

**PARECER JURÍDICO - PGM**  
**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 4.168/2025.**

**EMENTA** – PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 4.168/2025. LICITAÇÃO. FASE INTERNA. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO MENOR PREÇO. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA MERENDA ESCOLAR (PNAE). POSSIBILIDADE.

**I. DO RELATÓRIO**

1. Cuida-se de processo administrativo encaminhado ao jurídico municipal no qual o departamento de licitação, vinculado a Diretoria Municipal de Licitações e Contratos, solicita a manifestação do jurídico no bojo do processo eletrônico.

**PALÁCIO DAS PALMEIRAS**

Pç. Guedes Miranda, 30 – Centro / Maragogi-Al | CEP: 57.955-000 CNPJ nº 12.248.522/0001-96 | [www.maragogi.al.gov.br](http://www.maragogi.al.gov.br)

2. Compulsando os autos do procedimento interno tem-se que o objeto principal da demanda gravita em torno da necessidade de registro de preços para futura e eventual aquisição de gêneros alimentícios para merenda escolar (PNAE), destinados ao atendimento das demandas das 35 unidades escolares municipais.

3. O processo está instruído com os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda –DFD (4.168/2025);*
- b) Estudo Técnico Preliminar (4 – 4.168/2025);*
- c) Termo de Referência (10 – 4.168/2025);*
- d) Cotação de preços (7 – 4.168/2025);*
- e) Minuta de Edital (11 - 4.168/2025);*

4. Eis o relatório. Passa-se a analisar.

## **II. DA ANÁLISE JURÍDICA**

5. Consigne-se que a análise jurídica produzida no bojo dos procedimentos internos considera somente os aspectos estritamente jurídicos. Isso significa que a atuação deste órgão consultivo se limita a orientação e ao de controle de legalidade. Portanto, a responsabilidade sobre os aspectos orçamentários, financeiros, organizacionais, administrativos e demais atos que integram o rol de competência discricionária são de responsabilidade exclusiva do gestor público.

6. Em linhas gerais, não cabe ao jurídico se imiscuir sobre os aspectos típicos da atividade administrativa visto que o papel da assessoria é prestar apenas apoio

técnico-jurídico. Dessa forma, a atividade desempenhada se limita aos apontamentos dos limites legais dos atos administrativos. Corroborando com este apontamento, citamos a lição do jurista Rafael Sergio de Lima<sup>1</sup>. Vejamos:

*"(...)a postura do Assessor Jurídico é a de apoiar a gestão no sentido de viabilizar a política desejada pelo Gestor. Obviamente, que tal apoio deve sempre seguir nos trilhos da juridicidade, não se cogitando do suporte jurídico com o intuito de maquiagem qualquer ilegalidade. Com isso, se o anseio do Administrador Público é cometer atos que ferem a ordem jurídica, cabe ao Assessor Jurídico fazer constar em sua manifestação o desalinhamento da postura planejada com a ordem legal e sugerir, caso exista, a alternativa legal capaz de concretizar os planos do encarregado pela gestão."*

7. No que concerne ao papel da assessoria jurídica em matéria de licitações e contratos, a LGLC no esclarece que é obrigatória, salvo exceções, a manifestação da assessoria.

8. Nos termos do artigo 53 *caput* e § 4 da LGLC, compete ao órgão de assessoramento jurídico o controle prévio de legalidade no processo licitatório, nas contratações diretas, nos acordos, nos termos de cooperação, nos convênios, nos ajustes, nas adesões a atas de registro de preços dentre outros instrumentos congêneres e de seus respectivos termos aditivos.

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. Artigo 54. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coord.). Comentários À Lei De Licitações E Contratos Administrativos – Volume 1: Lei Nº 14.133, De 1º De Abril De 2021 – Artigos De 1º A 70º. Belo Horizonte: Fórum, 2023. página inicial-página final. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4367/E5880/41733>. Acesso em: 27 mar. 2025.

