

*Procuradoria-Geral do Município*

## PARECER JURÍDICO

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 057/2026**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 173/2026**

**ASSUNTO:** Controle prévio de legalidade da fase preparatória. Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de publicação de extratos de editais de licitação em jornal de grande circulação, destinados à divulgação dos atos relacionados aos procedimentos licitatórios do Município de Porto Murtinho/MS.

**INTERESSADO:** Secretaria Municipal de Administração do Município de Porto Murtinho/MS.

**VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO:** R\$ 41.655,60 (quarenta e um mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais e sessenta centavos).

## RELATÓRIO

Vieram os autos a esta Procuradoria Jurídica, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para controle prévio de legalidade da fase preparatória do Pregão Eletrônico nº 057/2026, sob o Sistema de Registro de Preços, em item único estimado em 4.788 (quatro mil, setecentos e oitenta e oito) centímetros por coluna, ao preço unitário médio de R\$ 8,70 (oito reais e setenta centavos), com participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte.

Constam dos autos, e foram examinados por esta Procuradoria, os seguintes documentos:

- I) Documento de Formalização de Demanda nº 008/2026, de 11 de setembro de 2026;
- II) Estudo Técnico Preliminar, de 14 de setembro de 2026;
- III) Mapa de Análise de Riscos, de 15 de setembro de 2026;
- IV) Termo de Referência, de 15 de setembro de 2026;
- V) Pesquisa de preços, composta pelo relatório de cotação da plataforma Banco de Preços, pelo mapa de coleta nº 288/2026 e pelo Subanexo X do regulamento de

*Procuradoria Geral do Município*

remessa de dados ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, de 16 de setembro de 2026;

VI) Autorização para abertura do processo administrativo, de 19 de outubro de 2026;

VII) Minuta do Edital do Pregão Eletrônico, com os Anexos I (Termo de Referência), II (minuta de contrato), III (minuta de Ata de Registro de Preços), IV (modelo de proposta), V (modelo de declaração de enquadramento como ME/EPP) e VI (modelo de declaração unificada).

Esta manifestação limita-se aos documentos acima relacionados, na forma em que foram encaminhados. Documento não relacionado não foi submetido a exame.

É a síntese do necessário.

## FUNDAMENTAÇÃO

### DO CARÁTER NÃO VINCULANTE DO PARECER JURÍDICO E DOS LIMITES DESTA ANÁLISE

O art. 53 da Lei nº 14.133/2021 atribui ao órgão de assessoramento jurídico o controle prévio de legalidade da contratação, ao final da fase preparatória. O § 1º, incisos I e II, do mesmo artigo determina que o parecerista aprecie o processo por critérios objetivos e exponha, de forma clara, os pressupostos de fato e de direito considerados.

Esse controle é estritamente jurídico. Não alcança a correção das especificações técnicas, a adequação dos quantitativos, a representatividade mercadológica dos preços colhidos nem o juízo de conveniência e oportunidade, que pertencem aos setores técnicos e à autoridade competente. Quando examina a pesquisa de preços, esta Procuradoria verifica a conformidade do método com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, e não o acerto do valor de mercado apurado.

A manifestação é obrigatória, mas não vinculante. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.631/DF (Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 9 de agosto de 2007), distinguiu o parecer facultativo, o obrigatório e o vinculante, e reservou a responsabilidade solidária do parecerista à hipótese em que a lei vincula a decisão ao conteúdo do parecer. Fora dela, a autoridade decide e responde pela decisão, e o parecerista somente responde se demonstrado erro

*Procuradoria Geral do Município*

grosseiro ou culpa na opinião emitida. O parecer previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021 é dessa natureza opinativa: a lei impõe sua emissão, mas não obriga a autoridade a decidir conforme suas conclusões.

O art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, LINDB) confirma esse padrão ao estabelecer que o agente público responde pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em caso de dolo ou erro grosseiro. O art. 12, § 1º, do Decreto nº 9.830/2019 define erro grosseiro como aquele manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave.

