



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
Expediente nº 20.27.0220.0000093/2025-38

Parecer Jurídico (920339)

Data do Movimento: 07/08/2025 13:17:54
Criador: Morgana Boto Menezes
Resumo: PARECER JURÍDICO - ANÁLISE EDITAL

?PARECER JURÍDICO Nº 143/2025

?GED Nº: 20.27.0220.0000093/2025-38

?INTERESSADO: Divisão de Material

?Procedimento Administrativo – Pregão Eletrônico nº 027/025

Assunto: Análise Preliminar do Edital do Pregão Eletrônico nº 027/2025

**DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO
ELETRÔNICO. CESSÃO DE USO DE BEM
PÚBLICO. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI
Nº 14.133/2021, PORTARIA Nº**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
Expediente nº 20.27.0220.0000093/2025-38

**3.176/2023. ANÁLISE JURÍDICA DO
PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS.**

1 - RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a cessão onerosa de uso de espaço físico existente na sede do Ministério Público de Sergipe para implantação e exploração comercial dos serviços de lanchonete, de acordo com as condições e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos, visando ao atendimento de membros, servidores, estagiários, colaboradores terceirizados e do público em geral, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Para instrução do processo administrativo foram anexados aos autos, em resumo, os seguintes documentos:

- a) Pedido de contratação, formulado por Diretor Administrativo (fls. 02 e 03);
- b) Documento de Formalização da Demanda (fls. 06);
- c) Autorização para abertura do procedimento licitatório (fls. 08);
- d) Cálculo do valor mínimo do aluguel a ser cobrado (fls. 23 a 24);
- e) Cópia da portaria de designação de Agentes de Contratação, Pregoeiros e Equipe de Apoio (fls. 169 a 171);
- f) Minuta do Edital e Termo de Referência (fls. 92 a 142);
- g) Termo de Cessão de Uso (fls. 154 a 166).

É a síntese do procedimento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
Expediente nº 20.27.0220.0000093/2025-38

2 - DA ANÁLISE PELA ASSESSORIA JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, 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.

Ademais, 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.

3 – DA FASE PREPARATÓRIA



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
Expediente nº 20.27.0220.0000093/2025-38

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelecem todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

"Art. 18. 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 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
Expediente nº 20.27.0220.0000093/2025-38

juízo das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei."

Analizando os documentos que compõem a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, a pesquisa mercadológica, o termo de referência. Ausente o plano anual de contratação.

No tocante aos termos apresentados no DFD, restou consignada a necessidade da contratação, conforme a seguir transcrito:

"Justifica-se o presente processo em virtude da necessidade de um estabelecimento que possa atender à demanda do público interno (membros, servidores, estagiários e colaboradores) e dos visitantes da Instituição pelo consumo de lanches e refeições rápidas, visando a suprir suas necessidades nutricionais com conforto e rapidez durante o horário de expediente/funcionamento do Órgão. Atualmente, não existe refeitório ou lanchonete no âmbito da sede do MPSE que possa atender a referida demanda, observando-se, ainda, a inexistência de pontos comerciais que forneçam lanches e refeições rápidas nas imediações da edificação"

Prosseguindo na análise, verifica-se que o termo de referência contém os seguintes itens: definição do objeto, detalhamento dos bens e serviços que compõem a solução, previsão no Plano de Contratação Anual, fundamentação da contratação, descrição da solução como um todo, especificações dos requisitos da contratação, critérios de sustentabilidade, modelo de execução do objeto, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e pagamento, reajuste contratual, estimativa do valor da contratação, adequação orçamentária, forma de seleção do fornecedor, critérios de seleção do fornecedor, sanções aplicáveis,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
Expediente nº 20.27.0220.0000093/2025-38

contendo, por conseguinte, os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim determina:

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

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) 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;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) 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;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) 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;

j) adequação orçamentária."



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
Expediente nº 20.27.0220.0000093/2025-38

Dessa forma, é possível concluir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas encartadas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

4 - DA MINUTA DO EDITAL

Conforme dito anteriormente, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

"Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento."

Outrossim, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em consonância com a norma, pois o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Sobre o tema, destaca-se também que a Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 1, de 22/06/2016, já instruiu que para as cessões de uso de imóvel deve-se adotar obrigatoriamente a modalidade do pregão, preferencialmente o eletrônico. Vejamos:

"ORIENTAÇÃO NORMATIVA CNU/CGU nº 01, de 22 de junho de 2016.

Na cessão de uso de imóvel administrado pela União, para fins de prestação de serviços comuns em favor de servidores públicos e administrados, é



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
Expediente nº 20.27.0220.0000093/2025-38

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. (Parecer nº 117/2010/DECOR/CGU/AGU; Acórdão nº 478/2016TCUPlenário; Acórdão 187/2008TCUPlenário; Acórdão nº 2.844/2010TCUPlenário; Acórdão nº 2.050/2014TCUPlenário; Acórdão nº 289/2015Plenário.)

