

PARECER JURÍDICO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 022/2026
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 074/2026

INTERESSADO: FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, TRABALHO E CIDADANIA DE PORTO MURTINHO – MS.

ASSUNTO: Registro de Preço para futura e eventual aquisição de 1.500 (mil e quinhentos) cobertores, visando atender as demandas da Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência, durante o período de 12 (doze) meses.

VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO: R\$ 103.755,00 (Cento e três mil e setecentos e cinquenta e cinco reais).

RELATÓRIO

Registro de Preço para futura e eventual aquisição de 1.500 (mil e quinhentos) cobertores, visando atender as demandas da Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência, durante o período de 12 (doze) meses.

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

- I) Documento de formalização de demanda;
- II) Estudo técnico preliminar;
- III) Termo de Referência;
- IV) Pesquisa de Mercado;
- V) Autorização da autoridade competente;
- VI) Minuta do Edital do Pregão Eletrônico;

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, incisos, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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, portanto, 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 da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, 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.

Procuradoria Geral do Município

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 isto sim, 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, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

À administração pública, por força do art. 37, XXI da Constituição Federal é imposto o dever de licitar e em regra fazê-lo pelo critério de menor preço. A obrigatoriedade do procedimento licitatório tem dois principais fundamentos: o primeiro deles é estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade e o segundo, revela-se no propósito do Poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

A Lei nº 14.133/21 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 da referida Lei, bem como abordar todas as considerações técnicas, conforme previsto no art. 18, caput.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica e o Termo de Referência. Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo estão devidamente instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

Do mesmo modo, o critério de julgamento, qual seja, o menor preço por item, atende o que determina o art. 6º, inciso XLI, da Lei n.º 14.133/2021, cuja redação é a seguinte:

Procuradoria Geral do Município

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.

Assim, verifica-se que a etapa preparatória do certame está alinhada com os requisitos mínimos estabelecidos pela NLLC para a contratação conforme o novo regime de licitações públicas.

MODALIDADE ADOTADA: PREGÃO ELETRÔNICO

O nosso ordenamento jurídico possui a Lei 14.133/2021, que integra o rol de normas sobre procedimentos licitatórios. Sobre a modalidade Pregão, disciplinada pela Lei nº 14.133/2021, define assim descrito:

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;

A eleição da modalidade licitatória pregão depende de ter como objeto, produto e/ou serviço comum no mercado, ou seja, aquele que pode ser disponibilizado por vários fornecedores no local, inclusive com a sua descrição no documento pertinente, nos faz afirmar que a modalidade eleita está correta, visto que esta modalidade vai conferir celeridade, resguardar a ampla competitividade, isonomia e a redução de despesas burocráticas atinentes aos demais procedimentos licitatórios, tendo em vista a celeridade processual.

No instrumento convocatório o critério de julgamento utilizado é o de Menor Preço por item. Portanto, a escolha atende ao que determina o inciso XLI, do art. 6º da Lei nº 14.133/2021.



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



Procuradoria Geral do Município

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Desta forma, cumpre observar que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do artigo acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

Além das exigências da Lei n. 14.133, de 2021, deve a Administração observar as regras constantes do Decreto Municipal nº 15.088/2024 que regulamente sobre a matéria, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

No caso concreto, observa-se que a Administração elaborou o ETP de modo a contemplar as exigências legais e normativas, sendo conveniente ressaltar que o mesmo deverá atender aos requisitos obrigatórios da lei e normativa/decreto supra elencadas.

TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021. Especificamente em relação aos serviços, *in casu*, também devem ser observadas as exigências do art. 45, da Lei nº 14.133, de 2021.



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



Procuradoria Geral do Município

No caso concreto, observa-se que a Administração elaborou o TR de modo a contemplar as exigências legais e normativas, sendo conveniente ressaltar que a mesmo deverá elencar minimamente no referido instrumento a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; a fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; a descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; os requisitos da contratação; o modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; o modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; os critérios de medição e de pagamento; a forma e critérios de seleção do fornecedor; as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária.

MINUTA DE EDITAL

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

No caso, verifica-se que a Administração atendeu os requisitos previstos no artigo supra elencado, contendo todo regramento necessário ao bom andamento do certame.