Por essas razões, esta manifestação registra apenas fatos apurados nos documentos relacionados no Relatório. A decisão de prosseguir com a contratação, bem como a responsabilidade pelas informações técnicas, quantitativas e mercadológicas que a instruem, pertencem aos setores signatários e à autoridade competente.

## **DO ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL**

A contratação observa o art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal. O objeto não configura publicidade institucional. Constitui meio de cumprimento do dever de publicidade dos atos licitatórios, razão pela qual não incide a vedação do art. 37, § 1º. O tratamento diferenciado conferido às microempresas e empresas de pequeno porte tem fundamento nos arts. 170, inciso IX, e 179 da Constituição Federal, regulamentados pela Lei Complementar nº 123/2006. Não há vício de competência, pois o Município aplica as normas gerais editadas pela União com base no art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal.

## **DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO: ART. 54, § 1º, DA LEI Nº 14.133/2021**

O art. 54, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 dispõe:

*“§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.”*

O dispositivo foi vetado na sanção, mas o Congresso Nacional rejeitou o veto, e a regra está em vigor. O item 3 do Mapa de Análise de Riscos recomenda que a

*Procuradoria Geral do Município*

assessoria jurídica valide essa exigência antes da publicação do edital. A exigência é válida e alcança o Município.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao responder consulta formulada pelo Município de Ponta Grossa (Acórdão nº 1516/24, Tribunal Pleno, Processo nº 760303/23, Rel. Cons. Augustinho Zucchi, sessão de 6 de junho de 2024), assentou que lei municipal não pode restringir a publicação do extrato do edital ao Diário Oficial, ao Portal Nacional de Contratações Públicas e ao portal de transparência, ainda que a licitação se realize com recursos próprios. Enquanto o art. 54, § 1º, não for alterado ou declarado inconstitucional, a publicação em jornal diário de grande circulação é obrigatória.

A situação de Porto Murtinho reproduz o caso decidido: trata-se de Município que licita com recursos próprios e precisa assegurar o meio de publicação dos extratos de seus editais. A circunstância de o precedente provir de Corte de Contas de outro Estado não afasta sua aplicação, porque o fundamento da decisão é a norma geral federal, idêntica para todos os entes. A necessidade da contratação, descrita no Documento de Formalização de Demanda e no item 1.3 do Estudo Técnico Preliminar, está juridicamente justificada.

A publicação do extrato do edital deste próprio Pregão observará o art. 54, § 1º, por meio do instrumento atualmente disponível ao Município, providência própria da fase de divulgação do certame.

## **MODALIDADE ADOTADA, CRITÉRIO DE JULGAMENTO E SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**

O pregão é a modalidade obrigatória para a contratação de serviços comuns, nos termos do art. 6º, inciso XLI, e do art. 29 da Lei nº 14.133/2021. O serviço de publicação, medido em centímetro por coluna, possui padrões de desempenho e qualidade definidos de forma objetiva no Termo de Referência, o que o qualifica como serviço comum. O critério de menor preço por item atende ao art. 33, inciso I, da mesma Lei.

O Sistema de Registro de Preços é cabível. A demanda depende da quantidade de licitações que o Município realizará no período e não pode ser fixada previamente, hipótese prevista no art. 3º, inciso IV, do Decreto nº 11.462/2023, invocado no preâmbulo da minuta de edital. A vigência de 12 (doze) meses da Ata, prorrogável por

*Procuradoria Geral do Município*

igual período mediante comprovação da vantajosidade, observa o art. 84 da Lei nº 14.133/2021.

## **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E MAPA DE RISCOS**

O Estudo Técnico Preliminar contém os elementos obrigatórios do art. 18, § 2º, da Lei nº 14.133/2021: descrição da necessidade (inciso I), estimativa das quantidades com memória de cálculo (inciso IV), estimativa do valor (inciso VI), justificativa para o não parcelamento (inciso VIII) e posicionamento conclusivo (inciso XIII).

A estimativa de 4.788 centímetros por coluna possui memória de cálculo verificável. Corresponde ao consumo de 3.990 centímetros por coluna registrado na contratação anterior, realizada por meio da Adesão nº 002/2025 à Ata de Registro de Preços nº 025/SAD/2025, acrescido de margem de 20% (vinte por cento).

