PARECER N. 260/2026/ATJL

PREGÃO ELETRÔNICO N. 19/2026 – CIA N. 0707763-20.2026.8.11.0001

ASSUNTO: Análise da Minuta do Edital do Pregão Eletrônico n. 19/2026, cujo objeto consiste na cessão onerosa de uso de área de 28 m², localizada no Fórum da Comarca de Cuiabá, destinada à instalação e funcionamento de lanchonete para fornecimento de alimentação a magistrados, servidores e usuários da Justiça.

Excelentíssimo Senhor Desembargador-Presidente:

I - RELATÓRIO

Cuida-se da análise da **Minuta do Pregão Eletrônico n. 19/2026** (andamento n. 35), formalizada a pedido da Gestão de Infraestrutura, cujo objeto consiste na cessão onerosa de uso de área de 28 m², localizada no Fórum da Comarca de Cuiabá, destinada à instalação e funcionamento de lanchonete para fornecimento de alimentação a magistrados, servidores e usuários da Justiça, conforme especificações constantes do Termo de Referência n. 01/2026 e demais anexos.

A justificativa da contratação decorre da necessidade de disponibilizar aos magistrados, servidores, terceirizados, estagiários e usuários da Justiça alternativa adequada para realização de lanches no próprio ambiente do Fórum da Capital, considerando a elevada circulação diária de pessoas na unidade e a inexistência de estabelecimentos comerciais nas proximidades, de modo a proporcionar maior comodidade, economia de tempo e melhoria das condições de trabalho e atendimento ao público.

A área demandante instruiu o pedido de realização do procedimento licitatório com o Termo de Referência n. 01/2026, Estudo Técnico Preliminar, Gestão de Riscos, pesquisas de preços e demais documentos técnicos pertinentes à contratação (andamentos n. 2 a 9 do expediente originário).

A Coordenadoria de Planejamento consignou que a contratação, por se tratar de cessão onerosa de uso, não implica dispêndio orçamentário para este Tribunal (andamento n. 11 do expediente originário).

Em observância ao fluxo administrativo, o expediente foi submetido à Presidência para juízo de conveniência e oportunidade, tendo sido autorizado o prosseguimento do feito (andamento n. 18 do expediente originário).

Após a certificação de autuação e similaridade, o feito passou a tramitar como **Processo Administrativo n. 40/2026 – CIA 0707763-20.2026.8.11.0001,** sendo consignada a inexistência de processos semelhantes não arquivados (andamentos n. 2 e 3).

Encaminhados os autos à Gerência de Licitação, foi procedida a reclassificação do Processo Administrativo n. 40/2026 para Pregão Eletrônico n. 19/2026 (andamento n. 30), sendo anexadas as cópias da Portaria n. 398/2016-PRES, que trata dos editais padrão com base nos modelos da Advocacia-Geral da União – AGU, e da Portaria n. 1.434/2024-PRES, referente à designação de pregoeiro (andamento n. 31); certificada a indicação do pregoeiro e dos membros de sua equipe de apoio (andamento n. 34); juntado o checklist de verificação formal (andamento n. 36).

Em ato contínuo, foi acostada aos autos a Minuta do Edital do Pregão Eletrônico n. 19/2026 (andamento n. 35).

No curso da instrução, foram promovidas adequações no Termo de Referência e atualização das pesquisas de preços, bem como ajustes na planilha de despesas, devidamente certificados nos autos (andamentos n. 50, 52 e 53).

Por fim, a área técnica de licitações apresentou a Informação n. 200/2026-DA, noticiando que a minuta do edital foi elaborada nos moldes do site da Advocacia-Geral da União – AGU, encaminhando os autos a esta Assessoria Técnico-Jurídica de Licitação para análise e manifestação, nos termos do art. 53 da Lei n. 14.133/2021 (andamento n. 57).

É o relato necessário.

II – ANÁLISE JURÍDICA

De início, cabe destacar que, este parecer tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de **legalidade**, conforme estabelece o art. 53, I e II, da Lei n. 14.133, de 2021, razão pela qual não abarca aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, salvo apontamentos que decorram de

elementos de conexão com questões **jurídicas**, consoante posicionamento da Advocacia-Geral da União, (Enunciado BPC n. 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas) e Acórdão n. 1492/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União (TCU).

No que concerne ao objeto pretendido pela área demandante, destaca-se, preliminarmente, que a cessão de uso — ou permissão de uso a título precário — constitui modalidade de utilização de bens públicos não afetados ao serviço direto do cedente, não se confundindo com formas de alienação. Cuida-se de transferência da posse do cedente ao particular, permanecendo o domínio do bem com a Administração, que poderá retomá-lo a qualquer tempo ou ao término do prazo previsto.

Nos termos do art. 18 da Lei n. 9.636/1998, no âmbito da União, a cessão de uso será utilizada quando houver interesse da Administração em prestar auxílio ou colaboração, mediante uso gratuito ou em condições especiais, de imóvel integrante de seu patrimônio. Dispõe o § 5º do referido artigo que *"a cessão, quando destinada à execução de empreendimento de fim lucrativo,* ***será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei****"*.

