



PARECER JURÍDICO nº 382/2026- PAP/PGM

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO - PROCESSO LICITATÓRIO - PREGÃO ELETRÔNICO - REGISTRO DE PREÇOS - FASE INTERNA - MATERIAIS DE EXPEDIENTE - BENS COMUNS - CONTROLE PRÉVIO DA LEGALIDADE - ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO, DA MINUTA DO EDITAL E DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS - AMPLA PARTICIPAÇÃO - ME/EPP - NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA OU RESTRIÇÃO DOS ITENS CABÍVEIS - ART. 53 DA LEI Nº 14.133/2021 - ARTS. 42 A 49 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006.

1. RELATÓRIO

O processo administrativo em análise refere-se a licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, cujo objeto é o registro de preços para futura e eventual aquisição de materiais de expediente, em atendimento às diversas Secretarias e aos convênios firmados com o Município de Guaxupé/MG.

A contratação foi requisitada pela Secretaria Municipal de Administração, tendo sido estimado o valor global de R\$ 3.372.028,42 (três milhões, trezentos e setenta e dois mil, vinte e oito reais e quarenta e dois centavos), para vigência da ata de registro de preços pelo prazo de 12 meses, admitida prorrogação por igual período, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Constam dos autos os documentos pertinentes à fase preparatória, dentre os quais se destacam: solicitações formais de compras, Documento de Formalização da Demanda (DFD), declaração de bens comuns, Estudo Técnico Preliminar (ETP), análise de riscos, informativo orçamentário, Termo de Referência, planilha de aferição de preços, cotações, documentos cadastrais de fornecedores utilizados na pesquisa, lista de verificação, termo de autorização, termo de aprovação, minuta do edital e minuta da ata de registro de preços.

O edital foi estruturado com critério de julgamento pelo menor preço por item, modo de disputa aberto, adoção do Sistema de Registro de Preços e previsão de ampla participação.

Em cumprimento às exigências normativas aplicáveis à fase preparatória da licitação, os autos foram submetidos à análise da Procuradoria-Geral do Município, com o propósito de aferir a regularidade da documentação instrutória e a conformidade do procedimento com os princípios e normas que regem as contratações públicas.

2. ANÁLISE

2.1. Finalidade e alcance do parecer jurídico



O presente parecer tem por finalidade subsidiar a autoridade competente na tomada de decisão, nos termos do art. 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que assim dispõe:

Art. 53. O assessoramento jurídico e o controle interno deverão atuar, nos termos da primeira parte do inciso VI do caput do art. 174 desta Lei, com as seguintes finalidades:

- I - verificar a conformidade dos elementos essenciais do edital, dos contratos, dos termos aditivos e de outros documentos hábeis para a formalização da contratação, com as normas aplicáveis;
- II - identificar os riscos jurídicos e apontar medidas para mitigá-los;

O escopo desta análise restringe-se à regularidade jurídica da futura contratação, não abrangendo aspectos técnicos, mercadológicos ou relacionados à conveniência e oportunidade, os quais se presumem examinados pelo setor competente, em observância ao interesse público.

Eventuais observações de caráter não vinculativo poderão ser consideradas pela autoridade administrativa dentro dos limites da discricionariedade conferida pela legislação vigente.

No que tange aos aspectos legais, serão apontadas eventuais inconsistências que demandem correção. Ressalta-se que a decisão pela continuidade do procedimento sem a adoção das medidas recomendadas será de responsabilidade do agente público competente.

2.2. Planejamento da contratação

O planejamento da contratação constitui etapa essencial do procedimento licitatório, sendo responsável pela adequada definição do objeto a ser contratado, de modo a assegurar a eficiência, a economicidade e a aderência ao interesse público.

Nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória deve conter os elementos necessários à adequada caracterização da demanda, à definição da solução, à estimativa do valor, à motivação da escolha do modelo de contratação, à análise de riscos, ao termo de referência e aos demais documentos indispensáveis à regularidade do certame.

No caso concreto, verifica-se que a Administração instruiu o processo com Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, análise de riscos, Termo de Referência, pesquisa de preços, informativo orçamentário e minutas pertinentes, razão pela qual se passa à análise dos principais elementos da fase interna.

