caixa de bombons.

A demanda foi formalizada pelo Setor Operacional e Administrativo, sob responsabilidade de Jaxsandro Domiciano e Ana Clara Gonçalves dos Santos.

O valor total estimado para a contratação é de **R\$ 46.933,72 (quarenta e seis mil, novecentos e trinta e três reais e setenta e dois centavos)**.

As principais peças constantes nos autos, e que foram objeto de análise para a emissão do presente parecer, são:

Documento de Formalização de Demanda (DFD), que descreve a demanda, sua relação com o negócio do órgão, as consequências da falta de suprimento, estimativa da demanda, descrição da solução possível, custo estimado e equipe de planejamento.

Estudo Técnico Preliminar (ETP), que detalha a justificativa, descrição dos requisitos intrínsecos e extrínsecos, levantamento de mercado com análise de alternativas, descrição da solução como um todo, estimativa de quantidades e valores, dotação orçamentária, justificativa para o parcelamento, alinhamento com o planejamento, resultados pretendidos, providências a serem adotadas e impactos.

Edital de Dispensa de Valor, que informa a modalidade, processo, fundamento legal, objeto, critério de julgamento, prazos, plataforma, documentos de habilitação, regras de pagamento e disposições gerais.

Termo de Referência, que reitera o objeto, justificativas, quantitativos e especificações detalhadas dos materiais, metodologia da pesquisa de preços, valor estimado, local de entrega, obrigações do contratante e da contratada, recebimento, reajustamento e prazo de validade.

Documento de Formalização de Cotação de Preços (Presencial), contendo registros fotográficos e cálculos de preços de diversos itens obtidos em estabelecimentos locais.

Cotações de Preços (Online), com prints de telas de e-commerce para alguns itens.

Ata de Registro de Preços (ARP) de outros entes federativos, incluindo da Fundação Municipal de Saúde de Pirapetinga/MG (FUMSP) e do Município de Passa-Quatro/MG, bem como do Consórcio Intermunicipal Multissetorial do Vale do Piranga (CIMVALPI).

Contratos de outros entes federativos, incluindo da Câmara Municipal de Palmelo/GO e do Conselho Regional de Nutrição da 7ª Região (CRN7).

Nota de Empenho de outro ente federativo.

Cotações de Preços (Online) de itens específicos, com prints de telas de e-commerce para café, bolos, pão francês e bombons.

Passo a analisar juridicamente o processo.

3. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A análise do processo administrativo será realizada à luz da **Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos)**, da **Constituição Federal (especialmente o Art. 37)**, da **Lei Complementar nº 123/2006 (Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte)**, da **Lei de Responsabilidade Fiscal**, de normas sanitárias aplicáveis (**ANVISA, MAPA, Lei nº 6.437/77, Lei nº 1.283/1950 e Decreto nº 9.013/2017**), bem como de outras legislações mencionadas.

COMPETÊNCIA DO SAAE

O SAAE de Carmo de Minas/MG é uma autarquia municipal, criada pela **Lei Municipal nº 1.734, de 18 de dezembro de 2008**.

Sua competência abrange, com exclusividade, atividades administrativas e técnicas relacionadas aos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município.

A aquisição de gêneros alimentícios para seus servidores, conforme justificado no DFD e ETP, visa dar suporte às rotinas administrativas e operacionais, contribuindo para o bem-estar e produtividade dos colaboradores e para a continuidade dos serviços essenciais prestados à população.

Tal objetivo se alinha à sua competência administrativa para gerir seu próprio funcionamento e recursos, sendo uma despesa de custeio com **"Material de Consumo"**.

ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE

Cabimento da Dispensa (Art. 75 da Lei 14.133/2021):

A contratação de gêneros alimentícios, enquadrada

como aquisição de bens, tem um valor total estimado de R\$ 46.933,72.

O Edital e o Termo de Referência fundamentam a dispensa no **Art. 75, inciso II da Lei nº 14.133/2021**, que permite a contratação direta para valores inferiores a determinado limite, que, no TR, é mencionado como **R\$ 65.492,11, atualizado pelo Decreto nº 12.343/2024**.