Tratando-se de exploração de atividade comercial do ramo alimentício, é evidente a possibilidade de existência de múltiplos interessados em ocupar o espaço público definido no **Termo de Referência n. 01/2026**. Assim, impõe-se verificar a efetiva viabilidade de competição, de modo a resguardar a isonomia entre os potenciais licitantes e evitar qualquer favorecimento indevido.

No âmbito federal, adota-se a modalidade Pregão, preferencialmente eletrônico, para a realização de procedimentos licitatórios dessa natureza. Nesse sentido, registra o professor Ronny Charles Lopes de Torres, na obra "Lei de Licitações Públicas Comentadas", tomando por base a Orientação Normativa da Câmara Nacional de Uniformização da Consultoria-Geral da União – CNU/CGU n. 01/2016, cujo teor é o seguinte:

> *"Na cessão de uso de imóvel administrado pela União, para fins de prestação de serviços comuns em favor de servidores públicos e administrados, é* ***obrigatória a modalidade licitatória pregão****,* ***preferencialmente eletrônico****, tendo em vista que estes são o verdadeiro objeto contratual. Caso constatada a inviabilidade da forma eletrônica, deverá ser utilizada, excepcionalmente, a forma*

> *presencial, desde que por ato fundamentado em justificativas concretas e detalhadas*". (Referências**:** Art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 1º, da Lei n° 10.520/02; art. 4º do Decreto nº 5.450/05; art. 4º, inciso X, da Lei nº 10.520/02; art. 2º, do Decreto n° 5.450/05; Decreto nº 5.940/2006; Lei nº 8.245/91; Parecer nº 117/2010/DECOR/CGU/AGU; Acórdão nº 478/2016-TCU-Plenário; Acórdão 187/2008-TCU-Plenário; Acórdão nº 2.844/2010-TCU-Plenário; Acórdão nº 2.050/2014-TCU-Plenário; Acórdão nº 289/2015-Plenário) (*in* Lei de Licitações Públicas Comentadas, editora Juspodivm, 10ª edição, p. 977/978).

Nessa perspectiva, é imperioso salientar que este Poder Judiciário segue o mesmo direcionamento adotado na esfera federal para a celebração de vínculos precários da natureza pretendida pela Área Solicitante, consoante demonstram procedimentos licitatórios anteriores — a exemplo dos Pregões Eletrônicos n. 17/2022, 41/2023 e 06/2026.

Outrossim, o modelo delineado na minuta, conforme consignado na Informação exarada pela Gerência de Licitações deste Tribunal (Informação n. 200/2026 – andamento n. 57), revela-se compatível com o padrão utilizado pela União e, há longo tempo, vem sendo adotado por esta Corte. Tal constatação afasta a necessidade de maiores digressões, sobretudo porque os arestos normativos e entendimentos doutrinários demonstram que o objeto descrito no **Termo de Referência n. 01/2026** se enquadra como bem e serviço de natureza comum, situação que autoriza a definição de critérios objetivos de qualidade e adequabilidade, aptos a viabilizar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

II.1 - Da Fase Preparatória e da Definição do Objeto Licitatório

Com vistas a assegurar adequado planejamento ao procedimento licitatório, a Lei n. 14.133/2021, em seu art. 18, elenca os documentos que devem ser providenciados na fase preparatória, antes da publicação do edital.

No caso em exame, verifica-se que o **Estudo Técnico Preliminar** — que contempla, entre outros aspectos, a descrição da necessidade da contratação,

demonstrando o interesse público subjacente — foi devidamente juntado aos autos, conforme documento encartado no andamento n. 50, atendendo ao disposto no inciso I do art. 18 da Lei n. 14.133/2021.

De igual modo, encontra-se acostado aos autos o **Termo de Referência n. 01/2026** (andamento 50), em observância ao art. 18, inciso II, da referida legislação, contendo a definição do objeto destinado ao atendimento da demanda. Constatou-se que o objeto foi delimitado de forma precisa, sem especificações excessivamente genéricas ou detalhamentos que possam restringir a competitividade do certame.

Ressalte-se, ainda, que, conforme se extrai do Termo de Referência, a adjudicação ocorrerá por lote único, haja vista que o objeto compreende apenas 1 (um) item, necessário **ajustar** o item 1.5, a fim de indicar que a contratação será realizada em item único, e não "lote único".

No que se refere às exigências constantes do art. 18, inciso III, da Lei n. 14.133/2021, observa-se que o Termo de Referência contempla as condições de execução (itens 4 e 9), as garantias exigidas e ofertadas (item 24), bem como as condições de recebimento — as quais, no presente caso, correspondem às obrigações inerentes à cessionária. Tal definição envolve juízo de conveniência e oportunidade do administrador, sendo certo que o instrumento apresenta tratamento suficiente e adequado sobre tais elementos.

