



PARECER JURÍDICO Nº 369/2026 - PAP/PGM

EMENTA: LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO PREÇOS. BENS COMUNS. GÊNEROS ALIMENTÍCIOS. FASE PREPARATÓRIA. MINUTA EDITAL. ANÁLISE JURÍDICA. ME/EPP. PROSSEGUIMENTO CONDICIONADO. LEI Nº 14.133/2021, ARTS. 4º, 6º, XIII, 18, 23, 29, 40, 53, 54, 82, 84, 94 E 164. LC Nº 123/2006, ARTS. 47, 48 E 49.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado à Procuradoria Administrativa e Patrimonial, órgão integrante da Procuradoria-Geral do Município de Guaxupé/MG, para análise jurídica prévia da fase preparatória do Pregão Eletrônico nº 035/2026, a ser realizado pelo Sistema de Registro de Preços, tendo por objeto a futura e eventual aquisição de bolachas água e sal e biscoito doce tipo maisena, em embalagens individuais, destinadas à distribuição gratuita a pacientes do Sistema Único de Saúde – SUS e seus acompanhantes nas unidades de saúde do Município de Guaxupé/MG.

O processo foi autuado sob o nº 17.966/2026, constando da instrução o Documento de Formalização de Demanda, solicitação de compras, informativo orçamentário, declaração de bens comuns, Estudo Técnico Preliminar, análise de riscos, Termo de Referência, planilha de aferição de preços, documentos de suporte da pesquisa de mercado, cartões CNPJ, lista de verificação, atos de designação dos agentes responsáveis pela condução do certame, autorização administrativa e minuta do edital com seus anexos.

Segundo os documentos de planejamento, a contratação tem valor global estimado de R\$ 96.030,00, correspondente a dois itens: bolacha água e sal, no valor estimado de R\$ 47.520,00, e biscoito doce tipo maisena, no valor estimado de R\$ 48.510,00. A vigência prevista para a Ata de Registro de Preços é de 1 ano, com possibilidade de prorrogação por igual período, desde que demonstrada a vantajosidade, conforme regime jurídico aplicável.

O processo foi remetido para controle prévio de legalidade da fase preparatória e da minuta do instrumento convocatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A manifestação jurídica prévia constitui etapa de controle de legalidade da fase preparatória da licitação, sem substituir as competências técnicas, administrativas, orçamentárias e decisórias dos órgãos responsáveis pela contratação.

A atuação desta Procuradoria, nesta etapa, limita-se ao exame da juridicidade do procedimento, da compatibilidade da modalidade escolhida com o objeto, da existência dos documentos essenciais da fase preparatória, da regularidade geral da minuta do edital e dos anexos, bem como da identificação de condicionantes jurídicas necessárias ao prosseguimento válido da contratação.



Nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021:

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;

III - dar suporte aos agentes públicos responsáveis pela tomada de decisão.

Desse modo, a presente manifestação examina os elementos jurídicos indispensáveis ao prosseguimento do certame, não abrangendo juízo de conveniência e oportunidade, definição de quantitativos, escolha de marcas, aferição técnica dos produtos, composição material dos preços pesquisados ou mérito administrativo da contratação, matérias que permanecem sob responsabilidade dos setores técnicos e da autoridade competente.

2.1. Da fase preparatória e dos documentos de planejamento

A fase preparatória do processo licitatório deve ser conduzida com base em planejamento compatível com a necessidade pública a ser satisfeita, com a definição adequada do objeto, justificativa da contratação, estimativa de quantitativos, pesquisa de preços, análise de riscos, previsão orçamentária quando cabível e elaboração do Termo de Referência.

A Lei nº 14.133/2021 dispõe:

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 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.



No caso concreto, verifica-se que o processo foi instruído com DFD, solicitação de compras, informativo orçamentário, declaração de bens comuns, ETP, análise de riscos, Termo de Referência, pesquisa de preços, planilha de aferição e minuta do edital com anexos.