*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.*

*(...)*

*§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.*

9. Em suma, a atividade de assessoramento é parte integrante do procedimento os atos administrados regidos pela LGLC.

## **II.A. DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE**

10. A organização administrativa municipal é composta por diversos órgãos e entidades que integram a administração pública direta. Cada órgão, dentro da estrutura organizacional, representa um conjunto de atribuições previstas em lei. No âmbito municipal, a Procuradoria Geral Do Município congrega todas as incumbências previstas no artigo 22 da Lei Municipal 760 de 2022.

11. Dentre o rol de competências da Procuradoria, ressalta-se o tipo previsto no inciso V do citado artigo 22. De acordo com o dispositivo, de forma geral, o jurídico municipal detém competência institucional para prestar assessoramento jurídico ao chefe do executivo e aos demais órgãos que integram a estrutura da administração. Com o fito robustecer a informação apresentada, colacionamos trecho do dispositivo citado. Vejamos:

*Art. 22. À PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO é o órgão que representa o Município de Maragogi, judicial e extrajudicialmente, diretamente subordinado ao Prefeito, e tem por finalidade a preservação dos interesses públicos, a defesa de seu patrimônio, seus direitos e interesses dos órgãos e entidades municipais, resguardando a legalidade e moralidade administrativas, compete:*

*(...)*

*V – assessorar o Prefeito e os órgãos da administração direta, cooperando na elaboração legislativa para uma permanente atualização da legislação municipal, propondo a revogação de leis em desuso, renovar todas aquelas que se encontrarem ultrapassadas e desatualizadas, bem como, a declaração de nulidade de atos administrativos;*

12. No âmbito geral, a Lei Municipal 760 de 2022 já exaure, por si só, o tema da competência. Entretanto, cabe pontuar que a disposição normativa da Lei Municipal 760 de 2022 é reiterada no plano dos regramentos normativos vinculados ao tema da licitação e dos contratos. Neste contexto, é oportuno pontuar que o Decreto Municipal 001/2025 no artigo 19 prevê expressamente que a Procuradoria Geral é o órgão competente para prestar assessoramento jurídico aos agentes, as comissões, aos fiscais, aos gestores e as autoridades que atuam nos processos de contratação.

*Decreto Municipal 001/2025*

*(...)*

*Art. 19. O exercício do assessoramento jurídico dos agentes, comissões, fiscais, gestores e autoridades que atuam nos processos de contratação, bem como o controle prévio de legalidade dos editais de licitação, das minutas de contratos e instrumentos congêneres e de seus respectivos termos aditivos, será exercido pela Procuradoria-Geral do Município, com*

*o auxílio das assessorias jurídicas das respectivas unidades demandantes, quando houver.*

## **II.B. DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS**

13. Neste ponto, cabe destacar que as recomendações jurídicas veiculadas são meramente opinativas e não vinculam o órgão decisor. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

14. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021 - Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

*Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021 - Plenário*

15. Fica claro que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

### III. DO MÉRITO

16. A Constituição Federal determina em seu artigo 37, inciso XXI a obrigatoriedade das contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação.

17. Sobre o tema, a União, no exercício de sua competência legislativa, editou a Lei Geral de Licitações e Contratos (LGLC), que versa sobre as normas atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

18. No artigo 11 incisos I a IV da LGLC encontra-se previsto os objetivos do procedimento licitatório. De acordo com a lei, o processo licitatório tem por objetivo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração de forma a assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis ou superfaturados. Além disso há outros objetivos como o de incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. Vejamos:

*Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:*

*I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;*

*II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;*

*III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente*

*inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;*

*IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.*

*Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.*

19. Como regra, para contratar serviços ou adquirir produtos a Administração Pública é obrigada a realizar previamente o processo administrativo de licitação, conforme previsto no artigo 37, inciso XXI da CF/88 e no artigo 2º da LGLC.