Em atendimento ao art. 18, inciso VIII, da mesma lei, o planejamento da contratação deve conter informações relativas à **modalidade de licitação**, **critério de julgamento**, **modo de disputa** e adequação e eficiência da combinação desses parâmetros. No caso concreto, o **Termo de Referência n. 01/2026** indica que a modalidade selecionada foi o pregão eletrônico, adotando-se o critério de julgamento por maior desconto e o modo de disputa aberto e fechado.

Verifica-se, igualmente, o atendimento do art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133/2021, uma vez que o **Mapa de Riscos** foi devidamente juntado ao mov. 6 do Expediente Originário n. 0707763-20.2026.

Foram mapeados os riscos (na contratação) referentes à disponibilidade orçamentária, prestação insuficiente dos serviços, atraso na contratação, entretanto, o **risco 01 não foi mapeado adequadamente** A análise da Gestão de Risco

revela uma **contradição lógica**: Risco 01 mapeia a "ausência de disponibilidade orçamentária" como de alto impacto. Contudo, o Termo de Referência afirma categoricamente que a **"**Cessão Onerosa não gera ônus para o Tribunal de Justiça".

Portanto, se a contratação gera receita (pagamento de taxa de ocupação pelo particular) e não despesa, o risco de falta de orçamento é inexistente ou inaplicável, demonstrando que o mapa de riscos foi elaborado sem a devida atenção às particularidades do objeto, e deve ser **readequado.**

Superadas essas observações, registra-se que os demais requisitos legais serão examinados nos tópicos subsequentes.

II.2 - Da Modalidade Licitatória. Pregão Eletrônico e do Critério de Julgamento

O pregão é a modalidade de licitação prevista no art. 28, I, da Lei n. 14.133/2021 e deve ser adotada quando tratar de aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado do futuro contrato.

O art. 6º, inc. XIII da Lei n. 14.133/21 define bens e serviços comuns como "*aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado*".

O conceito (indeterminado) de "bem ou serviço comum" possui as seguintes características básicas: i) disponibilidade no mercado (o objeto é encontrado facilmente no mercado), ii) padronização (predeterminação, de modo objetivo e uniforme, da qualidade e dos atributos essenciais do bem ou do serviço) e; iii) casuísmo moderado (a qualidade "comum" deve ser verificada em cada caso concreto e não em termos abstratos).

Trata-se de conceito jurídico aberto, de modo que o enquadramento quanto à natureza comum da contratação está associado à competência do administrador, entendimento corroborado pela **Orientação Normativa n. 54 da AGU**:

> Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

A respeito da matéria, o exímio doutrinador Joel de Menezes Niebuhr, leciona o seguinte:

> *"Bem e serviço comum são aqueles que podem ser definidos no edital por meio de especificações objetivas, que se prestam a estabelecer o padrão de qualidade desejado pela Administração Pública, de acordo com características usuais no mercado, sem que variações de ordem técnica eventualmente existam entre os bens e oferta prestados por diversos fornecedores que atendam a tais especificações objetivas sejam importantes ou decisivos para a determinação de qual proposta melhor satisfaça o interesse público e desde que a estrutura processual da modalidade pregão , menos formalista e mais célere, não afeta a análise da qualidade do objeto licitado ou importe prejuízos ao interesse público"*

Em consenso com a doutrina, o Tribunal de Contas da União orienta em seu **Manual de Licitações e Contratos**, p. 62, o seguinte:

> Bem ou serviço será comum quando for possível estabelecer, para efeito de julgamento das propostas, por intermédio de especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto. O estabelecimento desses padrões permite ao agente público analisar, medir ou comparar os produtos entre si e decidir pelo melhor preço.

No caso em análise, a área demandante destacou a natureza comum do objeto a ser licitado, especificadamente no **item 4.3 do Estudo Técnico Preliminar**, cujo dispositivo repercute: *"O objeto, Cessão de espaço destinado à montagem e exploração dos serviços de lanchonete, é considerado como comum (...) na medida em que possui padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, devendo, portanto, ser licitado na modalidade de pregão (...)"*.

Ainda, nos **itens 4.3.2** e **4.3.4** do referido Estudo Técnico Preliminar, reforçou-se a seguinte característica: *"Os serviços a serem contratados enquadram-se nos pressupostos do Decreto n° 9.507, de 21 de setembro de 2018, não se*

constituindo em quaisquer das atividades, previstas no art. 3º do aludido decreto, cuja execução indireta é vedada [...] Ainda, a Portaria n. 1.006/2024- C.ADM, no Art. 3°, inclui o objeto deste estudo, na lista da atividade de cessão e permissão de uso nessa administração da Justiça".

Importa registrar, neste ponto, que a definição acima foi ratificada no **Termo de Referência n. 01/2026**, o qual baliza as especificações e condições que nortearão a licitação, com base no que dispõe o **item 1.2** do referido documento: *"A Cessão de espaço destinado à implantação e exploração dos serviços de lanchonete e restaurante, é considerada como serviço comum nos termos do item XIII, do artigo 6ª da Lei nº 14.133/2021 (...)".*

Assim, não há dúvidas de que o objeto da futura contratação **se amolda no conceito de bens comuns**, pois se trata de cessão onerosa de uso de espaço público, destinado à implantação e exploração dos serviços de lanchonete nas dependências do prédio do Fórum da Comarca de Barra do Garças, para fornecimento de refeições, lanches e bebidas, visando ao atendimento de magistrados, servidores e estagiários do próprio TJMT e ao público em geral, colaborando para o bom desempenho das atividades rotineiras da prestação jurisdicional.