2.2.1. Estudo Técnico Preliminar (ETP)

O Estudo Técnico Preliminar deve demonstrar a necessidade da contratação, a solução pretendida, os requisitos do objeto, a estimativa das quantidades e valores envolvidos, o levantamento de mercado, a justificativa para o parcelamento ou não da contratação, os resultados pretendidos e a viabilidade da solução.



No presente caso, verifica-se que o ETP descreve a necessidade de aquisição de materiais de expediente para atendimento das demandas administrativas rotineiras das Secretarias Municipais e dos convênios firmados com o Município.

A unidade requisitante justificou que os materiais são necessários à continuidade dos serviços públicos e ao regular funcionamento das atividades administrativas, sendo a contratação voltada ao suprimento de itens de uso comum e recorrente.

Também consta dos autos a indicação de que a contratação está prevista no Plano de Contratações Anual de 2026, sequencial nº 254, o que atende à diretriz de planejamento estabelecida pela Lei nº 14.133/2021.

2.2.2. Definição do objeto

Após a identificação da necessidade administrativa e a escolha da solução mais adequada, a Administração deve definir com clareza e precisão o objeto da licitação, garantindo que a contratação atenda efetivamente ao interesse público e às exigências legais.

No caso concreto, o objeto foi definido como registro de preços para futura e eventual aquisição de materiais de expediente, em atendimento às diversas Secretarias e aos convênios firmados com o Município de Guaxupé/MG.

A descrição constante do Termo de Referência contempla especificações individualizadas dos itens, unidades de fornecimento, quantitativos estimados e valores referenciais, permitindo, em tese, a compreensão do objeto pelos interessados e a formulação de propostas em condições objetivas.

2.2.3. Natureza comum do objeto

O objeto foi qualificado como aquisição de bens comuns, pois os padrões de desempenho e qualidade dos materiais de expediente podem ser objetivamente definidos pelo edital, mediante especificações usuais de mercado.

O art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021 dispõe:

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;

Dessa forma, mostra-se juridicamente adequada, em tese, a adoção da modalidade pregão, em sua forma eletrônica, para a seleção da proposta mais vantajosa.

2.2.4. Quantitativos estimados

A estimativa de quantitativos deve estar fundamentada em critérios compatíveis com a necessidade administrativa, evitando projeções genéricas que possam comprometer a eficiência, a economicidade e a adequada execução da contratação.



No caso concreto, os quantitativos foram consolidados a partir das solicitações das Secretarias interessadas e constam do Termo de Referência e das planilhas anexadas aos autos.

A aferição técnica da suficiência dos quantitativos estimados compete à unidade requisitante, cabendo à análise jurídica verificar a presença formal da justificativa e sua compatibilidade geral com o planejamento da contratação.

2.2.5. Parcelamento do objeto

O parcelamento do objeto constitui diretriz relevante para ampliação da competitividade, aproveitamento do mercado e obtenção da proposta mais vantajosa, sempre que técnica e economicamente viável.

No presente caso, a Administração optou pelo julgamento por item, medida compatível com a natureza divisível do objeto e com a diversidade dos materiais de expediente pretendidos.

A opção adotada tende a favorecer a competitividade e a permitir a adjudicação autônoma de cada item ao licitante que apresentar a proposta mais vantajosa, sem prejuízo à execução do objeto.

2.2.6. Orçamento, pesquisa e aferição de preços

O orçamento estimado da contratação é elemento essencial para assegurar a economicidade e a vantajosidade do procedimento.

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 determina que o valor previamente estimado da contratação seja compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos, contratações similares, mídia especializada, pesquisa direta com fornecedores e outros parâmetros admitidos pela legislação.

No caso concreto, verifica-se que os autos foram instruídos com planilha de aferição de preços, cotações, documentos cadastrais de fornecedores e referência de contratação anterior, resultando no valor global estimado de R\$ 3.372.028,42.

A validação material dos preços e da metodologia de pesquisa compete ao setor técnico responsável, cabendo a esta manifestação apenas reconhecer a presença formal dos documentos que instruem a estimativa.