Portanto, o valor estimado da contratação (R\$ 46.933,72) encontra-se abaixo de ambos os limites.

Assim, a dispensa por valor é cabível.

Adequação do Sistema de Registro de Preços: O ETP justifica a escolha do Sistema de Registro de Preços como a solução mais vantajosa, econômica e eficiente, pois permite o fornecimento parcelado conforme a demanda real, evita desperdícios, assegura regularidade e qualidade, e viabiliza o abastecimento para reuniões, eventos e serviços externos. **O SRP é adequado para aquisições frequentes e de natureza comum, como a presente.**

Compatibilidade do valor estimado com os limites legais: Conforme exposto acima, o valor estimado de **R\$ 46.933,72** está abaixo do limite legal para dispensa por valor para outros serviços e compras, que é de **R\$ 65.492,11, atualizado pelo Decreto nº 12.343/2024**.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Documento de Formalização da Demanda (DFD): O DFD está presente, detalhando a necessidade dos gêneros alimentícios para o SAAE, as consequências da falta de suprimento e a relação da demanda com as atividades do órgão, demonstrando um planejamento inicial da contratação.

Estudo Técnico Preliminar (ETP): O ETP foi elaborado em conformidade com o **Art. 6º, inciso XX da Lei nº 14.133/2021**, apresentando a justificativa da contratação, a descrição detalhada do objeto, a análise das soluções alternativas (terceirização e vale-refeição/cesta básica, devidamente rechaçadas) e a fundamentação da escolha da dispensa eletrônica com SRP como a solução mais vantajosa.

Justificativa da contratação: A necessidade de garantir o bem-estar e a produtividade dos servidores, bem como a continuidade dos serviços públicos essenciais, justifica a contratação, conforme exposto no DFD e ETP.

Descrição técnica do objeto: O ETP e o Termo de Referência apresentam descrições detalhadas de cada item, incluindo especificações de qualidade, peso, ingredientes, embalagem, validade mínima e conformidade com normas sanitárias, o que é fundamental para a precisão da contratação.

Parcelamento: O ETP justifica o parcelamento da solução para aumentar a concorrência e a economia, o que é uma boa prática e está em consonância com o princípio do desenvolvimento nacional sustentável (**Art. 11, Lei 14.133/2021**) e da economicidade.

Vigência da ata: A vigência de 12 meses para a Ata de Registro de Preços, com possibilidade de prorrogação conforme a **Lei nº 14.133/2021**, está prevista no **Edital e Termo de Referência**.

Fundamentação da solução escolhida: A opção pela Dispensa Eletrônica via Sistema de Registro de Preços é adequadamente justificada no ETP como a mais eficiente e econômica, após a análise das alternativas.

PESQUISA DE PREÇOS

Metodologia utilizada: A pesquisa de preços foi realizada por meio de consultas na internet e presencialmente em supermercados localizados no município de Carmo de Minas/MG. A justificativa para a coleta presencial, como a natureza dos itens e a busca por valores compatíveis com o mercado local, é pertinente. Foram consultadas múltiplas fontes, incluindo estabelecimentos locais e plataformas online, com apresentação de registros fotográficos e prints de tela.

Conformidade com o art. 23 da Lei 14.133/2021: A pesquisa visa estimar valores de mercado e contribui para a fidedignidade da estimativa, atendendo aos princípios da economicidade, eficiência e razoabilidade. O **Art. 23, §1º da Lei 14.133/2021** exige a utilização de no mínimo 3 fontes para a pesquisa e a demonstração da compatibilidade com o mercado.

Existência de documentação comprobatória: Os valores obtidos foram documentados e juntados aos autos, conforme se observa dos documentos anexados.

Compatibilidade com mercado local: A inclusão de cotações de estabelecimentos locais fortalece a compatibilidade com a realidade do mercado de Carmo de Minas/MG. A comparação com ARPs e contratos de outros municípios também indica que os preços estão, em sua maioria, em patamares razoáveis.