A Lei n. 14.133/2021 (art. 17, § 2º) estabelece a preferência da **modalidade eletrônica** do pregão para a aquisição de bens e serviços comuns. Trata-se de medida que traz vantajosidade ao Poder Público por proporcionar a ampliação da competição, bem como possibilita a redução dos valores das propostas iniciais.

Diante da adoção da modalidade pregão e em observância ao disposto no art. 6º, inciso XLI, da Lei n. 14.133/2021, cumpre registrar que o **critério de julgamento** escolhido para o certame foi o de **MAIOR OFERTA, contudo, em razão do sistema Compras.gov não contemplar essa opção, no preenchimento da proposta será utilizado o critério MAIOR DESCONTO**, nos termos do art. 33, II da Lei 14.133/21, de acordo com a minuta do Edital do Pregão Eletrônico n. 19/2026, acostada ao andamento n. 56.

Nessa lógica, será considerado vencedor da licitação o licitante que ofertar o maior valor mensal da taxa de ocupação, ou seja, aquele que apresentar a maior oferta, tendo por parâmetro o valor mínimo estipulado para o espaço destinados à lanchonete.

Percebe-se que o critério de julgamento de menor preço ou de maior desconto são formas que conduzem a contratações com pagamentos voltados à economicidade. No caso, o objeto da licitação visa à cessão de espaço público para uso mediante uma contraprestação pecuniária por parte da contratada.

Em que pese a Lei 14.133/21 não ter previsto a opção da modalidade pregão por critério de julgamento do tipo maior oferta, este tipo já é há muito tempo utilizado por diversos órgãos da Administração, consolidado pela jurisprudência e doutrina, e denominado como pregão negativo ou invertido.

Nesse sentido, o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), em resposta à Consulta formulada pelo Município de Tomazina, na qual se questionou sobre a possibilidade da utilização do pregão por maior preço, também chamado de pregão negativo, nas licitações destinadas à concessão de uso de bens públicos, veja:

> **Acórdão n. 1657/23 – Pleno Pregão negativo, invertido ou por maior lance. Concessão de uso de bem público. Pela viabilidade**.
> (...)
> Ora, independentemente da legislação vigente, principalmente se considerado que as previsões referentes ao leilão se mantiveram idênticas tanto na Lei n.º 8.666/93 quanto na Nova Lei de Licitações, e, ainda, tendo-se em vista que ambas são omissas quanto ao pregão negativo – tanto no sentido de prevê-lo quanto no de vetá-lo –, deve prevalecer, notadamente por força da segurança jurídica a ser resguardada, todo o acima exposto e bem sintetizado pela unidade técnica no seguinte sentido:
> . Há pouca disciplina sobre os contratos que geram receita para a Administração Pública;
> . Para os contratos que geram receita, a estruturação do certame adequado e necessário demanda o exercício da analogia.
> . a licitação na modalidade pregão, com critério de julgamento na maior oferta ou maior lance, não constitui utilização de critério de julgamento não previsto por lei, mas, sim, a utilização do critério legalmente estabelecido e plenamente adequado ao objeto do certame, com a utilização do instrumento legal mais especialmente pertinente para os

> objetivos da Administração, objetivando conquistar a maior vantagem à Administração no processo de disputa.
> . a adoção do pregão para a concessão de uso de bens públicos se mostra especialmente louvável, porque concretiza os princípios da eficiência, isonomia, impessoalidade, moralidade, dentre outros.
> . a adoção do critério de julgamento pela maior oferta, em lances sucessivos, é a adequada aplicação da lei ao caso concreto, ajustando-o à natureza do objeto do certame, restando assegurada a escolha da proposta mais vantajosa que, conjuntamente com a isonomia de todos os interessados, constituem as finalidades primeiras de todo procedimento licitatório.
> Assim, seja sob a égide da Lei n.º 10.502/2002 ou da Lei n.º 14.133/2021 – cuja vigência foi postergada para 30/12/2023 –, entendo que a figura do pregão negativo se mantém inalterada e segue nos moldes acima delineados, merecendo por conseguinte a presente consulta resposta pela possibilidade de utilização do pregão negativo nas licitações destinadas a concessão de uso de bens públicos. (sem grifos no original).

Sem mais delongas, pelas razões ora debatidas, esta Assessoria entende que a licitação na modalidade pregão, com critério de julgamento na maior oferta ou maior lance é a mais adequada ao caso concreto.

No mais, observa-se que o item **5.16**, especificamente da minuta do Edital (andamento n. 56), dispõe que o modo de disputa adotado será concomitante, sendo **ABERTO E FECHADO**, em conformidade com o art. 56, incisos I e II, da Lei n. 14.133/2021.