O Documento de Formalização de Demanda descreve o órgão requisitante, o objeto, a finalidade pública da contratação, o prazo da Ata de Registro de Preços, as quantidades estimadas, o valor global estimado, a previsão de entrega e a indicação de gestor, fiscal e fiscal substituto.

O Estudo Técnico Preliminar apresenta a necessidade administrativa, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o levantamento de mercado, a estimativa das quantidades, o orçamento estimado, a justificativa para licitação por itens, a inexistência de contratações correlatas ou interdependentes e a declaração de viabilidade da contratação.

A análise de riscos identifica eventos relevantes ao procedimento e à execução do objeto, tais como impugnações, licitação deserta ou fracassada, não assinatura da ata, atraso no fornecimento, dificuldade de manutenção da qualidade dos produtos e redução orçamentária, com indicação de medidas preventivas e de contingência.

O Termo de Referência, por sua vez, contém a descrição do objeto, quantitativos, valores estimados, prazo de vigência da Ata de Registro de Preços, justificativa da necessidade, requisitos de contratação, condições de entrega, gestão e fiscalização, critérios de recebimento, pagamento, forma de seleção do fornecedor, adequação orçamentária, sanções e disposições finais.

Assim, sob o aspecto jurídico-formal, a fase preparatória encontra-se substancialmente instruída com os documentos exigidos para a análise prévia do procedimento.

2.2. Da adequação da modalidade pregão eletrônico

O objeto pretendido consiste na aquisição de bolachas água e sal e biscoito doce tipo maisena, em embalagens individuais, com especificações usuais de mercado, tais como peso líquido mínimo, embalagem, validade, identificação do fabricante, data de fabricação, prazo de validade e atendimento às normas sanitárias aplicáveis.

A Lei nº 14.133/2021 define bens e serviços comuns nos seguintes termos:

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

[...]

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

A mesma lei estabelece a utilização do pregão para contratação de bens e serviços comuns:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.



Considerando que os produtos pretendidos possuem especificações objetivas, usuais e padronizáveis, mostra-se juridicamente adequada a escolha da modalidade pregão, em sua forma eletrônica, com critério de julgamento pelo menor preço por item e modo de disputa aberto.

A adoção do julgamento por item também se mostra compatível com a justificativa constante do ETP, que aponta a viabilidade técnica e econômica do parcelamento, o melhor aproveitamento do mercado fornecedor e a ampliação da competitividade, observada a autonomia dos itens licitados.

2.3. Do Sistema de Registro de Preços

O procedimento foi estruturado pelo Sistema de Registro de Preços, com previsão de futura e eventual aquisição dos produtos, conforme demanda da Secretaria Municipal de Saúde.

O art. 82 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o edital de licitação para registro de preços deve observar as regras gerais da lei e dispor sobre as especificidades da licitação e do objeto, inclusive quantitativos, possibilidade de previsão de preços diferentes, critérios de alteração e atualização, bem como minuta da ata e condições para sua execução.

O art. 84 da Lei nº 14.133/2021 dispõe:

Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

No caso concreto, os documentos instrutórios preveem vigência inicial de 1 ano para a Ata de Registro de Preços, com possibilidade de prorrogação por igual período, em conformidade com o art. 84 da Lei nº 14.133/2021.

Além disso, consta informativo orçamentário indicando a dotação aplicável e esclarecendo que, por se tratar de Sistema de Registro de Preços, as disponibilidades orçamentária e financeira serão verificadas no momento da solicitação do material, providência compatível com a natureza do SRP, sem prejuízo da necessária observância das normas orçamentárias e financeiras no momento de cada contratação decorrente da ata.

2.4. Da pesquisa de preços e do valor estimado

A estimativa de preços integra a fase preparatória e deve observar a compatibilidade com os valores praticados no mercado, considerando bases públicas, contratações similares, pesquisas junto a fornecedores e outros meios admitidos, de acordo com as peculiaridades do objeto.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece:

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.



