



PREFEITURA MUNICIPAL DE AXIXÁ DO TOCANTINS
PROCURADORIA MUNICIPAL



PARECER JURÍDICO

PROCESSO Nº 062/2026
MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO
ÓRGÃO GERENCIADOR: SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
ÓRGÃOS PARTICIPANTES: FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE E FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE MATERIAIS DE LIMPEZA, PARA ATENDER ÀS DEMANDAS DO MUNICÍPIO DE AXIXÁ DO TOCANTINS/TO.
VALOR ESTIMADO: R\$ 1.654.531,68

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento administrativo instaurado pelo Município de Axixá do Tocantins/TO, por intermédio da Secretaria Municipal de Administração, referente ao Processo Administrativo nº 062/2026, destinado à realização do Pregão Eletrônico nº 005/2026, cujo objeto consiste na contratação de empresa para fornecimento de materiais de limpeza, para atender às demandas do Município de Axixá do Tocantins/TO.

Conforme a minuta do instrumento convocatório, figura como órgão gerenciador a Secretaria Municipal de Administração e como órgãos participantes o Fundo Municipal de Educação, o Fundo Municipal de Saúde e o Fundo Municipal de Assistência Social, estando o valor global estimado da contratação fixado em R\$ 1.654.531,68 (um milhão, seiscentos e cinquenta e quatro mil, quinhentos e trinta e um reais e sessenta e oito centavos). O certame foi estruturado na modalidade Pregão, na forma eletrônica, com realização por meio do Portal Licitar Digital.

Os autos foram instruídos, dentre outros documentos, com Documentos de Formalização da Demanda das unidades requisitantes, Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Gerenciamento de Riscos, pesquisa de preços, informação de disponibilidade orçamentária, declaração de adequação orçamentária e financeira, Termo de Referência e minuta do Edital.

Por fim, encerrada a instrução da fase preparatória, os autos foram encaminhados à Procuradoria Jurídica para exame e aprovação da minuta do edital e demais aspectos jurídicos do procedimento, mediante despacho com fundamento expresso no art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório.

2. DO CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE – ART. 53 DA LEI Nº 14.133/2021



PREFEITURA MUNICIPAL DE AXIXÁ DO TOCANTINS
PROCURADORIA MUNICIPAL



Vieram os autos do Processo Administrativo nº 062/2026 a esta Procuradoria Jurídica para análise e emissão de parecer quanto à regularidade jurídica da fase preparatória e das minutas que integram o procedimento destinado à contratação de empresa para fornecimento de materiais de limpeza para atender às demandas do Município de Axixá do Tocantins/TO.

O procedimento possui valor total estimado de R\$ 1.654.531,68, figurando como órgão gerenciador a Secretaria Municipal de Administração e como órgãos participantes os Fundos Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social. Tais informações constam expressamente da minuta do instrumento convocatório.

A presente manifestação encontra fundamento no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual, encerrada a fase preparatória, o processo deverá ser submetido ao órgão de assessoramento jurídico para realização do controle prévio de legalidade da contratação. A própria Lei determina que a manifestação jurídica examine os elementos indispensáveis à contratação, expondo os pressupostos fáticos e jurídicos considerados.

No caso concreto, verifica-se que o Secretário Municipal de Administração encaminhou expressamente o Processo Administrativo nº 062/2026 a esta Assessoria Jurídica para exame das minutas do edital e contrato, invocando o art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

Ressalta-se que a presente análise se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, não competindo a esta Procuradoria substituir os setores técnicos quanto à definição dos quantitativos, especificações dos produtos, metodologia da pesquisa de preços ou demais questões eminentemente técnicas, salvo quando delas decorrer questão de legalidade.

3. DA FASE PREPARATÓRIA E DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA

A fase preparatória assume especial importância no regime instituído pela Lei nº 14.133/2021, sendo caracterizada pelo planejamento da contratação.

O art. 18 estabelece que o planejamento deve compatibilizar-se, quando elaborado, com o Plano de Contratações Anual e com as leis orçamentárias, contemplando os aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão capazes de interferir na contratação. Entre os elementos legalmente exigidos encontram-se a descrição da necessidade, definição do objeto, condições de execução e pagamento, orçamento estimado, elaboração do edital e da minuta contratual, regime de fornecimento, modalidade, critério de julgamento e análise dos riscos.

3.1. DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA - DFD



O Documento de Formalização da Demanda constitui o instrumento por meio do qual o setor requisitante exterioriza formalmente a necessidade administrativa que dará origem ao planejamento da contratação.

Sob a sistemática tradicional de planejamento das contratações, a Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017, embora originalmente destinada às contratações de serviços no âmbito federal, consolidou metodologia segundo a qual o planejamento se inicia com a formalização da demanda pelo setor requisitante, contendo, entre outros elementos, a justificativa da necessidade, quantitativos, previsão de início e indicação dos responsáveis pelo planejamento.

No âmbito da Lei nº 14.133/2021, essa lógica foi incorporada e fortalecida pelo princípio do planejamento, especialmente pelos arts. 5º, 12 e 18, devendo a necessidade administrativa ser demonstrada previamente à definição da solução.