*Constituição Federal*

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*(...)*

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

*LGLC*

*Art. 2º Esta Lei aplica-se a:*

*I - alienação e concessão de direito real de uso de bens;*

*II - compra, inclusive por encomenda;*

*III - locação;*

*IV - concessão e permissão de uso de bens públicos;*

*V - prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados;*

*VI - obras e serviços de arquitetura e engenharia;*

*VII - contratações de tecnologia da informação e de comunicação*

20. Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos: o primeiro é estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

21. Além dos princípios acima citados a LGLC em seu artigo 5º estabelece que na aplicação do referido diploma legal devem ser observados outros princípios, a saber:

*Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)*

22. A Licitação, portanto, é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para as contratações ou compras que atendam ao interesse público de modo a contemplar a moralidade administrativa e os ditames constitucionais sagrados no artigo 37, caput e incisos, da Constituição Federal.

### **III.A. DA FASE PREPARATÓRIA DO CERTAME**

23. A realização de todo certame pressupõe uma fase interna em que a contratação deve ser devidamente planejada. O artigo 18 da LGLC dispõe sobre os requisitos da fase preparatória do certame:

*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.*

24. De uma forma geral, a doutrina destaca "a cogência do planejamento na ordem jurídica administrativa do Estado Brasileiro", salientando que os "desequilíbrios da gestão estatal" decorrem, em muitos casos, das medidas tomadas sem o prévio e adequado planejamento<sup>2</sup>.

25. No plano municipal, os documentos que materializam a etapa

---

<sup>2</sup> Prefácio de Jessé Torres Pereira Junior em GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e contratos administrativos. Casos e polêmicas. 5ª edição. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 28 e 29

preparatória foram indicados no artigo 26 do Decreto Municipal 001/2025. A saber:

*Art. 26. A fase preparatória dos processos licitatórios e das contratações caracteriza-se pelo planejamento e consiste nas seguintes etapas:*

*I - formalização da demanda pelo setor requisitante;*

*II - comprovação de previsão da demanda no Plano de Contratações Anual, conforme o caso;*

*III - elaboração do estudo técnico preliminar – ETP, conforme o caso;*

*IV - elaboração do mapa de riscos e matriz de riscos, conforme o caso;*

*V - elaboração do termo de referência – TR;*

*VI - confecção do orçamento estimado baseado em pesquisa de preço;*

*VII - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de licitação para registro de preços;*

*VIII - autorização de abertura da licitação ou da contratação direta;*

*IX - designação do agente de contratação, da equipe de apoio ou, se for o caso, da comissão de contratação;*

*X - confecção do instrumento convocatório e respectivos anexos, se for o caso;*

*XI - confecção da minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente e minuta da ata de registro de preços, quando for o caso.*

*Parágrafo único. Os documentos que compõem a fase preparatória serão autuados, numerados e rubricados como parte integrante dos processos administrativos de contratação.*

### **III.B. DA MODALIDADE**

26. Não sendo hipótese de contratação direta, ou seja, em sendo caso de contratação através de procedimento administrativo amparado na LGLC cabe ao operador realizar a opção por uma das modalidades de licitação estampadas

no artigo 28 da citada norma. Nesse diapasão, são modalidades de licitação:

*Art. 28. São modalidades de licitação:*

*I - pregão;*

*II - concorrência;*

*III - concurso;*

*IV - leilão;*

*V - diálogo competitivo.*

*§ 1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.*

*§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo*

21. A eleição da modalidade licitatória pregão eletrônico tal como no caso em tela depende do objeto, produto e/ou serviço ser considerado comum no mercado, ou seja, aqueles no qual as características e padrões de desempenho são definíveis de forma objetiva e seguem especificações padrão típico de mercado.

