



Prefeitura Municipal de Bom Despacho
Estado de Minas Gerais
Procuradoria-Geral do Município

Parecer Jurídico nº: 264/2025.

Processo Administrativo IPM nº: 18743/2025.

Processo Licitatório nº: 86/2025.

Modalidade: Pregão Eletrônico SRP nº 33/2025.

Objeto: Registro de preços para a aquisição de pães.

Interessada: Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

1 – Relatório:

Trata-se de solicitação de parecer no processo em epígrafe, cujo objeto é o registro de preços para aquisição de pães para atendimento das demandas de diversas Secretarias do Município, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento, na modalidade Pregão Eletrônico, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, Decreto Municipal nº 9.777/2023 e pela Lei Complementar nº 123/2006.

Constam nos autos: o termo de abertura do processo; documento de formalização da demanda (DFD) nº 44/2025/SME; Portaria nº 101/2025/SME que designa equipe de planejamento e Portaria nº 100/2025/SME que designa gestor e fiscal de contrato; estudo técnico preliminar – ETP nº 24/2025/SME; Orçamentos; Planilha de Pesquisa de Preço; Termo de Referência; Termo de Ciência assinado pelos gestores e fiscais do contrato.

Após a abertura do processo licitatório pela Secretaria Municipal de Educação, outras Secretarias Municipais formalizaram sua adesão ao processo, apresentando os documentos pertinentes.

Por fim, a Gerência de Licitações, Compras e Gestão de Contratos elaborou a minuta do Edital, da Ata de Registro de Preços e dos futuros contratos, e encaminhou os autos à Procuradoria-Geral do Município para análise e emissão de parecer jurídico, conforme preceitua o art. 53 da Nova Lei de Licitações.

É o relatório.

2 – Análise Jurídica:

2.1. Finalidade e abrangência do parecer jurídico:

Inicialmente, cumpre esclarecer que o exame de assessoria da Procuradoria-Geral do Município é feito nos exatos termos do art. 8º, §3º da Lei Federal nº 14.133/2021, ou seja, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação, que deve ser realizado pela área responsável. Não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica e mercadológica.

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





Prefeitura Municipal de Bom Despacho
Estado de Minas Gerais
Procuradoria-Geral do Município

responsabilidade exclusiva da Administração.

Assim, a presente apreciação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o art. 53, incisos I e II da Lei Federal nº 14.133/2023 – Nova Lei de Licitações e Contrato:

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;

Os apontamentos manifestados decorrem do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU, vejamos:

Enunciado BPC nº 7 - A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Diante disso, 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.

2.2. Do Processo Licitatório:

Por conseguinte, passo a análise da contratação pretendida pelas Secretarias solicitantes. Primeiramente, insta salientar que o art. 18 da Nova Lei de Licitações e Contratações Administrativas estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos, segue *in verbis*:

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





Prefeitura Municipal de Bom Despacho
Estado de Minas Gerais
Procuradoria-Geral do Município

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 julgamento 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.

Em análise aos documentos acostados no processo, verifica-se a presença do Estudo Técnico Preliminar, contendo os devidos estudos para a contratação de solução que atenderá as necessidades das Secretarias. Além disso, possuem os seguintes elementos: objetivos, necessidade da contratação e justificativa, especificação técnica e quantitativo, alinhamento ao plano institucional, estimativa de preços, justificativa para o parcelamento da contratação, resultados pretendidos, riscos e declaração de viabilidade, assim, encontram-se em consonância com o exigido no art. 18, §1º da Nova Lei de Licitação.

A Pesquisa Mercadológica foi elaborada através de pesquisa de preços realizada junto a fornecedores que comercializam os produtos objetos do certame, bem como por meio de atas de registro de preços de outros Municípios, conforme se verifica dos documentos de formalização da pesquisa de preço e das planilhas de pesquisas de preço, juntados aos autos.

Destaca-se que o método utilizado na pesquisa de preços foi a a média dos valores obtidos, conforme art. 11 do Decreto Municipal nº 9.777/2023.

De toda sorte, recomendamos que seja certificado nos autos se os objetos das atas de registro de preços utilizadas como pesquisa, docs. 10 e 12, se tratam dos mesmos objetos do certame, tendo em vista que não consta a mesma especificação do Termo de Referência.

Foram apresentados os cronogramas de entrega, que foram devidamente incluídos como anexo à minuta do edital.

Foram apresentadas as Certidões Orçamentárias (docs. 23 e 33), identificando as dotações orçamentárias relativas à aquisição pretendida. Por se tratar de registro de preços, a certidão não está vinculada à reserva orçamentária e financeira. Todavia, não foi identificada nos autos a





Prefeitura Municipal de Bom Despacho

Estado de Minas Gerais
Procuradoria-Geral do Município

Certidão Orçamentária referente à Secretaria Municipal de Educação, o que deve ser providenciado.