II.3 - Do Tratamento Favorecido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

O art. 4º da Lei 14.133/2021 preservou o tratamento favorecido e diferenciado para as ME/EPP nas licitações públicas (disciplinado nos arts. 42 a 49 da LC 123/2006), a ser aplicado independentemente de previsão no edital de licitação.

Nos termos do art. 47 da Lei Complementar n. 123/2006, com redação dada pela Lei Complementar n. 147/2014, assegura-se às ME/EPP tratamento favorecido, diferenciado e simplificado nas contratações públicas de bens, serviços e

obras. Em complemento, estabelece o art. 48, inciso I, da legislação complementar que a Administração Pública deverá promover processo licitatório exclusivo para ME/EPP quando o valor dos itens contratados for de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

No mesmo sentido, a Advocacia-Geral da União, por meio da **Orientação Normativa n. 47/2014**, consolidou entendimento no sentido de que:

> - Em licitação dividida em itens ou lotes/grupos, **deverá** ser adotada a participação **exclusiva** de microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa (art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007) em relação aos itens ou lotes/grupos **cujo valor seja igual ou inferior a R$ 80.000,00 (oitenta mil reais)**, desde que não haja a subsunção a quaisquer das situações previstas pelo art. 9º do decreto nº 6.204, de 2007.

Por outro lado, o art. 48, inciso III, da Lei Complementar n. 123/2006, em conjunto com o art. 8º do Decreto n. 8.538/2015, dispõe que, nas aquisições de bens divisíveis com valores superiores a R$ 80.000,00, **deverá ser reservada cota de até 25% do objeto à participação exclusiva de ME/EPP**.

Não obstante, o próprio marco normativo estabelece hipóteses de afastamento desses benefícios. Conforme prevê o art. 49 da Lei Complementar n. 123/2006:

> Art. 49. **Não se aplica** o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar **quando:**
> I – (revogado)
> II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;
> III - **o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública** ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado; (Grifo nosso).

A Lei n. 14.133/2021, ao reafirmar a aplicação subsidiária das disposições dos arts. 42 a 49 da LC n. 123/2006, delimitou expressamente, em seu art. 4º, as situações em que tal tratamento diferenciado não se aplica, estabelecendo restrições

vinculadas ao valor estimado da contratação e ao limite de receita bruta para enquadramento como empresa de pequeno porte, conforme:

> Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.
>
> § 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo **não são aplicadas**:
>
> I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;
>
> II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.
>
> § 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.
>
> § 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

No caso concreto, a Área Técnica consignou expressamente, no item 26, do **Termo de Referência n. 01/2026**, a decisão de não promover a licitação sob o regime de exclusividade ou reserva para ME/EPP, justificando o afastamento do benefício à luz do art. 49, inciso III, da Lei Complementar n. 123/2006. O texto consignado foi o seguinte:

> **26. NÃO APLICABILIDADE DA LEI N. 123/2006 (Licitação Exclusiva)**

> 26.1. Informo a presente licitação apesar do valor estimativo do certame se enquadrar no disposto do artigo 47 da Lei Complementar 123/2006, e atualizações posteriores, que estabeleceu a obrigação à administração pública de conceder tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno Porte, essa área entende que realizar a restrição de participação do referido uma vez que a realização de tal atendimento poderá acarretar a prejuízos a essa Administração, não sendo assim vantajoso a essa Corte a realização do procedimento de tal forma.
> 26.2. Dessa forma, comunico que o não enquadramento se dá pelo fato do objeto da licitação aos requisitos do art. 49, III da Lei n. 123/2006.

Além disso, os itens 2.4.1 e 2.4.2 da minuta do Edital do Pregão Eletrônico n. 19/2026 reforçam, de maneira inequívoca, a não aplicabilidade dos benefícios previstos na referida legislação complementar, alinhando-se à justificativa técnica apresentada.

II. 4 - Orçamento Estimado e Pesquisa de Preço

No tocante ao preço de referência (art. 18, IV, da Lei n. 14.133/2021), destaca-se que as contratações públicas — sejam precedidas de procedimento licitatório ou de contratação direta — devem ser instruídas com estimativa de custos capaz de estabelecer parâmetro para aferição da adequação dos valores praticados pela Administração em relação aos preços de mercado.

A estimativa de valor constitui elemento essencial para a definição do preço de mercado do objeto licitado, bem como para a delimitação dos recursos orçamentários necessários à contratação, identificação de eventual sobrepreço e verificação de exequibilidade das propostas apresentadas.

O **valor estimado** é obtido por meio de pesquisa de preços referenciais regida pelo art. 23 da Lei n. 14.133/21. Tal artigo dispõe quais são as cinco fontes aptas a instruírem a pesquisa a ser realizada, que podem ser utilizadas de forma combinada ou não. Observe-se:

> Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
>
> § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:
>
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
>
> II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
>
> III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
>
> IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
>
> V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Além das regras legais, também devem ser observadas as normas da **Instrução Normativa n. 65/2021-SEGES**, que tem sido adotada no âmbito das contratações públicas deste Poder, as quais basicamente transcrevem as regras do artigo acima dispostas, consoante se observa dos arts. 5º e 6º, com o destaque no sentido de que devem ser priorizadas as regras dos incisos I e II. Vejamos:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

[...]