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



Procuradoria Geral do Município
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 nas contratações públicas de bens, serviços e obras, sendo certo que o entendimento aqui apresentado é aplicável também a cooperativas equiparadas.

Convém registrar que a Lei nº 14.133, de 2021, inovou ao tratar do tratamento diferenciado a ser conferido a ME, EPP e Cooperativas equiparadas. Desse modo, para além da observância às regras dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006, e do Decreto nº 8.538, de 2015, é preciso estar claro que o tratamento diferenciado de que tratam tais normas não serão aplicados em relação a licitações que envolvam item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; e no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, quando o valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

Adicionalmente, devem ser observados os critérios estabelecidos nos §§ 2º e 3º, acima transcritos, que tratam dos critérios para aferição dos limites de valor estabelecidos no § 1º.

No caso concreto, a minuta de edital revela que a Administração realizará licitação com tratamento diferenciado para ME, EPP e Cooperativas assemelhadas, sendo conveniente ressaltar que consta da minuta do instrumento convocatório tanto as documentações para comprovação de tal condição, quanto o tratamento conforme disposto na Lei nº 123/2006.



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



Procuradoria Geral do Município

MINUTA DE TERMO DE CONTRATO

A minuta de termo de contrato foi juntada aos autos e reúnem cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, atendendo assim, aos requisitos previstos no art. 92 da Lei nº 14.133, de 2021.

DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

No presente caso, foram juntados aos autos o Decreto Municipal nº 17.265/2026 de 19 de janeiro de 2026 com a designação do agente de contratação e da equipe de apoio, e ainda o decreto municipal nº 17.296/2026 de 02 de fevereiro de 2026 que designa o gestor e fiscal de contrato, atendendo assim, as exigências contidas nos arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133, de 2021.

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

Em atenção ao Art. 22 da LINDB, este parecerista sublinha que a análise considera os obstáculos e as dificuldades reais do gestor municipal, especificamente o risco de desabastecimento da rede de ensino.

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 presente caso, a instrução fundamentada em banco de preços oficiais e a retificação técnica de vícios anteriores demonstram o zelo administrativo e a ausência de negligência grave.

DA DISTINÇÃO ENTRE O VALOR ESTIMATIVO DO ETP E O PREÇO DE MERCADO

Observa-se, nos autos, uma variação entre o valor inicialmente apontado no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o valor final consolidado no Mapa de Preços. É imperativo destacar que o valor constante no ETP possui natureza meramente



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



Procuradoria Geral do Município

propedêutica e estimativa, servindo apenas como parâmetro inicial para avaliar a viabilidade macroeconômica da contratação.

A fixação do Preço Estimado da Licitação, para fins de verificação de dotação orçamentária e julgamento de propostas, é aquela obtida através da Pesquisa de Preços (Art. 23 da Lei nº 14.133/2021), realizada em data posterior e com rigor metodológico (conforme IN SEGES/ME nº 65/2021), refletindo a realidade fática do mercado no momento da instrução processual.

Conforme o Princípio da Segregação de Funções, compete ao setor requisitante e à equipe de planejamento a fidedignidade dos valores coletados. O parecerista jurídico, ao analisar a legalidade do certame, não detém competência técnica nem atribuição legal para realizar cotações de mercado ou validar preços unitários, conforme pacífica jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1.138/2024-Plenário).

Desta forma, esta Procuradoria-Geral ressalva que sua análise de legalidade pressupõe a veracidade e a higidez da pesquisa de preços realizada pela área técnica. A variação entre o "valor estimado inicial" e o "preço de mercado final" justifica-se pela volatilidade econômica e pela precisão técnica exigida apenas na fase subsequente ao ETP, não havendo óbice jurídico ao prosseguimento do feito com base no valor apurado na pesquisa de preços.

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 art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.



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



Procuradoria Geral do Município

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) 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, esta Procuradoria-Geral opina pela **LEGALIDADE E REGULARIDADE** do procedimento, condicionando o prosseguimento do feito ao cumprimento das observações exaradas no presente parecer.

Porto Murinho-MS, 27 de abril de 2026

DARLENE FRÓES LOUBET

Procuradora- Geral do Município de Porto Murinho/MS

OAB/MS 23.923