Ademais, no intuito de adequar os trâmites do certame com os dispositivos legais, recomenda-se que seja acostado nos autos o Plano Anual de Contratações, bem como seja comprovada sua publicação no PNCP.

Seguindo a análise, constata-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar contém os seguintes itens: definição do objeto, justificativa e autorização da autoridade competente, condições de execução, condições de pagamento, dotação orçamentária, obrigações da contratante e da contratada, fiscalização, anulação da ata e sanções aplicáveis, assim, contendo todos os elementos exigidos no art. 6º, inc. XII da Lei Federal nº 14.133/2021, que determina da seguinte maneira:

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.

Diante dos elementos narrados, denota-se que a fase preparatória do certame encontra-se em harmonia com as condições estabelecidas na Nova Lei de Licitações para fins de contratação nesta nova sistemática de contratações públicas.

2.3. Da Modalidade Eleita:

A eleição da modalidade licitatória pregão eletrônico depende de ter como objeto, produto e/ou serviço comum no mercado, ou seja, aquele que pode ser disponibilizado por vários fornecedores, o que se verifica da pretensão da Secretaria solicitante.

Ademais, a minuta do processo licitatório estabelece que a contratação do objeto será por meio de pregão em sua forma eletrônica, salienta-se que o pregão é utilizado para a contratação de bens e serviços comuns, conforme preceitua o art. 6º, inciso XIII e XLI da Lei Federal nº 14.133/2021, segue *in verbis*:

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

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e





Prefeitura Municipal de Bom Despacho
Estado de Minas Gerais
Procuradoria-Geral do Município

qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado; (...)

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;

Sobre o tema, o professor e jurista Marçal Justen Filho, estabelece o objeto comum da seguinte maneira:

Na sua dimensão mais evidente, o objeto comum é aquele disponível no mercado, que não apresenta variações significativas de qualidade. Mais precisamente, o objeto comum destina-se a atender necessidades comuns da Administração, de modo que pequenas variações de qualidade se tornam irrelevantes. (...) A qualificação do objeto comum é um reflexo da natureza e das peculiaridades da necessidade da Administração a ser atendida. Comum não é propriamente o objeto, mas a necessidade administrativa. Nesse sentido, alude-se a objeto comum nas hipóteses em que a necessidade administrativa pode ser satisfeita mediante a prestação executada por qualquer fornecedor desde que preenchidos certos requisitos mínimos de qualidade, e segundo as soluções disponíveis de modo amplo no mercado.¹

Do mesmo modo, é o entendimento do jurista e Procurador da Fazenda Nacional Matheus Carvalho, vejamos:

Nessa nova lei, a regra é similar, somente podendo ser escolhida essa modalidade licitatória para essas espécies de contratações. Assim, caso o ente estatal queira adquirir uma caneta, não precisa descrever como um objeto cilíndrico, com tinta e tampa, porque a expressão “caneta” já é suficiente para designar esse tipo de objeto no mercado. Nesse sentido, cabe ressaltar que, na prática, a maioria dos bens e serviços são considerados comuns pelos órgãos públicos, o que amplia bastante a possibilidade de utilização do pregão como modalidade licitatória.²

Tendo em vista o exposto, evidenciamos que os objetos a serem adquiridos, visam atender a demandas comuns, não havendo variações específicas descritas no objeto processual, haja vista que o processo se destina a aquisição de pães para atendimento das demandas de diversas Secretarias do Município.

Diante de todo o exposto, 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.

2.4. Do Sistema de Registro de Preços:

A licitação será processada por meio do Sistema de Registro de Preços – regulamentado no âmbito do Município pelo Decreto Municipal nº 9.810, de 30 de março de 2.023.

O sistema escolhido se mostra útil para a Administração, pois, além de procurar atingir preços mais vantajosos ao longo da vigência da Ata de Registros de Preços, permite a aquisição conforme a necessidade, cumprindo observar o disposto na legislação vigente.

2.5. Das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte:

As especificidades decorrentes da Lei Complementar nº 123/2006 alterada posteriormente

1 Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2ª edição; pg. 457 e 458.

2 Nova Lei de Licitações Comentada. Matheus Carvalho, João Paulo Oliveira, Paulo Germano Rocha; pg. 61.





Prefeitura Municipal de Bom Despacho

Estado de Minas Gerais
Procuradoria-Geral do Município

pela Lei Complementar nº 147/2014, são observadas pela minuta do edital no item “3.3”, criando assim os privilégios para as empresas de pequeno porte e microempresas, posto se tratar de previsão Constitucional, de observância obrigatória pela Administração Pública, independente da esfera em que se promova o certame licitatório.