2.2.7. Sistema de Registro de Preços

A adoção do Sistema de Registro de Preços revela-se compatível com a natureza futura e eventual da contratação, com a pluralidade de Secretarias demandantes e com a necessidade de aquisições parceladas ao longo da vigência da ata.



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

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.

A minuta da ata prevê vigência de 12 meses, prorrogável por igual período, desde que comprovada a vantajosidade dos preços, em conformidade com o regime legal aplicável.

2.2.8. Condições de execução, pagamento e recebimento

O Termo de Referência e a minuta do edital contemplam regras relacionadas ao prazo de entrega, locais de fornecimento, recebimento provisório e definitivo, pagamento, fiscalização e substituição de bens em desacordo com as especificações.

Verifica-se, assim, que o tema foi abordado de maneira suficiente na fase de planejamento, sem prejuízo da conferência administrativa final das informações operacionais antes da publicação do edital.

2.2.9. Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa

A fase preparatória indicou a utilização da modalidade pregão, na forma eletrônica, com critério de julgamento pelo menor preço por item e modo de disputa aberto.

Considerando que se trata de aquisição de bens comuns, a escolha da modalidade pregão mostra-se compatível com a Lei nº 14.133/2021.

2.3. Minuta do edital

O art. 25 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, julgamento, habilitação, recursos, penalidades, fiscalização, gestão, entrega do objeto e condições de pagamento.

No caso concreto, a minuta do edital contém a identificação da modalidade, forma eletrônica, critério de julgamento, modo de disputa, Sistema de Registro de Preços, objeto, valor estimado, condições de participação, regras de credenciamento, proposta, lances, julgamento, habilitação, recursos, assinatura da ata, execução, fiscalização, pagamento, reajuste, reequilíbrio, sanções, impugnação e disposições gerais.

Dessa forma, a minuta apresenta os elementos essenciais exigidos pela legislação, ressalvada a observação específica relativa ao tratamento das microempresas e empresas de pequeno porte, tratada no item seguinte.

2.3.1. Da participação de ME, EPP e cooperativas

O tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equiparadas nas contratações públicas encontra fundamento nos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006.



A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 4º, dispõe:

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.

No caso concreto, verifica-se que o edital foi estruturado para ampla participação. Todavia, considerando que o julgamento será realizado por item, recomenda-se especial atenção aos itens cujo valor estimado individual seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00, em razão da regra prevista no art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006.

A manutenção da ampla participação não é juridicamente vedada, desde que devidamente justificada pela Administração, com fundamento nas hipóteses do art. 49 da Lei Complementar nº 123/2006, especialmente quando não se demonstrar a existência de, no mínimo, três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte, sediados local ou regionalmente e aptos ao atendimento do objeto, ou quando o tratamento diferenciado não se revelar vantajoso para a Administração ou representar risco à adequada execução do objeto.

Assim, recomenda-se que a Administração, antes da publicação do edital, adote uma das seguintes providências: a) caso pretenda manter a ampla participação, promover a juntada de justificativa técnica específica, a ser subscrita pelo gestor competente, podendo ser utilizada, com as adaptações necessárias ao Pregão Eletrônico nº 037/2026, a minuta de justificativa anexa; ou b) não sendo esse o entendimento administrativo, adequar o edital para prever a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de valor estimado igual ou inferior a R\$ 80.000,00, ressalvadas as hipóteses legalmente justificadas.

A justificativa, se adotada, deve ser assinada pela autoridade administrativa ou gestor competente, pois envolve avaliação fática e técnica sobre mercado fornecedor, competitividade, risco de licitação deserta ou fracassada, vantajosidade e segurança do fornecimento. À Procuradoria compete indicar a necessidade jurídica da motivação, sem substituir o juízo técnico-administrativo da unidade requisitante ou da autoridade responsável.

2.3.2. Margens de preferência

O art. 26 da Lei nº 14.133/2021 permite que a Administração estabeleça margens de preferência para determinados bens e serviços, observados os requisitos legais.

No caso concreto, a minuta do edital não prevê margem de preferência, não havendo apontamento jurídico específico a ser feito sobre o tema.

2.4. Minuta da ata de registro de preços

A minuta da ata de registro de preços anexada aos autos contempla objeto, preços, especificações, quantitativos, órgão gerenciador, fiscalização, vigência, revisão, cancelamento, penalidades, pagamento, reajuste, reequilíbrio e condições gerais.



