

PARECER JURIDÍCO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 046/2026
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 154/2026

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, TRABALHO E CIDADANIA.

ASSUNTO: Registro de preço para futura e eventual aquisição de utensílios domésticos, visando atender às demandas da Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania por um período de 12 (doze) meses.

VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO: R\$ 18.080,07 (dezoito mil e oitenta reais e sete centavos).

RELATÓRIO

Registro de preço para futura e eventual aquisição de utensílios domésticos, visando atender às demandas da Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania por um período de 12 (doze) meses, no valor estimado de R\$ 18.080,07 (dezoito mil e oitenta reais e sete centavos), a ser processado na modalidade pregão, forma eletrônica, sob o sistema de registro de preços e critério de menor preço por item.

Constam nos autos, os seguintes documentos relevantes para a análise jurídica:

- I) Documento de formalização de demanda n. 030/2026;
- II) Estudo técnico preliminar;
- III) Termo de Referência;
- IV) Pesquisa de Mercado;
- V) Autorização da autoridade competente;
- VI) Minuta do Edital do Pregão Eletrônico, acompanhada dos Anexos I a VI, entre os quais a minuta de contrato e a minuta de ata de registro de preços;
- VII) Decretos Municipais de regência da matéria, inclusive o Decreto Municipal n. 17.265/2026, que designa o agente de contratação e a equipe de apoio, e o Decreto Municipal n. 17.296/2026, que designa os fiscais de contrato para o exercício de 2026.

Procuradoria Geral do Município

É a síntese do necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre ressaltar que a análise jurídica ora exarada se cinge ao controle prévio de legalidade, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021:

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.

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 os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente, 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.

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 a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

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,

Procuradoria Geral do Município

avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. As questões relacionadas à legalidade são apontadas para fins de correção, e o seguimento do processo sem a observância desses apontamentos é de responsabilidade exclusiva da Administração.

DA CONSTITUCIONALIDADE DA CONTRATAÇÃO

À administração pública, por força do art. 37, XXI, da Constituição Federal, é imposto o dever de licitar, mediante processo que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. O presente processo não se vale de qualquer hipótese de contratação direta e adota o procedimento competitivo como regra, o que afasta desde logo a discussão sobre excepcionalidade e sobre motivação reforçada de dispensa ou de inexigibilidade.

A Lei nº 14.133/2021 incide sobre o Município na condição de norma geral de licitação e contratação, editada pela União no exercício da competência privativa do art. 22, XXVII, da Constituição Federal. Os Decretos Municipais que disciplinam a fase preparatória, o pregão eletrônico, a designação de agentes e a fiscalização contratual foram editados no exercício da competência do art. 30, I e II, da Constituição Federal, para legislar sobre assunto de interesse local e complementar a legislação federal no que couber. Não há, no conjunto normativo aplicado ao feito, invasão de competência ou inovação incompatível com a norma geral.

A restrição da disputa a microempresas e empresas de pequeno porte, prevista no item 4.3 da minuta de edital, não ofende o princípio da isonomia. Concretiza, ao contrário, o tratamento jurídico diferenciado e favorecido determinado pelos arts. 146, III, "d", 170, IX, e 179 da Constituição Federal, densificado pelo art. 48, I, da Lei Complementar nº 123/2006 e recepcionado pelo art. 4º da Lei nº 14.133/2021. A discriminação normativa praticada é a que a própria Constituição impõe, e não a que ela veda.

O objeto, os quantitativos e a estimativa de preços observam os princípios do art. 37, caput, da Constituição Federal, notadamente a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, concretizados no plano infraconstitucional pelos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021.

DA FASE PREPARATÓRIA E DA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA

Procuradoria Geral do Município

A Lei nº 14.133/2021 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, bem como abordar todas as considerações técnicas, conforme previsto no art. 18, caput.

Analisando os documentos que compõem a instrução do processo, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a contratação, do estudo técnico preliminar, da pesquisa mercadológica e do Termo de Referência. Os autos estão devidamente instruídos, atendendo às exigências mínimas legais, e evidenciam a solução mais adequada para o atendimento da necessidade pública.

O certame é regido pela Lei nº 14.133/2021 e pelos regulamentos municipais aplicáveis, entre eles os que disciplinam a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, o pregão eletrônico no âmbito municipal, a designação do agente de contratação e da equipe de apoio e a gestão e fiscalização dos contratos e das atas de registro de preços. A remissão da minuta ao Decreto federal nº 11.462/2023 opera em caráter subsidiário e não desloca a regência municipal, o que não compromete a validade do instrumento convocatório.

MODALIDADE ADOTADA: PREGÃO ELETRÔNICO

Sobre a modalidade pregão, a Lei nº 14.133/2021 assim dispõe:

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

[...] **XLI** - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto.

