



Município de Matozinhos
Praça Bom Jesus, 99 – Centro – CEP: 35.720-000
www.matozinhos.mg.gov.br

000538

ne

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO

PARECER Nº 238/PGM/2025

PROCESSO Nº: 86/PMM/2025

INTERESSADO: Licitação e Contratos

ASSUNTO: Análise e controle prévio de procedimento Licitatório

1. CONSULTA FORMULADA

O presente parecer visa realizar o controle prévio de legalidade do procedimento de licitação para o Registro de Preços para futura e eventual **fornecimento de lanches e bebidas**, através de Pregão Eletrônico nº 33/PMM/2025, à luz da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), Decreto Municipal nº 3.699/23 (Regulamenta o Pregão e a Concorrência Eletrônica) e o Decreto Municipal nº 3.701/23 (Regulamenta o Registro de Preços) e demais legislações complementares aplicáveis.

O presente processo veio instruído com os seguintes documentos, os quais serão objeto de análise para exarar parecer:

- a- Autuação;
- b- Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- c- Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- d- Memoria de cálculo;
- e- Pesquisa de preços;
- f- Mapa/Análise de Risco;
- g- Termo de Referência;
- h- Autorização para abertura de processo;
- i- Portaria de designação de Agente de Contratação, Pregoeiro e Equipe de Apoio;
- j- Minuta de Edital;
- k- Minuta de Ata de Registro de Preços;
- l- Minuta de Contrato;

É um breve relatório.

1  



20

1.1. Finalidade e abrangência do Parecer Jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §1º, I e II, da Lei nº 14.133, bem como o art. 8º, §2º do Decreto Municipal nº 3.699/23:

*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 - Appreciar 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;*

Art.8º. (...)

*§ 2º 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. Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade e 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. A técnica de escrita, os elementos de convicção e o mérito administrativo, não são objeto dessa análise, visto que tais elementos são próprio de seus elaboradores.

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

21



PC

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. Ademais, cumpre esclarecer que a responsabilidade pela elaboração dos documentos preparatórios, e que instruem o presente processo, é daqueles que os subscrevem.

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 responsabilidade exclusiva da Administração.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1. Pregão Eletrônico

O presente procedimento visa o Registro de Preços para futura e eventual **fornecimento de lanches e bebidas**. O presente procedimento foi proposto na modalidade licitatória Pregão Eletrônico. Trata-se de uma modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns, encontrando previsão na Lei nº 14.133/2021, em seus artigos 28 e 29, e pelo Decreto Municipal nº 3.699/23.

O pregão é caracterizado por ser célere e eficiente, com julgamento pelo critério de menor preço ou maior desconto (art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021) e o seu rito é o comum, conforme art. 17 da mesma lei. Preferencialmente, o Pregão, deve ocorrer na forma eletrônica.

A doutrina destaca que o pregão é adequado para bens e serviços comuns, definidos como aqueles cujas especificações sejam objetivamente descritas no edital (Justen Filho, Comentários à Nova Lei de Licitações).

O Decreto Municipal nº 3.699/23 estabelece que o procedimento do Pregão Eletrônico deve conter, na fase interna, os documentos preparatórios descritos no art. 8º, assim como estabelece a Lei 14.133/21 em seu art. 18.

Por tratar-se de **fornecimento de bem comum**, o procedimento adotado para a licitação do objeto se mostra adequado.

PC



no

2.2. Sistema de Registro de Preços (SRP)

O SRP é um procedimento auxiliar de contratação. É disciplinado pelos artigos 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021 e permite a contratação futura de bens ou serviços, mediante registro formal de preços previamente licitados.

O SRP é um procedimento administrativo que visa selecionar fornecedores para eventual aquisição de bens ou serviços sem a obrigatoriedade de que esta seja imediata, permitindo maior flexibilidade ao órgão público. O decreto Municipal nº 3.701/2023, em seu art. 3º elenca as hipóteses em que será possível a Registro de Preço, vejamos:

Art. 3º O SRP poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração;

II - quando for conveniente a aquisição ou a locação de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, por meio de contratação compartilhada;

III - quando as obras e os serviços de engenharia tiverem projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional, para atender a necessidade permanente ou frequente da Administração;

IV - quando da realização de inexigibilidade e dispensa de licitação para aquisição de bens ou para contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade, na forma disposta neste Decreto.

Note que para a **fornecimento de lanches e bebidas**, tendo em vista tratar-se de contratação que visa atender demandas atuais e futuras, eventualmente, na medida em que as necessidades forem surgindo, o presente procedimento auxiliar se torna a medida ideal.

Finalmente, a modalidade licitatória apta a consecução do Sistema de Registro de Preços, no presente caso é o Pregão, nos termos do Decreto Municipal nº 3.701/23, art. 4º, *caput*.

3. DOCUMENTOS E ETAPAS DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Os documentos que instruem o Pregão Eletrônico são aqueles elencados no art. 18 da lei 14.133/2021 bem como o art. 8º do Decreto Municipal nº 3.699/23.

nf



✓

3.1. Documento de Formalização de Demanda

É o instrumento que formaliza a necessidade da administração pública, contendo justificativa, especificações do objeto e estimativa de recursos.

Notamos que o DFD contém informações do solicitante, bem como justificativa da necessidade, quantitativos e assinatura dos responsáveis pela elaboração do documento.

3.2. Termo de Referência

Documento técnico que define com precisão o objeto da licitação, contendo requisitos, prazos e critérios de aceitação. Esse documento é definido lá no artigo 6º, XXIII.

O termo de referência deve conter os seguintes elementos, segundo o dispositivo supramencionado.