No processo, consta planilha de aferição de preços com a indicação dos fornecedores ou fontes consultadas, valores unitários, média de referência e valor total estimado. O item 1 foi estimado em R\$ 0,48 por pacote, totalizando R\$ 47.520,00, e o item 2 em R\$ 0,49 por pacote, totalizando R\$ 48.510,00, com valor global estimado de R\$ 96.030,00.

A análise jurídica não substitui a avaliação técnica quanto à equivalência dos produtos pesquisados, à idoneidade material das fontes de preço, à suficiência estatística da amostra ou à compatibilidade mercadológica das cotações. Tais elementos pertencem à esfera técnica e administrativa do setor responsável pela pesquisa, cabendo-lhe assegurar que os preços estimados reflitam, de modo adequado, os valores praticados no mercado.

Sob o aspecto formal, verifica-se a existência de pesquisa de preços e de planilha de aferição, aptas a subsidiar a estimativa da contratação.

2.5. Do Termo de Referência e das especificações do objeto

O Termo de Referência é o instrumento destinado a definir o objeto, as condições de execução, os prazos, os critérios de recebimento, a forma de pagamento, as obrigações das partes, a fiscalização, as sanções e demais elementos indispensáveis à contratação.

A Lei nº 14.133/2021 conceitua o Termo de Referência da seguinte forma:

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.

No caso concreto, o Termo de Referência contém os elementos centrais exigidos para a contratação de bens comuns, com a descrição dos itens, unidades de medida, quantidades, valores estimados, requisitos sanitários, prazo de entrega, local de entrega, critérios de recebimento, forma de pagamento, gestão da ata, fiscalização e sanções.

As especificações do objeto são objetivas e, em princípio, não indicam direcionamento indevido de marca, fabricante ou fornecedor específico, limitando-se a requisitos mínimos de embalagem, peso, validade, rotulagem e conformidade sanitária, pertinentes ao objeto.



Eventuais ajustes redacionais próprios de minuta, preenchimento de campos variáveis, correções gramaticais e compatibilizações internas podem ser promovidos pela área responsável antes da publicação do edital, sem que isso impeça, por si só, a análise jurídica da minuta.

2.6. Da minuta do edital e dos anexos

A minuta do edital indica a modalidade pregão, forma eletrônica, critério de julgamento pelo menor preço por item, modo de disputa aberto, adoção do Sistema de Registro de Preços, objeto, valor estimado, plataforma eletrônica, agente responsável pela condução do certame, regras de esclarecimentos e impugnações, condições de participação, apresentação de propostas e lances, julgamento, habilitação, recursos, adjudicação, homologação, sanções e anexos.

A Lei nº 14.133/2021 prevê a publicidade do edital e dos contratos nos seguintes termos:

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

A minuta prevê a divulgação do procedimento na plataforma eletrônica, no sítio oficial do Município e no Portal Nacional de Contratações Públicas, o que se mostra compatível com o regime de publicidade da Lei nº 14.133/2021, observada a necessidade de efetiva publicação pelos meios legalmente exigidos.

No tocante à habilitação, o edital contempla exigências jurídicas, fiscais, sociais, trabalhistas, econômico-financeiras e técnicas. A análise jurídica reconhece que tais exigências devem guardar pertinência com o objeto e proporcionalidade com a complexidade da contratação, de modo a preservar a competitividade e evitar restrições indevidas. No caso, tratando-se de fornecimento de bens alimentícios comuns, as exigências devem permanecer restritas ao necessário para comprovar a aptidão do licitante para executar o objeto nas condições estipuladas.

Também constam regras de impugnação e esclarecimentos compatíveis com o regime legal, especialmente com o art. 164 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade ou solicitar esclarecimento sobre seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 dias úteis antes da data de abertura do certame.

2.7. Do tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte

A Lei nº 14.133/2021 preserva a aplicação do regime favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações e contratos administrativos, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006.