Eventuais inconsistências ou fragilidades: Apesar da multiplicidade de fontes, a metodologia da pesquisa de preços não apresenta uma memória de cálculo ou uma planilha comparativa consolidada que demonstre claramente como o preço de referência (valor unitário e total) foi apurado a partir das fontes coletadas (por exemplo, se foi utilizada a média ponderada, a mediana, o menor preço, etc.).

A mera apresentação das cotações sem uma análise conclusiva da formação do preço de referência pode gerar fragilidade quanto à comprovação da economicidade.

ESTIMATIVA DE QUANTITATIVOS

Razoabilidade dos critérios utilizados: Os critérios para estimativa de quantitativos, baseados no número de servidores (36, com distinção entre administrativos, operacionais e atuação em fins de semana) e na frequência de consumo diário ou mensal (para reuniões e coffee-breaks), são razoáveis e bem detalhados no ETP.

Memória de cálculo: O ETP apresenta a memória de cálculo para cada item, demonstrando como se chegou às quantidades anuais e mensais estimadas.

Fundamentação técnica: A estimativa é fundamentada no levantamento realizado pela Gerência de Serviço de Água e Esgoto e pelo setor Administrativo, considerando o consumo histórico.

Coerência entre quadro de servidores e estimativa anual: Há coerência entre o quadro de servidores e as estimativas anuais de consumo para a maioria dos itens.

DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Existência de previsão: O ETP e o Edital indicam que as despesas decorrentes da contratação serão atendidas por dotação orçamentária própria para o exercício de 2026.

Classificação adequada: As classificações orçamentárias (3.3.90.30.00.3.01.00.17.122.0002.2.0070 e 3.3.90.30.00.3.01.00.17.512.0006.2.0072) são apropriadas para "**Material de Consumo**", em consonância com a natureza do objeto.

TERMO DE REFERÊNCIA

Clareza das especificações: O Termo de Referência é bastante claro e detalhado nas especificações de cada item, abordando aspectos como peso, ingredientes, embalagem, validade e normas sanitárias.

Ausência de direcionamento indevido: O ETP afirma buscar a aquisição de produtos de qualidade "sem restringir a competitividade".

Contudo, há uma fragilidade relacionada à indicação de marcas de referência para café ("Pilão e três corações") e caixa de bombons ("Nestlé", "Lacta") sem a expressão "**ou similar**" e sem uma justificativa técnica robusta que demonstre a excepcionalidade, nos termos do **Art. 41, inciso III, da Lei nº 14.133/2021**.

Esta omissão pode gerar risco de direcionamento.

Marcas de referência justificadas: Não há justificativa específica e robusta para a indicação das marcas de referência mencionadas, **o que é uma falha formal que pode suscitar questionamentos.**

Exigências sanitárias proporcionais: As exigências relativas à Lei nº 6.437/77, Lei nº 1.283/1950, Decreto nº 9.013/2017, ANVISA e MAPA estão presentes e são proporcionais à natureza dos produtos alimentícios.

Minuta de Ata ou Contrato

O processo apresenta o Edital e o Termo de Referência, que contêm as cláusulas essenciais para a Ata de Registro de Preços e futuras contratações. Não há uma minuta de contrato separada, mas as condições gerais de contratação estão delineadas.

Cláusulas essenciais: As condições de vigência, fiscalização, pagamento e sanções estão previstas

no Edital e Termo de Referência, em conformidade com o **Art. 92 e seguintes da Lei nº 14.133/2021**.

Vigência: A Ata de Registro de Preços terá vigência de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogada conforme a **Lei nº 14.133/2021**.

Fiscalização: As obrigações do Contratante incluem acompanhar e fiscalizar a entrega dos produtos, atestar o recebimento e realizar inspeções nas instalações do fornecedor.

Sanções: O Edital e o Termo de Referência preveem a aplicação de sanções em caso de descumprimento das obrigações, conforme a **Lei nº 14.133/2021**.