22. Ao que se depreende, busca-se a aquisição de gêneros alimentícios para merenda escolar (PNAE), itens de consumo que se caracterizam como bens comuns. Portanto, deve ser adotado a modalidade pregão, consoante ao que se extrai do artigo 29 da Lei nº 14.133/21:

*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.*

*Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos*

*especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.*

23. Por não se tratar de compra imediata e sim de aquisição eventual de gêneros alimentícios para registro de preços, tem-se por adequado a utilização do pregão eletrônico para fins de registro de preços no cadastro municipal. Tal intento vai ao encontro daquilo que prevê o artigo 70 do Decreto Municipal nº 001/2025.

*Art. 70. O registro de preços será feito mediante pregão ou concorrência, procedimento a ser processado pelo Órgão Gerenciador e precedido de pesquisa de mercado.*

24. Nos termos do dispositivo colacionado, o registro de preço deverá ser feito mediante pregão ou concorrência. Ressalte-se que o dispositivo colacionado está de acordo com a LGLC visto que a norma municipal vai ao encontro do inciso XLV do artigo 6 da LGLC. Vejamos:

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

*(...)*

*XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;*

25. Em linhas gerais, vê-se que foram atendidos os pressupostos positivos e negativos para a adoção da referida modalidade, o objeto em apreço encontra,

portanto, fundamento para ser licitado pela modalidade pregão tanto na legislação federal quanto na municipal, sendo patentemente aplicável no caso concreto.

### III.C. DO PROCEDIMENTO

26. Segundo o artigo 29 da LGLC o pregão segue o rito procedimental comum a que se refere o artigo 17 e, portanto, também esse requisito deve ser cumprido pelo presente processo licitatório.

*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.*

*Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.*

### IV. DA MINUTA DO EDITAL

27. Concernente ao instrumento convocatório, assim dispõe a LGLC:

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

*§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.*

*§ 2º Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.*

*§ 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.*

*§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento. (Regulamento)*

*§ 5º O edital poderá prever a responsabilidade do contratado pela:*

*I - obtenção do licenciamento ambiental;*

*II - realização da desapropriação autorizada pelo poder público.*

*§ 6º Os licenciamentos ambientais de obras e serviços de engenharia licitados e contratados nos termos desta Lei terão prioridade de tramitação nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e deverão ser orientados pelos princípios da celeridade, da cooperação, da economicidade e da eficiência.*

*§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória 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.*

*§ 8º Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por:*

*I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;*

*II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.*

*§ 9º O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por:*

*I - mulheres vítimas de violência doméstica; (Vide Decreto nº 11.430, de 2023) Vigência*

*II - oriundos ou egressos do sistema prisional.*

28. Analisando os autos, foi constatado o atendimento dos requisitos exigidos na legislação pertinente. Isso porque a minuta do instrumento de edital traz o objeto de forma precisa. Além disso, há critério de aceitação do objeto e prazos e a respectiva justificativa.

29. Importante lembrar que esta Assessoria Jurídica se atém, tão somente, as questões relativas à legalidade das minutas, ressalvando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação supracitada, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos bens/serviços entendidos como necessários, bem como a forma de execução.

30. Prosseguindo, é de bom tom revelar que, o instrumento convocatório não possui cláusulas restritivas à competição, posto que, como condição para participar do certame, o Edital exige apenas os documentos de habilitação

previstos nos Artigos 62 e seguintes da LGLC.

*Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:*

*I - jurídica;*

*II - técnica;*

*III - fiscal, social e trabalhista;*

*IV - econômico-financeira.*

31. Ademais, merece destaque a previsão constante do §4º do art. 91 da LGLC, que dispõe de norma de caráter cogente que impõe ao agente público o dever de cautela reforçada na formalização contratual, assegurando a higidez fiscal e administrativa do futuro contratado. Dispõe o dispositivo:

*Art. 91, § 4º. Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.*

32. A minuta do edital, ao prever expressamente tais consultas (CEIS, CNEP, certidões negativas), demonstra alinhamento perfeito com o espírito da novel legislação, evitando riscos de nulidade contratual e promovendo a efetividade do controle de legalidade.