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

[...]

Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.

§ 2º Com base no tratamento de que trata o **caput,** o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço.

§ 3º Para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 5º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente.

No caso concreto, verifica-se que o setor competente realizou **pesquisa de preços** para fins de atendimento à legislação, conforme documentação juntada ao andamento n. 50. A Chefe da Divisão de Compras deste Sodalício, com base na documentação apresentada, elaborou a **Planilha Orçamentária** (andamento n. 52), na qual demonstrou os métodos utilizados para formação do preço estimado, valendo-se de dados extraídos de contratos administrativos firmados por este Tribunal, especialmente os **Contratos n. 97/2023** (PIRES DE MIRANDA E CIA LTDA – CNPJ 70.428.388/0001-01) e **n. 171/2024** (MARIA LUIZA DE OLIVEIRA SILVA – AL SALGADOS – CNPJ 50.259.424/0001-43). Além do Contrato n. 01/2022 firmado entre o TER-MT e a empresa NUTRI SABOR RESTAURANTE E BUFFET EIRELI.

Conforme se depreende dos documentos acostados aos autos, a pesquisa de preços teve como parâmetro o valor cobrado por metro quadrado em contratações similares já celebradas por esta Corte Estadual de Justiça e TRE-MT, resultando na apuração do valor médio de R$ 14,08 (quatorze reais e oito centavos) por metro quadrado (28 m²), neste caso, o valor estimado do aluguel é de R$ 394,14 (trezentos e noventa e quatro reais e quatorze centavos), somado ao valor estimado de água e energia, totaliza R$ 977,94 (novecentos e setenta e sete reais e noventa e quatro centavos).

No que se refere à justificativa da composição desse valor no **Termo de Referência n. 01/2026**, a área demandante apresentou a tabela demonstrativa dos valores, conforme o item 8 do Termo de Referência:

8. Estimativa do Valor da Contratação

8.1. **TAXA DE USO**

8.1.1. O valor mínimo da Taxa Ocupação foi definido com base nos valores praticados em outras cessões de espaço, cujo objeto é a implantação da Lanchonete, em órgãos do Centro Político Administrativo do Estado, ou no seu entorno.

8.3 Definindo assim o valor mínimo da Taxa Ocupação conforme disposto abaixo:

8.4 Lanchonete Fórum da Capital R$ 839,06

Local	Finalidade	M²	Água	Energia	V. E. A.	V. F.
Fórum da Capital	Lanchonete	28	R$150,60	R$433,20	R$394,14	**R$977,94**

Registra-se que a **Certidão da Divisão de Compras** anexada ao andamento n. 53 aponta uma falha: existe **disparidade nos valores** utilizados para a elaboração da planilha de despesa em relação ao Termo de Referência e aos orçamentos colhidos. Essa falta de coerência entre os documentos de planejamento e o orçamento estimado fere o princípio do planejamento e da seleção da proposta mais vantajosa.

ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Departamento Administrativo

PLANILHA DE DESPESA DO PREGÃO ELETRÔNICO N. 19/2026 - CIA 0707763-20.2026.8.11.0001.

ITEM	DESCRIÇÃO	Unid.	Quant.	Período em Meses	Preço 01	Preço 02	Preço 03	Valor Médio	Valor Mensal	Valor Anual
1	CESSÃO ONEROSA DE USO DE ESPAÇO PÚBLICO, destinado à implantação e exploração dos serviços de lanchonete no Fórum da Comarca da Capital – Frente dos Blocos E/F.	m²	28	12	8,83	R$ 10,26	R$ 23,14	R$ 14,08	R$ 394,15	R$ 4.729,76
VALOR ESTIMADO DA LOCAÇÃO										R$ 4.729,76

OBS: Termo de Referência n. 01/2026, originário do Fórum da Capital do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso, juntamente com os orçamentos (andamento n. 50 CIA).

Item 1 - Preço 01 - Contrato n. 171/2024. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Empresa MARIA LUIZA DE OLIVEIRA SILVA (AL SALGADOS) - CNPJ 50.259.424/0001-43. Preço 02 - 2º Termo de Aditamento ao Contrato n. 97/2023. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Empresa PIRES DE MIRANDA E CIA LTDA - CNPJ 70.428.388/0001-01 e Preço 03 - 5º Termo Aditivo ao Contrato 01/2022 - Tribunal Regional Eleitoral. Empresa NUTRI SABOR RESTAURANTE E BUFFET EIRELI - CNPJ 23.331.452/0001-51.

Página 1

PLANILHA DE DESPESA DO PREGÃO ELETRÔNICO N. 19/2026 - CIA 0707763-20.2026.8.11.0001.