A jurisprudência do TCU segue o mesmo sentido, como se constata do exame desta questão extraído do Acórdão 478/2016 – Plenário/TCU:

“15. Especificamente no tocante ao novo certame a ser realizado pelo 23º Batalhão de Caçadores do Exército/CE para cessão de uso de imóvel para funcionamento de lanchonete, há que se ressaltar que a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que a modalidade de licitação que melhor se coaduna à situação em tela é a realização de pregão, não devendo o órgão se valer, indevidamente, de certames na modalidade convite para aquisição de bens e serviços comuns, por se tratar de um meio que permite viabilizar o direcionamento dos resultados nesses certames licitatórios.

16. Acerca desse entendimento, transcrevo a seguir trecho do Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues que embasou o Acórdão n. 2.050/2014 – Plenário: “A semelhança entre os institutos da locação de imóvel da União [instituto que não se confunde com a locação regida pelo direito privado, nos termos do art. 87, parte final, do Decreto-lei 9.760/1946] e da concessão de uso não passa despercebida pela doutrina: em ambos os casos a Administração obriga-se a ceder o uso de parcela de bem público ao concessionário, mediante certa retribuição. Ensina Hely Lopes Meirelles [Direito administrativo brasileiro. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 440] que a locação de que trata o Decreto-lei 9.760/1946 ‘nada mais é que concessão remunerada de uso dos bens do domínio público patrimonial’. A norma legal exige, desde sua original redação, que a locação se faça por ‘concorrência pública e pelo maior preço oferecido, na base mínima do valor locativo fixado’ (art. 95, parágrafo único). [...] Importa notar que a jurisprudência do Tribunal recomenda a utilização de pregão para a concessão remunerada de uso de bens públicos. O tema foi exaustivamente



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
Expediente nº 20.27.0220.0000093/2025-38

discutido na apreciação de representação acerca de possível irregularidade no uso dessa modalidade para concessão áreas comerciais em aeroportos (TC 011.355/2010-7). Na ocasião, concluiu o Tribunal ser 'plenamente legal a utilização da modalidade pregão para licitação destinada à outorga de concessões de uso de áreas comerciais em aeroportos' (Sumário aprovado pelo Acórdão 2.844/2010 – Plenário).(…)

No caso concreto, a licitação na modalidade pregão, com critério de julgamento na maior oferta, 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. Incabível, na hipótese, a aplicação da lei de concessões, em confronto com o pregão, como pretende a representante, uma vez que o objeto licitado não é delegação de serviço público e a hipótese está expressamente prevista no Regulamento de Licitações da Infraero.

É desnecessário repetir aqui, novamente, as inúmeras vantagens comparativas da modalidade pregão para a Administração Pública em termos de proporcionar maior eficiência, transparência e competitividade. Assim, sob a ótica da consecução do interesse público, os procedimentos licitatórios adotados pela Infraero para a concessão de uso de áreas aeroportuárias se mostram especialmente louváveis, porque concretizam os princípios da eficiência, isonomia, impessoalidade, moralidade, dentre outros.

Nesse sentido, há inúmeros precedentes, na utilização do pregão para a concessão de áreas públicas, por parte de diversos órgãos da Administração, como os Tribunais Regionais Federais (Pregão 07/2008, TRF da 1ª Região), o Ministério Público Federal (Pregão 41/2007) e a Procuradoria da República no Distrito Federal (Pregão 01/2008). A adoção do critério de julgamento pela maior oferta, em lances sucessivos, nada mais é que a adequada aplicação da lei ao caso concreto, ajustando-a 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. Para a concretização dos imperativos constitucionais da isonomia e da melhor proposta para a Administração, a Infraero deve evoluir dos pregões presenciais, para a modalidade totalmente eletrônica, que dispensa a participação física e o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
Expediente nº 20.27.0220.0000093/2025-38

contato entre os interessados. (Acórdão nº 2.844/2010 - Plenário)" .(Grifos nossos)

Isto posto, o critério de seleção da proposta foi definido como “maior lance”, mostrando-se adequado à modalidade estabelecida pelo legislador.

E ainda, deve-se salientar que o presente Pregão Eletrônico terá participação exclusiva de empresas sediadas no Estado de Sergipe, conforme preconiza a Lei Estadual nº 8.747/2020, que estabelece normas acerca da concessão de tratamento diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte, microempreendedores individuais - MEIs, sociedades cooperativas, dentre outros, nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da Administração Pública Estadual.

5 – DA MINUTA DO TERMO DE CESSÃO DE USO

Quanto à minuta do termo de cessão de uso, aplicam-se de forma subsidiária as prescrições constantes no art. 92, da Lei nº 14.133/2021, por força da disposição constante no art. 184, da citada norma.

Assim, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias ao instrumento, senão vejamos:

“Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
Expediente nº 20.27.0220.0000093/2025-38

periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção."



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
Expediente nº 20.27.0220.0000093/2025-38

Portanto, a minuta apresentada encontra-se munida das cláusulas mínimas prescritas na Lei nº 14.133/2021.

6 – DA PUBLICIDADE DO EDITAL

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.

Ressaltamos, 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.

7 - DA CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.**

S.M.J.

É o parecer.

Aracaju-SE, 07 de agosto de 2025.

MORGANA BOTO MENEZES

Assessoria Jurídica/PGJ-SE



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
Expediente nº 20.27.0220.0000093/2025-38

Movimento assinado eletronicamente por **Morgana Boto Menezes**, em **07/08/2025 13:17:54**, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2016.