Reequilíbrio econômico-financeiro: O Termo de Referência (item 11.1) afirma que os valores "***não serão reajustados durante a vigência contratual, salvo os casos excepcionais e imprevisíveis constantes da legislação em vigor***".

A **Lei nº 14.133/2021**, em seu **Art. 25, § 7º**, estabelece como cláusula necessária a "***previsão de reajuste ou repactuação de preços***".

A formulação genérica pode ser considerada uma fragilidade, pois um contrato de 12 meses prorrogáveis para gêneros alimentícios, cujos preços são voláteis, deveria ter critérios mais claros para reajuste.

CONFORMIDADE COM:

Lei nº 14.133/2021: O processo fundamenta-se amplamente na **Lei nº 14.133/2021**, em aspectos como a dispensa por valor (**Art. 75, II**), o ETP (**Art. 6º, XX**), a pesquisa de preços (**Art. 23**), a aplicação do SRP, a prorrogação da ata e a habilitação de ME/EPP.

Constituição Federal (princípios do art. 37): Os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência são buscados

através da formalização do processo, das justificativas apresentadas e da busca por economicidade.

Lei de Responsabilidade Fiscal: A existência de dotação orçamentária e a previsão de recursos para o exercício corrente (2026) indicam conformidade com a LRF.

Código Civil: As regras do Código Civil são aplicáveis subsidiariamente para aspectos contratuais não previstos na Lei nº 14.133/2021.

CPC: Aspectos processuais não são diretamente aplicáveis, mas o direito de petição é mencionado no Edital.

Normas sanitárias (ANVISA, MAPA, Lei 6.437/77, Lei 1.283/1950, Decreto 9.013/2017): O ETP e o Termo de Referência detalham extensivamente as exigências de conformidade com essas normas para os produtos e, em alguns casos, para os fornecedores, indicando preocupação com a segurança alimentar.

Normas internas do SAAE: O ETP menciona que as especificações técnicas e quantitativos foram baseados em levantamento da Gerência de Serviço de Água e Esgoto e do setor Administrativo, presumindo-se a observância das normas internas pertinentes.

Legislação municipal aplicável: A lei de criação da autarquia (**Lei Municipal nº 1.734/2008**) é citada.

4. ANÁLISE CRÍTICA

Após análise minuciosa dos documentos apresentados, observam-se os seguintes pontos:

Ausência de documentos obrigatórios:

Não há uma "**Minuta de Ata de Registro de Preços**" formalmente identificada e anexada como documento

consolidado. Embora o Edital e o Termo de Referência delineiem as condições e cláusulas essenciais, uma minuta própria para a Ata é prática comum e confere maior segurança jurídica.

Embora a **Lei nº 14.133/2021** não exija expressamente a "**minuta da ata**" como documento apartado do edital, é prática recomendada a sua elaboração detalhada para consolidar todas as condições e termos registrados.

Recomenda-se a elaboração de uma minuta de Ata de Registro de Preços que consolide todas as condições e termos da contratação, a ser assinada pelas partes, conforme **Lei nº 14.133/2021**.

Marcas de Referência sem "ou similar" e sem Justificativa Específica: O Termo de Referência indica marcas de referência para café ("Pilão e três corações") e caixa de bombons ("Nestlé", "Lacta") sem a expressa menção "ou similar" e sem uma justificativa técnica detalhada e robusta para a excepcionalidade dessas indicações, como exigido pelo **Art. 41, inciso III, da Lei nº 14.133/2021**. A ausência da cláusula "**ou similar**" e da justificação adequada pode restringir a competitividade.

O Termo de Referência deve ser retificado **para incluir a expressão "ou similar"** após as marcas de referência ou apresentar uma justificativa técnica robusta e específica no processo, que demonstre a impossibilidade de especificação do objeto de outra forma ou a necessidade de padronização, conforme o **Art. 41, inciso III, da Lei nº 14.133/2021**.