Os utensílios domésticos pretendidos têm padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos no edital por especificações usuais de mercado, o que os enquadra como bens comuns na forma do art. 6º, XIII, da Lei nº 14.133/2021 e torna obrigatória a modalidade pregão, nos termos do art. 6º, XLI, e do art. 29 da mesma lei. A forma eletrônica é a preferencial por força do art. 17, § 2º, e sua adoção dispensa justificativa específica.

No instrumento convocatório, o critério de julgamento utilizado é o de menor preço por item, em conformidade com o art. 33, I, da Lei nº 14.133/2021. A adjudicação por item, e não por lote, concretiza a regra de parcelamento do art. 40, V, "b", da mesma lei, ampliando a competitividade e favorecendo a participação de fornecedores locais.

Procuradoria Geral do Município

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP

O Estudo Técnico Preliminar deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido, além das considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme o art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, observando-se ainda o Decreto Municipal que regulamenta a matéria.

No caso concreto, o ETP contempla a descrição da necessidade, os requisitos da contratação, as estimativas de quantidades, o levantamento de mercado, a estimativa de valor, a descrição da solução como um todo, a justificativa de parcelamento, os resultados pretendidos, as providências prévias, a inexistência de contratações correlatas, o exame de impactos ambientais e o posicionamento conclusivo pela viabilidade. Estão atendidos os incisos I, IV, VI, VIII e XIII do art. 18, § 1º, cuja presença o § 2º torna obrigatória.

O estudo registra expressamente que a Secretaria demandante ainda não dispõe de plano de contratações anual. A elaboração do plano é faculdade conferida pelo art. 12, VII, da Lei nº 14.133/2021, e a demonstração de alinhamento exigida pelo art. 18, § 1º, II, é condicionada à sua existência. O registro expresso da inexistência, tal como lançado nos autos, satisfaz a exigência legal e afasta a alegação de omissão do estudo.

TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021. No caso concreto, o documento define o objeto e sua natureza comum, os quantitativos, o prazo, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos, o modelo de execução, o modelo de gestão, os critérios de medição e pagamento, a forma de seleção do fornecedor e a estimativa de valor.

O prazo de entrega de até 10 (dez) dias contados da autorização de fornecimento e o prazo de pagamento de até 30 (trinta) dias, mediante nota fiscal atestada e certidões de regularidade em plena validade, são compatíveis com os arts. 140 e 141 da Lei nº 14.133/2021.

DA PESQUISA DE PREÇOS

A estimativa de R\$ 18.080,07 resulta de relatório de pesquisa que combina contratações públicas registradas no Portal Nacional de Contratações Públicas,

Procuradoria Geral do Município

contratações de outros entes públicos e preços de sítios eletrônicos de domínio amplo, com aplicação de média aritmética como método matemático. A composição atende aos parâmetros do art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e à metodologia da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, adotada como referência técnica. O relatório identifica fonte, data, órgão, fornecedor e valor de cada preço coletado, o que assegura a auditabilidade da memória de cálculo exigida pelo art. 23, caput.

DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A adoção do sistema de registro de preços é juridicamente cabível. O objeto consiste em aquisição de bens de consumo recorrente, com demanda pulverizada entre as unidades socioassistenciais e quantitativos incertos, hipótese que se ajusta ao art. 82 e seguintes da Lei nº 14.133/2021. A minuta de ata fixa vigência de 12 (doze) meses contados da assinatura, em conformidade com o art. 84, e prevê a formação de cadastro de reserva na forma do art. 82, VII.

O item 2.1 da minuta de edital remete à minuta de ata a disciplina dos órgãos gerenciador e participantes e das eventuais adesões, matéria que se encontra regulada no próprio instrumento, com observância dos limites quantitativos do art. 86, §§ 4º e 5º, da Lei nº 14.133/2021. A definição prévia e vinculante das condições de adesão por órgão não participante afasta o risco de ampliação indevida dos quantitativos registrados.

Consta ainda dos autos a justificativa formal da adoção do sistema de registro de preços, com indicação da hipótese autorizadora aplicável ao objeto, em complemento aos elementos materiais já descritos no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, quais sejam a aquisição parcelada e a imprevisibilidade do consumo. Está atendida, portanto, a exigência de motivação da escolha do procedimento.

MINUTA DE EDITAL

O art. 25 da Lei nº 14.133/2021 trata dos requisitos a serem observados na elaboração da minuta de edital, tendo seu § 1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

No caso, a minuta disciplina o credenciamento, as condições de participação, as vedações do art. 14, a apresentação de propostas e documentos de habilitação, a fase de lances em modo aberto, o julgamento, a habilitação, a ata de registro de preços, o cadastro de reserva, os recursos, as infrações e sanções dos arts. 155 e 156, a

Procuradoria Geral do Município

impugnação e o pedido de esclarecimento, contendo o regramento necessário ao bom andamento do certame.