33. Em linhas gerais, é possível concluir que a minuta de edital analisada detém os requisitos exigidos e está em sintonia com a Lei, uma vez que, as

exigências para habilitação não ultrapassam os limites da razoabilidade.

## V. DA PARTICIPAÇÃO DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

34. A Constituição Federal estabelece que deverá ser dado tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas, o que é feito através da Lei Complementar nº 123/2006. Essa institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, prevendo diversos benefícios, alguns dos quais relacionados à participação em certames licitatórios.

35. Quanto à participação em licitações públicas, as normas que estabelecem tratamento diferenciado constam nos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006. Há previsão de inúmeros benefícios, dentre os quais participação exclusiva, cotas reservadas, empate ficto e concessão de prazo para comprovação de regularidade fiscal e trabalhista.

36. Em que pese o exposto, o artigo 4º da LGLC estabelece o seguinte:

*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.*

37. A LGLC trouxe significativa limitação à aplicação dos benefícios previstos nos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006. Consta que tais dispositivos são inaplicáveis quando o valor estimado da obra ou serviço de engenharia for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

38. O tratamento privilegiado a ser dado a micro e pequenas empresas no âmbito das licitações públicas não se caracteriza como matéria reservada a lei complementar. Sendo assim, é possível que a LGLC trate da questão. Nesse sentido, é o entendimento do doutrinador Marçal Justen Filho<sup>3</sup>:

*“A disciplina do regime jurídico de licitações e contratações de empresa de pequeno porte e de microempresas não é reservada à lei complementar. As normas sobre o tema foram introduzidas no bojo de uma lei complementar, cuja edição se fundou na previsão do art. 146, inc. III, al. “d”, da CF/1998.*

---

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, ps. 92/93.

*Por decorrência, as normas contidas na LC 123/2006 que não envolvam o tratamento diferenciado e favorecido em matéria de legislação tributária não se configuram como objeto de lei complementar. Isso significa que têm natureza e eficácia de lei ordinária todas as disposições veiculadas pela LC 123/2006 sobre licitações e contratação administrativa. Portanto, não existe vício em a matéria ser disciplinada pela Lei nº 14.133/2021.”*

39. Não havendo vício em a matéria ser tratada pela LGLC, consoante ensinamento do celebrado doutrinador, tem-se que a norma constata no § 1º do artigo 4º é de observância obrigatória.

*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.*

40. Caso o valor anual da contratação supere o limite previsto no artigo 4º da LGLC não será possível a aplicação dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº123/2006, incluindo as regras relacionadas ao empate ficto. Nesse sentido, inclusive, é o entendimento do doutrinador Ronny Charles Lopes de Torres<sup>15</sup>:

*Fundamental compreender que, com essas restrições, serão afastadas todas as regras de beneficiamento, inclusive o desempate ficto, a*

*subcontratação obrigatória e a cota reservada. Assim, a ME/EPP poderá participar da licitação, mas não terá o regime de beneficiamento em seu favor.*

*Essa restrição descrita pelo § 1º do artigo 4º será aplicada na licitação, mesmo que ela adote o procedimento auxiliar Sistema de Registro de Preços, que não garante a contratação do valor indicado pelo item, grupo ou lote.*

41. Haja vista o exposto, deverá a autoridade responsável ficar atenta à questão, deixando de aplicar as normas previstas nos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006.

## **VI. CONCLUSÃO**

42. Tendo em vista a conformidade com a legislação que rege a matéria, as justificativas coligidas aos autos, bem como os esclarecimentos prestados, opina-se pelo prosseguimento do feito desde que seja observada as recomendação explicitadas.

43. Registre-se, na oportunidade, a necessidade de serem observados os prazos previstos na LGLC, bem como realizadas as publicações de praxe.

44. Por fim, registre-se que o presente parecer possui caráter conclusivo.

É o parecer.

Maragogi/AL, 04 de fevereiro de 2026.

Bruno Pedro da Silva

Procurador Municipal  
OAB/AL Nº 18.076 B