Existe risco jurídico que decorre da possibilidade de questionamento do direcionamento indevido em razão das marcas de referência sem a devida justificativa e sem a cláusula "**ou similar**".

A imprecisão na metodologia da pesquisa de preços também pode levar a contestações quanto à economicidade da contratação.

A indicação de marcas específicas sem justificativa sólida e sem a possibilidade de produtos "**ou similar**" no Termo de Referência pode caracterizar direcionamento indevido, ferindo o princípio da competitividade, conforme o Art. 37 da Constituição Federal e o **Art. 5º da Lei nº 14.133/2021**.

Metodologia da Pesquisa de Preços Imprecisa: A pesquisa de preços, embora abrangente em fontes, não apresenta uma memória de cálculo clara ou planilha consolidada que demonstre de forma inequívoca como o preço de referência foi obtido (média, mediana, etc.) a partir das cotações coletadas. O **Art. 23, §1º da Lei nº 14.133/2021** exige uma metodologia transparente para a formação do preço estimado.

O processo deve ser complementado com uma memória de cálculo da pesquisa de preços que demonstre claramente a metodologia utilizada para a formação do preço de referência, aplicando os critérios previstos em regulamento e justificando a escolha, se for o caso.

Generalidade da Cláusula de Reajuste: A **cláusula de reajuste** no **Termo de Referência (item 11.1)** é genérica e não especifica os critérios ou índices aplicáveis. O **Art. 25, § 7º, da Lei nº 14.133/2021** exige a previsão de reajuste ou repactuação de preços. A falta de critérios claros pode gerar insegurança jurídica e dificultar o equilíbrio econômico-financeiro da contratação.

Retificar o Termo de Referência para incluir uma previsão mais clara e específica sobre os critérios de reajuste de preços, indicando os índices ou metodologia aplicáveis.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto e das análises realizadas, este órgão jurídico conclui que:

O processo é juridicamente viável, porém, com ressalvas, dada a necessidade de complementação e correção dos pontos destacados na análise crítica.

A modalidade de Dispensa Eletrônica com Sistema de Registro de Preços é adequada para a natureza e valor do objeto, em conformidade com o **Art. 75, inciso II da Lei nº 14.133/2021**, e com a justificativa apresentada no ETP.

Porém, antes do prosseguimento e da homologação do processo, as seguintes providências devem ser adotadas:

1. Retificar o Termo de Referência para incluir a expressão **"ou similar"** após as marcas de referência indicadas para café e caixa de bombons, ou, alternativamente, apresentar uma justificativa técnica robusta e específica que demonstre a excepcionalidade e imprescindibilidade da marca, nos termos do **Art. 41, §3º da Lei nº 14.133/2021**.

2. Complementar a pesquisa de preços com uma memória de cálculo clara e uma planilha comparativa consolidada, demonstrando a metodologia utilizada (média, mediana, etc.) para a formação do preço de referência, em conformidade com o **Art. 23, §1º da Lei nº 14.133/2021**.

3. Retificar o Termo de Referência para incluir uma previsão mais clara e específica sobre os critérios de reajuste de preços, indicando os índices ou

metodologia aplicáveis, em conformidade com o **Art. 25, § 7, da Lei nº 14.133/2021**.

4. Elaborar formalmente uma Minuta de Ata de Registro de Preços consolidada, que reflita todas as condições e termos da contratação, para maior segurança jurídica.

Após a comprovação da adoção das medidas corretivas acima indicadas e a devida juntada aos autos, o processo poderá ser submetido à homologação.

Este parecer é baseado nos documentos fornecidos e na legislação vigente até a presente data. Recomenda-se uma revisão caso haja alterações na legislação ou nos fatos apresentados.

São essas as considerações a serem feitas, submetendo o presente parecer à apreciação da autoridade competente.

É O PARECER.

Carmo de Minas, 24 de fevereiro de 2026.

GABRIEL DELMAR PEREIRA VILLELA
INSCR. OAB MG 68.488
PROCURADOR