A ausência do Plano de Contratações Anual não compromete o processo. O art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021 faculta sua elaboração, e os itens 2.1 e 2.2 do Estudo Técnico Preliminar justificam a ausência e demonstram o alinhamento da contratação ao Plano Plurianual 2026-2029 e à Lei Orçamentária Anual de 2026. A numeração do item 5 do Estudo passa do subitem 5.1 ao 5.4 sem suprimir conteúdo exigido pelo art. 18, § 2º, e pode ser corrigida na versão final.

O Mapa de Análise de Riscos atende ao art. 18, § 1º, inciso X, da Lei nº 14.133/2021. Identifica oito riscos da licitação e da execução, com probabilidade, impacto, medidas preventivas e responsáveis.

## **DA PESQUISA DE PREÇOS**

A pesquisa adotou a média aritmética de três preços obtidos no Portal Nacional de Contratações Públicas, com uso da plataforma Banco de Preços como ferramenta de consulta. Os preços correspondem a contratações de outros entes públicos e, por isso, enquadram-se no art. 23, § 1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, que admite como parâmetro as “contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços”.

Os três parâmetros atendem ao marco temporal. O dispositivo não toma por referência a data da homologação, mas a circunstância de a contratação estar em execução ou ter sido concluída no ano anterior à pesquisa. As contratações dos Fundos Municipais de Itaquaru e de Marzagão datam de janeiro de 2026. A contratação do

*Procuradoria Geral do Município*

Fundo Municipal de Saúde de Ouro Verde foi homologada em 27 de agosto de 2025, cinco dias antes de 1º de setembro de 2025, marco anual da pesquisa realizada entre 1º e 10 de setembro de 2026. Por se tratar de serviço de publicação prestado conforme a demanda, sua execução sucede a homologação, o que a insere no período previsto em lei. A seleção dos parâmetros e a verificação de sua vigência competem ao setor que subscreveu a pesquisa.

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 não fixa número mínimo de parâmetros para essa hipótese, e a metodologia adotada, a média aritmética, está declarada no relatório de cotação e no mapa de coleta. O preço de Ouro Verde (R\$ 8,30), inferior à média, integra o cálculo e reduz o valor estimado, que funciona como preço máximo aceitável no certame (item 8.7.3 da minuta de edital). A estimativa, portanto, não favorece o futuro contratado e preserva o interesse do erário. A conferência do acerto dos valores de mercado compete ao setor responsável pela pesquisa, que a subscreveu.

## **DO TERMO DE REFERÊNCIA E DA QUALIFICAÇÃO DO VEÍCULO DE PUBLICAÇÃO**

O Termo de Referência contém os elementos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021: definição do objeto, fundamentação, descrição da solução, requisitos, modelo de execução, modelo de gestão, critérios de medição e de pagamento, forma de seleção do fornecedor e estimativa do valor.

O Termo de Referência define o objeto conforme o art. 54, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, com a exigência de publicação em jornal diário de grande circulação (itens 1.3.1, 3.9 e 9.3.2). Para a habilitação, exige a comprovação da periodicidade e da abrangência da circulação do veículo indicado e, quando a publicação for feita por veículo de terceiro, a comprovação do vínculo jurídico que assegure a execução do serviço (itens 9.3.1 a 9.3.3), exigências reproduzidas no item 5.3.1.5 da minuta de edital.

A minuta de contrato (cláusula quarta) e a minuta de Ata (cláusula sétima) admitem a utilização de veículo de terceiro, mantida a responsabilidade integral da contratada perante o Município. A previsão é compatível com o art. 122 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que a habilitação exige a prova da capacidade do veículo indicado.