Dispõe o art. 4º da Lei nº 14.133/2021:



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.

A Lei Complementar nº 123/2006 estabelece:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

O art. 49 da Lei Complementar nº 123/2006, por sua vez, disciplina hipóteses de não aplicação do tratamento diferenciado, especialmente quando não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências do instrumento convocatório, ou quando o tratamento diferenciado não for vantajoso para a Administração Pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

A orientação do Tribunal de Contas da União, constante da obra Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, esclarece que a exclusividade de participação deve ser observada em licitações de itens, lotes ou grupos com valor estimado de até R\$ 80.000,00 e que, para contratações com prazo de vigência superior a 1 ano, deve ser considerado o valor anual do contrato para determinar a exclusividade.

A mesma orientação ressalta que o item, lote ou grupo destinado à licitação exclusiva pressupõe objeto de contratação autônomo, adjudicável a um único licitante. Ademais, a decisão acerca do parcelamento da contratação deve ser pautada na viabilidade técnica e na vantajosidade econômica para a Administração, não se justificando apenas para o benefício das microempresas e empresas de pequeno porte, conforme a LC nº 123/2006, art. 49, inciso III, c/c Lei nº 14.133/2021, art. 40, inciso V, alínea "b", § 2º, inciso I, § 3º, art. 47, inciso II e § 1º, e Enunciado do Acórdão nº 1.238/2016-TCU-Plenário.



No caso analisado, a minuta indica licitação destinada à ampla participação. Contudo, o certame foi estruturado com julgamento por item, e os valores estimados individualmente são inferiores a R\$ 80.000,00: R\$ 47.520,00 para o item 1 e R\$ 48.510,00 para o item 2.

Nessas condições, antes da publicação do edital, a Administração deve deliberar expressamente sobre a adoção da exclusividade por item para microempresas e empresas de pequeno porte ou justificar formalmente a manutenção da ampla participação, com fundamento em hipótese autorizadora do art. 49 da Lei Complementar nº 123/2006.

2.8. Da possibilidade de prosseguimento

A instrução processual apresenta os elementos essenciais da fase preparatória, com delimitação do objeto, justificativa da necessidade, estimativa de quantidades, pesquisa de preços, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, minuta de edital e minuta da Ata de Registro de Preços.

O procedimento, quanto à modalidade pregão eletrônico, ao critério de julgamento pelo menor preço por item e à utilização do Sistema de Registro de Preços, mostra-se juridicamente compatível com a natureza do objeto e com a Lei nº 14.133/2021.

A existência de campos em branco próprios de minuta não constitui óbice jurídico, desde que preenchidos oportunamente antes da publicação do edital, assinatura da ata ou prática do ato correspondente.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pela viabilidade jurídica do prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 035/2026, com fundamento na Lei nº 14.133/2021 e na legislação correlata, condicionado apenas à prévia deliberação da Secretaria de Saúde quanto ao tratamento aplicável às microempresas e empresas de pequeno porte.

Isso porque, considerando que o certame foi estruturado com julgamento por item e que os itens possuem valores estimados inferiores a R\$ 80.000,00, deverá a Administração, antes da publicação do edital, optar expressamente pela licitação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006, ou justificar formalmente a manutenção da ampla participação, com fundamento em hipótese autorizadora do art. 49 da Lei Complementar nº 123/2006.

Após a adoção da providência acima, poderá o procedimento prosseguir para publicação do edital e regular desenvolvimento da fase externa do certame.

Guaxupé/MG, 18 de junho de 2026.

MARCO AURÉLIO SILVA BATISTA
Procurador do Município





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 6B2A-B4CB-D26F-BCEF

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ MARCO AURELIO SILVA BATISTA (CPF 072.XXX.XXX-00) em 18/06/2026 11:57:13 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://guaxupemg.1doc.com.br/verificacao/6B2A-B4CB-D26F-BCEF>