A minuta segue estrutura compatível com o edital e com o regime jurídico do Sistema de Registro de Preços, sem prejuízo da conferência administrativa final dos campos variáveis após a conclusão do certame, especialmente quanto ao fornecedor vencedor, valores registrados, responsáveis, datas, publicação e assinaturas.

2.5. Designação dos agentes públicos

Os arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133/2021 estabelecem critérios para a designação dos agentes públicos responsáveis pela condução da licitação e pela atuação na fase de contratação.

No caso concreto, o edital indica o agente responsável pela condução do certame, nomeado pela Portaria nº 222, de 04 de maio de 2026, atendendo à exigência de identificação do responsável pela condução do procedimento.

2.6. Publicidade do edital e da ata

A Lei nº 14.133/2021 exige a publicidade dos atos licitatórios e a divulgação do edital e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, como condição de transparência e eficácia dos atos.

A autoridade administrativa deverá observar, quando da publicação do edital e dos atos subsequentes, o cumprimento das exigências legais pertinentes, especialmente quanto à divulgação no PNCP e nos demais meios oficiais aplicáveis.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, mercadológicos e o juízo de conveniência e oportunidade, conclui-se que a viabilidade jurídica do presente processo está condicionada, antes da publicação do edital, à adoção de providência específica quanto aos itens de valor estimado igual ou inferior a R\$ 80.000,00, devendo a Administração optar expressamente entre: a) manter a ampla participação, mediante assinatura e juntada de justificativa técnica específica pelo gestor competente, podendo ser adaptada a minuta anexa; ou b) ajustar o edital para restringir a disputa às microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006.

Atendida a recomendação acima, não se vislumbra óbice jurídico ao regular prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 037/2026.

Guaxupé, 24 de junho de 2026.

MARCO AURÉLIO SILVA BATISTA
Procurador do Município
Matrícula 34.256





MINUTA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA

Pregão Eletrônico nº __/2026

Processo Administrativo 1Doc nº ____/2026

Objeto: _____

A Secretaria Municipal de _____, na qualidade de órgão requisitante e gerenciador da contratação, apresenta justificativa técnica para manutenção da ampla participação no Pregão Eletrônico nº 037/2026.

Embora existam itens com valores estimados iguais ou inferiores a R\$ 80.000,00, o que atrai, em regra, a incidência do art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006, entende-se justificada a ampla participação, com fundamento no art. 49, incisos II e III, da mesma Lei Complementar.

A pesquisa realizada na fase preparatória não demonstrou, com segurança suficiente, a existência de, no mínimo, três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte, sediados local ou regionalmente, aptos a atender integralmente às exigências do edital, especialmente considerando a variedade de itens, os quantitativos estimados, o prazo de entrega, a necessidade de fornecimento parcelado e o atendimento simultâneo das diversas Secretarias e convênios firmados com o Município de Guaxupé/MG.

Além disso, a restrição da disputa exclusivamente a microempresas e empresas de pequeno porte poderia reduzir o universo competitivo, aumentar o risco de licitação deserta ou fracassada, comprometer a obtenção da proposta mais vantajosa e afetar a regularidade do abastecimento de materiais de expediente necessários à continuidade das atividades administrativas e operacionais do serviço público municipal.

Ressalta-se que a manutenção da ampla participação não afasta os demais benefícios legais assegurados às microempresas e empresas de pequeno porte, tais como o tratamento favorecido em caso de empate ficto e a regularização fiscal e trabalhista tardia, quando cabíveis, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006.

Dessa forma, a manutenção da ampla participação busca preservar a competitividade, a vantajosidade da contratação, a segurança do fornecimento e a continuidade dos serviços públicos, sem prejuízo da participação das microempresas e empresas de pequeno porte no certame.

Guaxupé/MG, ___ de _____ de 2026.

Secretário Municipal de _____



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 5660-9C1A-4A69-03EB

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

- ✓ MARCO AURELIO SILVA BATISTA (CPF 072.XXX.XXX-00) em 24/06/2026 11:12:31 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/5660-9C1A-4A69-03EB>