*Procuradoria Geral do Município*

## **MINUTA DE EDITAL E MINUTAS DE CONTRATO E DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS**

A minuta de edital contém os elementos do art. 25 da Lei nº 14.133/2021, com regras de credenciamento, participação, proposta, lances, julgamento, habilitação, ata de registro de preços, cadastro de reserva, recursos, sanções e impugnação. A minuta de contrato reúne as cláusulas essenciais do art. 92 da mesma Lei. O número do processo, as datas da sessão pública, o código de registro no Tribunal de Contas e a dotação orçamentária permanecem em branco, para preenchimento na versão definitiva, o que é próprio da fase de minuta.

### **DA PARTICIPAÇÃO EXCLUSIVA DE MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE**

O art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006 obriga a Administração a realizar licitação destinada exclusivamente a microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação de valor até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). O item único está estimado em R\$ 41.655,60.

A minuta de edital prevê a exclusividade (item 4.3), a limitação do art. 4º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 (item 4.3.1) e a declaração de enquadramento (item 5.5.5 e Anexo V). A pesquisa de preços registra fornecedores enquadrados como microempresa e empresa de pequeno porte, o que afasta a hipótese de dispensa da exclusividade prevista no art. 49, inciso II, da Lei Complementar nº 123/2006.

### **DA HABILITAÇÃO**

As exigências de habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira (itens 5.3.1.1 a 5.3.1.4 da minuta de edital) observam os arts. 62 a 69 da Lei nº 14.133/2021. A qualificação técnica limita-se a um atestado de serviços de publicação em meio jornalístico, sem quantitativo mínimo, exigência proporcional ao objeto e compatível com o art. 67 da mesma Lei.

*Procuradoria Geral do Município*

## **DA DESIGNAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS**

O Documento de Formalização de Demanda indica o fiscal titular e o fiscal suplente. Os atos de designação do agente de contratação, da equipe de apoio e do gestor do contrato não integram os documentos encaminhados a esta Procuradoria. A designação do agente de contratação será observada antes da sessão pública, e a do gestor e dos fiscais, antes do início da execução, nos termos dos arts. 7º, 8º e 117 da Lei nº 14.133/2021.

## **DA PUBLICIDADE DO EDITAL E DO CONTRATO**

O inteiro teor do edital e de seus anexos deverá ser divulgado e mantido no Portal Nacional de Contratações Públicas, nos termos do art. 54, caput, da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo da publicação do extrato prevista no § 1º. Após a homologação, os documentos da fase preparatória que não integraram o edital serão disponibilizados no mesmo Portal (art. 54, § 3º), e o contrato será divulgado na forma do art. 94.

## **DA PROTEÇÃO FUNCIONAL DO GESTOR**

O art. 20 da LINDB determina que a decisão administrativa considere suas consequências práticas, e o art. 22 impõe que a interpretação das normas de gestão pública considere os obstáculos e as dificuldades reais do gestor. A contratação atende à exigência legal de publicidade das licitações do Município, foi planejada com base no consumo efetivo do exercício anterior e tem valor estimado apurado por método previsto em lei.

O art. 10 da Lei nº 14.133/2021 assegura a defesa, pela advocacia pública, da autoridade e do servidor que atuarem com estrita observância de orientação constante de parecer jurídico. A autoridade que decide com base nesta manifestação o faz de forma motivada e amparada por essa garantia.

## **CONCLUSÃO**

Ante o exposto, esta Procuradoria Jurídica, restrita aos aspectos jurídicos e aos documentos relacionados no Relatório, manifesta-se **FAVORAVELMENTE** ao

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

*Procuradoria Geral do Município*

prosseguimento do processo licitatório em epígrafe, opinando pela possibilidade jurídica do seu andamento, encontrando-se atendidos os requisitos de legalidade e constitucionalidade da fase preparatória.

Sugere-se o prosseguimento do feito.

Porto Murtinho/MS, 20 de outubro de 2026.

DARLENE  
FROES  
LOUBET:044  
38963133

Assinado de forma  
digital por DARLENE  
FROES  
LOUBET:04438963133  
Dados: 2026.10.20  
15:59:56 -04'00'

**DARLENE FRÓES LOUBET**  
**Procuradora-Geral do Município de Porto Murtinho/MS**  
OAB/MS 23.923