LOCAL	Unid.	Período em Meses	Quant.	Água	Energia	Aluguel	Valor Mensal	Valor Anual
CESSÃO ONEROSA DE USO DE ESPAÇO PÚBLICO, destinado à implantação e exploração dos serviços de lanchonete no Fórum da Comarca da Capital – Frente dos Blocos E/F.	m²	12	28	150,60	R$ 433,20	R$ 394,15	R$ 977,95	R$ 11.735,36
VALOR TOTAL ESTIMADO DA LOCAÇÃO								R$ 11.735,36

Cuiabá, 04 de maio de 2026.

assinado digitalmente
MARIANA RODRIGUES DOS SANTOS
Chefe da Divisão de Compras

Diante disso, esta Assessoria entende que a metodologia de pesquisa adotada se mostra adequada ao objeto em licitação, notadamente por se tratar de cessão onerosa de uso — objeto incomum nas contratações corriqueiras deste Tribunal — circunstância que justifica a adoção de valores referenciais utilizados em contratações análogas dentro da própria instituição.

Assim, conclui-se que o valor estimado atende às exigências legais e está fundamentado em parâmetros coerentes e compatíveis com o mercado e com a prática administrativa consolidada**. Entretanto, a área deve avaliar e justificar/eliminar a disparidade certificada pela Divisão de Compras.**

II.5 - Critérios e Práticas de Sustentabilidade

No curso da análise do procedimento licitatório em apreço, destaca-se que as contratações realizadas pela Administração Pública devem observar

critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Nesse sentido, as ações administrativas devem orientar-se, prioritariamente, para a redução do consumo e a aquisição preferencial de produtos alinhados aos princípios da economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo de itens reciclados e/ou recicláveis, conforme estabelecem os arts. 5º, 11, inciso IV, e 18, §1º, inciso XII e §2º, da Lei n. 14.133/2021.

Assim, as especificações do objeto devem incorporar critérios de sustentabilidade ambiental, desde que não comprometam a competitividade do certame. No caso em apreço, verifica-se que a unidade demandante consignou, no Termo de Referência, que os critérios de sustentabilidade foram contemplados no **Estudo Técnico Preliminar**, conforme **item 4.6** daquele instrumento.

Do estudo técnico realizado, extrai-se diversas diretrizes voltadas à mitigação de impactos ambientais, em consonância com guias de boas práticas e com a legislação correlata à matéria, sintetizadas pela área demandante nos seguintes termos:

4.6.1. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade deverão ser observados a previsão do art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei n.º 14.133, de 2021 4.6.2.

> 4.6.2.1. Devendo ainda seguir as recomendações dispostas abaixo: Nas contratações de serviços em que houver utilização de produtos de limpeza, sacos de lixo, produtos descartáveis e produtos alimentícios, observar, no que couber, o disposto nos itens do Guia que tratam dos respectivos produtos.
>
> 4.6.2.2. Conforme disposto na Lei nº 12.305/2010, a não geração e a redução de resíduos sólidos são objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. A lei estabelece, ainda, que a não geração e a redução devem ser prioritárias na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos em relação à reutilização e à reciclagem.
>
> 4.6.2.3. Os editais para a contratação de serviços deverão prever que as empresas contratadas adotarão como prática de sustentabilidade na execução dos serviços, quando couber, a separação dos resíduos recicláveis descartados, na fonte geradora.
>
> 4.6.2.4. A contratada deve proceder ao recolhimento dos resíduos recicláveis descartados, de forma seletiva, de acordo com o programa de coleta seletiva do órgão em observância ao Decreto n° 5.940/2006.

> 4.6.2.5. Embora não exista regulamentação para o descarte ambientalmente adequado de óleo de cozinha, é recomendável exigir que a contratada proceda ao recolhimento do óleo e sua destinação para reciclagem, com total proibição de que seja despejado na rede de esgoto.
> 4.6.3. De acordo os critérios e práticas de sustentabilidade devem ser inseridos de forma clara e objetiva, veiculados como especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada, levando-se em consideração o equilíbrio entre os princípios da isonomia, vantajosidade e sustentabilidade.
> 4.6.4. Assim, os critérios e práticas considerados que couberem nesta contratação serão incluídos na especificação do objeto/serviço e nas cláusulas contratuais.

Ainda, no **item 4.7** do Termo de Referência, foram indicadas as normas aplicáveis ao objeto em discussão, estabelecendo-se que a contratação observará, entre outras regras, as disposições da Resolução CNNPA n. 33/1977 (normas gerais de higiene), da Lei Complementar n. 4/1992 (Código Sanitário e de Posturas do Município de Cuiabá) e da Portaria TJMT/PRES n. 793/2022, que instituiu o **Guia de Contratações Sustentáveis do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso**.

Diante do exposto, constata-se que os critérios e práticas de sustentabilidade foram adequadamente contemplados no planejamento da contratação, compatibilizando-se com as exigências legais e institucionais aplicáveis à matéria.

III – Da Análise do Termo de Referência, Minuta de Edital e Anexos

No que concerne ao edital submetido à apreciação, observa-se que os requisitos e elementos que devem integrá-lo correspondem àqueles previstos no *caput* do art. 25 da Lei n. 14.133/2021.