O instrumento convocatório integra, em inteiro teor, o Termo de Referência como Anexo I, além da minuta de contrato, da minuta de ata de registro de preços, do modelo de proposta e dos modelos de declaração. Atende-se, assim, ao art. 25 da Lei nº 14.133/2021, que exige que o edital contenha as regras da contratação, e ao art. 5º da mesma lei, que impõe a vinculação ao instrumento convocatório.

A minuta ainda apresenta campos de numeração e de datas em aberto, próprios do estágio de elaboração, que serão preenchidos pelo setor de licitações por ocasião da publicação.

DA PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS

Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014, foi previsto tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas, entendimento aplicável também às cooperativas equiparadas.

O item 4.3 da minuta reserva a disputa, em todos os itens, a microempresas e empresas de pequeno porte. A providência é legítima. O art. 48, I, da Lei Complementar nº 123/2006 autoriza a realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação dessas empresas nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). O valor total estimado do certame é de R\$ 18.080,07, e o maior valor unitário estimado por item é substancialmente inferior ao teto legal, de modo que a exclusividade se mantém dentro do limite normativo.

A minuta também assegura o tratamento diferenciado dos arts. 42 a 45 da Lei Complementar nº 123/2006, exige a documentação comprobatória do enquadramento e estende o benefício às cooperativas equiparadas na forma do art. 16 da Lei nº 14.133/2021.

MINUTA DE TERMO DE CONTRATO

Procuradoria Geral do Município

A minuta de termo de contrato foi juntada aos autos e reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, inclusive objeto, vigência, obrigações das partes, preço, reajuste após doze meses, fiscalização, sanções e extinção contratual, atendendo aos requisitos do art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

Consta dos autos o Decreto Municipal nº 17.265/2026, de 19 de janeiro de 2026, que designa o agente de contratação e a equipe de apoio, em atendimento aos arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133/2021.

Consta igualmente o Decreto Municipal nº 17.296/2026, de 2 de fevereiro de 2026, publicado no Diário Oficial Eletrônico do Município, edição nº 2867, que designa os fiscais de contrato para o exercício de 2026. Os servidores indicados como fiscal titular e fiscal suplente no Documento de Formalização de Demanda integram a relação da Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania constante do Anexo Único do referido Decreto, o que satisfaz a exigência de designação formal do representante da Administração para acompanhamento e fiscalização da execução, na forma do art. 117 da Lei nº 14.133/2021.

DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O Termo de Referência remete as despesas às dotações do orçamento vigente, sem indicação de classificação funcional programática específica. A ausência não constitui vício. No sistema de registro de preços, a licitação não gera obrigação de contratar nem compromete crédito orçamentário, razão pela qual a indicação da dotação e a declaração de adequação orçamentária e financeira são exigíveis no momento da formalização de cada contratação decorrente da ata, e não na fase preparatória do registro. A observância dos arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000 será verificada, portanto, em cada ordem de fornecimento.

DA SEGURANÇA JURÍDICA E DOS PARÂMETROS DE INTERPRETAÇÃO (ART. 22 E 28 DA LINDB)

Procuradoria Geral do Município

Em atenção ao art. 22 da LINDB, este parecerista sublinha que a análise considera os obstáculos e as dificuldades reais do gestor municipal, notadamente a estrutura administrativa enxuta de Município de pequeno porte, em que a Secretaria demandante concentra em poucos servidores as funções de planejamento, formalização da demanda e fiscalização, bem como a necessidade de manter em funcionamento as unidades socioassistenciais que atendem população em situação de vulnerabilidade.

Conforme o art. 28 da LINDB, o parecerista jurídico e os agentes de contratação somente poderão ser responsabilizados por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.631/DF (Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 09.08.2007), assentou que o parecer de natureza opinativa não vincula a autoridade assessorada e que o parecerista somente responde pessoalmente na hipótese de dolo ou culpa grave, em conluio com o administrador. No presente caso, a instrução fundamentada em banco de preços oficiais, a opção pelo procedimento competitivo e a adoção de critério objetivo de julgamento demonstram zelo administrativo e afastam a negligência grave.

PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

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, conforme determinam os arts. 54, caput, e 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas 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.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, sob o prisma estritamente jurídico e nos limites do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, esta Procuradoria-Geral opina pela LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE do procedimento, por encontrar-se a fase preparatória



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO MURTINHO MS



Procuradoria Geral do Município

regularmente instruída e o instrumento convocatório em conformidade com a legislação de regência.

Sugere-se o prosseguimento do feito.

Porto Murtinho-MS, 1º de setembro de 2026.

DARLENE FRÓES LOUBET

Procuradora- Geral do Município de Porto Murtinho/MS

OAB/MS 23.923