- 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;

Notamos a existência do termo de referência contendo, aparentemente, todos os elementos.

✓



ne

3.3. Mapa de Riscos

A análise dos riscos, prevista no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, é um instrumento essencial para a gestão e mitigação de riscos associados às contratações públicas. Esse dispositivo determina que, no planejamento da contratação, a administração pública deve realizar uma identificação prévia dos riscos que possam comprometer o sucesso do objeto contratado, bem como prever medidas de mitigação ou contingência.

A análise de riscos consiste na identificação, avaliação e gerenciamento de eventos ou circunstâncias que possam impactar negativamente a licitação e a execução do contrato. Ela é parte integrante do planejamento da contratação e visa garantir maior segurança e eficiência na gestão pública.

Marçal Justen Filho destaca que a “análise de riscos é um avanço significativo na Nova Lei de Licitações, pois impõe à administração a obrigação de adotar uma postura proativa e preventiva”. Ele ressalta que a “identificação de riscos deve ser objetiva e fundamentada, considerando fatores internos e externos que possam afetar o contrato”.

Compulsando os autos do processo notamos a presença do mapa de risco.

3.4. Estudo Técnico Preliminar

O Estudo Técnico Preliminar é o documento que subsidia a administração pública na definição da solução mais eficiente para atender à necessidade que originou a contratação. Ele analisa a viabilidade técnica, econômica e ambiental do objeto, sendo parte integrante do planejamento. É o que estabelece o art. 6º, XX, da lei 14.133/21, vejamos:

Art. 6º (...)

XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

No § 1º do art. 18 da lei 14.133, estabelece os elementos que devem compor o Estudo técnico preliminar, são eles:

ne



- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
- III - requisitos da contratação;
- IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
- VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
- XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
- XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

O Decreto Municipal 3.689/2023, regulamenta o Estudo Técnico preliminar, trazendo informações sobre quando ele será obrigatório ou facultativo, (art. 15), bem como sobre diferentes requisitos dependendo do tipo de contratação.

Notamos que nos presentes autos consta o Estudo Técnico preliminar, nos termos da Lei 14.133/21 e do Decreto Municipal 3.689/23, contendo, aparentemente, os requisitos e elementos legais supramencionados.

3.5. Pesquisa de Preços

A Pesquisa de Preços é o procedimento realizado pela administração pública para estimar o valor de referência da contratação, com base em dados obtidos no mercado.



nc

As regras para a pesquisa de preços estão estabelecidas no art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021, vejamos:

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.

O dispositivo supra embora não estabeleça necessariamente uma ordem norteia os elaboradores nas estratégias mais eficientes e as ferramentas que visam auxiliar na busca dos melhores resultados. A pesquisa de preços é um verdadeiro mecanismo de controle e transparência, evitando sobrepeso ou superfaturamento nas contratações

nf



re

públicas, sendo indispensável para assegurar a economicidade da contratação e a compatibilidade dos valores com os praticados no mercado.

Compulsando os autos nota-se pesquisa de preço.

3.6. Edital

A minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

- I) justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto;
- II) justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;
- III) justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e
- IV) justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

A motivação, a justificativa, a indicação das parcelas de maior relevância/valor, requisitos de qualificação econômico-financeira, critérios de pontuação, julgamento das propostas e participação ou não de consórcio, exigidos pelo art. 18, inciso IX, **constam** da minuta.

3.6.1. Da restrição a participação de interessados no certame

O art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas e consórcios.

Também é vedado o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

re



O agente público também não poderá estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional, conforme previsão do inciso II do art. 9º.

Especificamente em relação a consórcios, a Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificção.

§ 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.

*§ 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do **caput** deste artigo.*

§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.



no

§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.

No que se refere a cooperativas, a Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

Art. 16. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:

I - a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009;

II - a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;

III - qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;

IV - o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.

Diante do exposto, qualquer vedação a participação de interessados na licitação, inclusive cooperativas e consórcios, deverá ser justificada no processo.

No caso concreto, observa-se que o edital **prevê** restrição a participação de interessados organizados em consórcios cuja justificativa encontra-se presente no Termo de Referência.

Por outro lado a participação de cooperativas é permitida. Ademais é apresentado as vedações legais do art. 14.

RJ



20

3.6.2. Participação de ME/EPP/Equiparadas

A lei Complementar 123/06 assim como seu decreto regulamentador prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

O art. 6º do referido Decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato para aplicação.

Por outro lado, na aquisição de bem de natureza divisível, quando os itens ou lotes de licitação possuir valor estimado superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), deverá ser reservada cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. Os órgãos e entidades contratantes poderão deixar de observar as cotas reservadas quando justificar a existência de prejuízo para a contratação do conjunto ou complexidade do objeto.

Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007.

Nota-se que a licitação contém cota reservada para ME, EPP e Equiparadas, nos termos da lei.

3.7. Minuta de Contrato e Ata de Registro de Preços (ARP).

A minuta de termo de contrato e ARP foram juntadas aos autos e reúnem, cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

O artigo 92 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato, sendo que o artigo 25, §1º, expressamente autoriza a utilização de minuta padronizada de termo de contrato, nas situações em que o objeto assim permitir.

3.8. Designação de agentes públicos

No presente caso, foram juntados aos autos as portarias de designação do agente de contratação e da equipe de apoio.

4. Publicidade do edital e do termo do contrato

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

21



nc

Contratações Públicas, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Destacamos 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.

5. 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, s.m.j., pela **regularidade do procedimento**, visto que cotém os documentos exigidos na fase interna.

Este é o parecer.

Matozinhos, 17 de junho de 2025

Evandro de Sousa Rodrigues Junior
Procurador Geral do Município
OAB/MG-132.625