Constata-se, igualmente, que a Administração utilizou, como base para a elaboração da minuta editalícia, o modelo disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, conforme registrado na **Informação n. 200/2026-DA** (andamento n. 57).

Não obstante, identifica-se a necessidade de observância de determinados ajustes, os quais passam a ser pontualmente indicados a seguir:

a) <u>Mapa de Riscos:</u>

- Recomenda-se a elaboração de matriz de riscos mais detalhada e compatível com a realidade da contratação, considerando que os riscos atualmente identificados apresentam caráter genérico e não contemplam situações relevantes da execução contratual. Destaca-se, ainda, inconsistência na indicação do risco de "ausência de disponibilidade orçamentária" como evento de alto impacto, uma vez que a presente Cessão Onerosa de Uso não gerará ônus financeiro ao Tribunal de Justiça, conforme consta nos documentos da fase preparatória.

b) <u>Estudo Técnico Preliminar:</u>

- Há uma divergência material e erro de digitação no ETP. No item 4.4.1 do ETP, consta: "valor correspondente a **5% (três por cento)** do valor anual". **Retificar** o ETP para que não contenha números conflitantes por extenso e a descrição da garantia seja escrita corretamente:"5% (cinco por cento)".
- O TR apresenta datas conflitantes para o ressarcimento de despesas de água e energia: no item 4.2.2 do TR, o prazo é até o **15º dia** do mês subsequente. No item 11.1, menciona-se o pagamento da retribuição pecuniária (aluguel) também até o **15º dia**. No entanto, o ETP fala em pagamento até o **10º dia útil**. É necessária a uniformização desses prazos para evitar dificuldades na fiscalização contratual.

- Adequar a estimativa do valor da contratação, considerando a disparidade certificada pela Divisão de Compras.

<u>c) Termo de Referência:</u>

- **<u>Adequar</u>** o valor estimado da contratação, tendo em vista a divergência apontada pela área de compras.

- **<u>Ajustar</u>** o item 1.5, a fim de indicar que a contratação será realizada em item único, e não "lote único".

- **Renumerar** o título Modelo de Execução para constar item 4, em vez de 1.

- **Incluir** no item 6.2, dos critérios mínimos de qualidade, de forma objetiva, os fatores que poderão ensejar a extinção ou a não prorrogação do contrato.

- **Retificar** o valor mensal mínimo da cessão no Item 12.2.1, visto que consta R$ 839,06.

- **Adequar** a redação do item 15.10.8, para substituir na expressão "(...)detentor do menor preço", para detentor da maior oferta, em consonância com o critério de julgamento.

- **Incluir,** no **item 25**, com relação às penalidades, a Instrução Normativa n. 03/2024-CAdm, bem como retificar os seguintes itens:

- Excluir, no item 25.5, a suspensão de licitar;

- Retificar o período de penalidade nos itens 25.6 e 25.7, de acordo com os §§ 3º e 4º, do artigo 156;

- **Aperfeiçoar** a motivação da não exclusividade para ME/EPP (item 26). O TR e o edital justificam genericamente a não aplicação da exclusividade da LC 123/2006. A motivação apresentada é insuficiente, deve-se demonstrar concretamente: prejuízo à competitividade; inviabilidade econômica; risco ao interesse público; inexistência de vantagem administrativa. Recomenda-se motivação mais robusta e individualizada.

- **Excluir** o item 27 (Dos Casos Omissos), tendo em vista que as legislações mencionadas — Decreto Federal n. 11.462/2023 e Decreto Estadual n. 1.525/2022 — não se aplicam ao objeto da contratação. O mesmo se aplica à Cláusula Décima Quinta do contrato

d) Anexo III (Modelo de Proposta) do PE 19/2026, consta no cabeçalho: "Julgamento: **MENOR PREÇO**", corrigir para constar **"MAIOR OFERTA"**.

Esses são os ajustes que demandam providências antes da publicação do instrumento convocatório.

Recomenda-se que as adequações promovidas no Termo de Referência, quando repercutirem na minuta do edital e no instrumento contratual, sejam devidamente refletidas e compatibilizadas em todos os documentos da contratação, a fim de assegurar coerência e uniformidade das disposições.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, tratando-se de cessão onerosa de bem público, nos limites da análise jurídica e ressalvados os aspectos técnicos e de competência discricionária da Administração, esta Assessoria **manifesta-se** pela possibilidade jurídica de prosseguimento do processo em epígrafe, desde que observadas as orientações consignadas ao longo deste Parecer, com especial atenção àquelas constantes do **tópico III**.

Assim, **conclui-se** que a minuta do Edital do Pregão Eletrônico n. 19/2026, uma vez implementadas as sugestões indicadas, estará apta a cumprir a finalidade a que se destina, em conformidade com o disposto no §4º do art. 53 da Lei n. 14.133/2021.

É o parecer que submeto a consideração superior.

Cuiabá-MT, 15 de maio de 2026.

CLEYDE LOPES CONCEICAO:38658

Assinado de forma digital por CLEYDE LOPES CONCEICAO:38658
Dados: 2026.05.18 13:26:26 -04'00'

Assessoria Técnico-Jurídica de Licitações