2.6. Do critério de julgamento:

No Instrumento Convocatório o critério de julgamento utilizado é o de Menor Preço por Item. A escolha atende ao que determina o inciso XLI, do art. 6º da Lei nº 14.133/2021. Esse requisito se encontra apontado no preâmbulo do edital.

2.7. Da Minuta do Edital e seus anexos:

A elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da contratação pública, devendo 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***³. Percebe-se que todos os requisitos constantes no art. 25 da Nova Lei de Licitações encontram-se apresentados na minuta do instrumento convocatório, ora analisado.

Ao analisar a minuta do Edital e seus anexos, quais sejam: Termo de Referência, Minuta de Termo de Contrato, Minuta de Ata de Registro de Preços, Declarações e Modelo de Proposta de Preços, verifica-se que foram atendidas as exigências previstas no dispositivo mencionado. O documento contempla todas as cláusulas mínimas exigidas pela Lei de Licitações, visando assegurar uma prestação contratual satisfatória. Contudo, identificaram-se alguns pontos específicos que merecem destaque e serão pontuados a seguir.

Destaca-se que o art. 25, §7º da Lei Federal nº 14.133/2021, estabelece que independente do prazo de duração do contrato, será obrigatório a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

Diante disso, acertadamente foi previsto no Termo de Referência que o reajuste será realizado após o prazo de um ano – cláusula 10.3.3 do Termo de Referência, bem como, foi disposto o índice utilizado para o reajuste contratual, que será o IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – cláusula 10.3.3.2, todavia, não há esta previsão na minuta do Edital, o que recomendamos a correção.

Referente a minuta contratual – Anexo II, verifica-se a presença das seguintes cláusulas: objeto, regime de execução e gestão contratual, obrigações da contratante e contratada, preço, pagamento, reajuste, entrega e recebimento do objeto, alterações, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro, nos moldes estabelecidos pelo art. 92 da Nova Lei de Licitações.

Todavia, sugerimos a revisão do preâmbulo da minuta, tendo em vista que consta uma repetição quanto às legislações aplicáveis.

Ademais, recomendamos a inclusão das especificações das cláusulas 3ª e 6ª, de modo a constar no contrato todas as questões relativas aos temas indicados em cada cláusula.

Na sequência, na Minuta da Ata de Registro de Preços – Anexo III, não foram observadas irregularidades.

Por fim, vale destacar que após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a

3 Vide art. 25 da Lei Federal nº 14.133/2021.





Prefeitura Municipal de Bom Despacho
Estado de Minas Gerais
Procuradoria-Geral do Município

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 disposto no art. 54, §3º da Nova Lei de Licitações.

Assim, foi previsto que o Edital e seus anexos estarão disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e nos seguintes endereços eletrônicos: <https://licitar.digital/> e <https://www.bomdespacho.mg.gov.br/licitacao/>, após a publicação, conforme disposto na cláusula 16.10 do Instrumento Convocatório.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC – Lei Federal nº 14.133/2021 para fins de contratação na nova sistemática de licitações públicas.

2.8. Do envio dos autos para a Controladoria Geral do Município:

Verifica-se que o valor estimado da aquisição é de R\$ 791.775,40 (setecentos e noventa e um mil, setecentos e setenta e cinco reais e quarenta centavos). Assim, tendo em vista o que dispõe o art. 2º, inciso I da Instrução Normativa CGM nº 2/2023, o feito deve ser enviado para a Controladoria para realização de auditoria preventiva e corretiva.

3 – Conclusão:

Portanto, diante dos argumentos expostos, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, verifica-se que há possibilidade jurídica para o prosseguimento do certame visando o registro de preços pretendido, observados os apontamentos constantes nesse Parecer.

Ressalte-se, ainda, que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem análise técnica de cada Secretaria solicitante, bem como a verificação das dotações orçamentárias e especificidade ou cumulação do objeto do procedimento licitatório, a quantificação dos objetos a serem adquiridos, a veracidade dos orçamentos e a definição do preço máximo, motivo pelo qual o presente opinativo cinge-se exclusivamente aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

Este parecer se restringe a análise dos documentos e cópias constantes dos autos, não averiguando a sua autenticidade e nem a veracidade das assinaturas, pelo que presume todos autênticos. É o parecer, s.m.j.

Bom Despacho, 7 de novembro de 2025.

Maíra Souza Ferreira
OAB/MG 186.192
Gestora Pública Municipal