No processo em análise, foram apresentados documentos de formalização das demandas provenientes dos diversos setores beneficiários, demonstrando as necessidades específicas da Administração, Educação, Saúde e Assistência Social.

Os documentos não se limitam à indicação abstrata da necessidade, mas justificam os quantitativos e sua alteração em relação à contratação anterior. A Secretaria de Administração, por exemplo, registrou que os quantitativos anteriormente contratados se mostraram insuficientes, ocasionando acréscimo contratual de 25%, razão pela qual foi realizado novo levantamento considerando o consumo efetivamente verificado e as necessidades atuais.

Também foi indicada a equipe responsável pelo planejamento e prevista a necessidade de início do fornecimento.

Dessa forma, verifica-se que a necessidade administrativa foi devidamente formalizada e encontra correspondência com o objeto posteriormente delimitado no ETP e no Termo de Referência, atendendo à finalidade do DFD e aos princípios do planejamento, motivação e eficiência.

Considera-se, portanto, juridicamente adequada a formalização da demanda.

4. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ART. 18, §1º, DA LEI Nº 14.133/2021

O Estudo Técnico Preliminar constitui documento essencial à adequada caracterização da necessidade e à escolha da solução administrativa.

Nos termos do art. 6º, XX, da Lei nº 14.133/2021, o ETP corresponde à primeira etapa do planejamento da contratação, destinando-se a caracterizar o interesse público envolvido e identificar a melhor solução.



Por sua vez, o art. 18, §1º, estabelece que o Estudo Técnico Preliminar deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, permitindo a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, contemplando, quando cabíveis:

- 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;
- III – requisitos da contratação;
- IV – estimativas das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e documentos que lhes dão suporte;
- V – levantamento de mercado e justificativa técnica e econômica da solução escolhida;
- VI – estimativa do valor da contratação;
- VII – descrição da solução como um todo;
- VIII – justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- IX – demonstrativo dos resultados pretendidos;
- X – providências a serem adotadas previamente pela Administração;
- XI – contratações correlatas e/ou interdependentes;
- XII – descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras;
- XIII – posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação à necessidade identificada.

Examinando-se o ETP juntado aos autos, constata-se que a Administração identificou a necessidade de abastecimento dos órgãos municipais, apresentou estimativas quantitativas, analisou a experiência da contratação anterior e justificou o redimensionamento das quantidades.

Especialmente quanto aos quantitativos, o estudo registra que as necessidades de Educação e Saúde foram revistas considerando o consumo anterior, acréscimos que se mostraram necessários e a ampliação ou reativação de unidades públicas.

O ETP também examinou expressamente o parcelamento da solução, entendendo adequada a realização de uma única licitação com adjudicação parcelada, de modo a ampliar a participação de fornecedores e a competitividade.

Assim, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar contempla os elementos necessários à demonstração da viabilidade da solução pretendida, atendendo substancialmente ao art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

5. DO MAPA DE GERENCIAMENTO DE RISCOS

O processo contém ainda Mapa de Gerenciamento de Riscos, elaborado em atenção ao art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021.



O documento identifica o objeto como contratação de empresa para fornecimento de materiais de limpeza, define equipe de planejamento e estabelece metodologia para avaliação da probabilidade e impacto dos eventos capazes de comprometer a contratação.

Foram considerados, entre outros, os riscos relacionados ao atraso no fornecimento, desabastecimento e entrega de produtos em desacordo com as especificações técnicas, estabelecendo medidas preventivas e de contingência.

Desse modo, considera-se atendida a exigência de análise dos riscos da contratação, recomendando-se apenas que o documento permaneça integralmente compatível com as disposições definitivas do Termo de Referência e do edital.

6. DO TERMO DE REFERÊNCIA – ART. 6º, XXIII, DA LEI Nº 14.133/2021

O Termo de Referência é o instrumento destinado à definição precisa da contratação de bens e serviços.

O art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021 determina que o Termo de Referência contenha:

- a) definição do objeto, natureza, quantitativos, prazo contratual e possibilidade de prorrogação, quando cabível;
- b) fundamentação da contratação;
- c) descrição da solução como um todo;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto;
- f) modelo de gestão do contrato;
- g) critérios de medição e pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços referenciais, memórias de cálculo e documentos de suporte; e
- j) adequação orçamentária.

No caso em análise, o Termo de Referência identifica expressamente o objeto como contratação de empresa para fornecimento de materiais de limpeza, classifica os bens como comuns e estabelece as especificações, quantitativos e estimativa financeira.

O valor total nele estabelecido corresponde a R\$ 1.654.531,68, mantendo coerência com a estimativa consolidada e com a documentação orçamentária.

Há, portanto, correspondência entre a necessidade formalizada, a solução identificada no ETP e o objeto definido no Termo de Referência, razão pela qual se considera o instrumento compatível com o art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021.



7. DA PESQUISA DE PREÇOS – ART. 23 DA LEI Nº 14.133/2021

A estimativa de preços constitui elemento indispensável da fase preparatória.

Conforme estabelece o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, o valor previamente estimado deve ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerando preços constantes de bancos de dados públicos, quantitativos, economia de escala e peculiaridades do local de execução.

Para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, o §1º admite a utilização, combinada ou não, dos parâmetros legalmente previstos, dentre eles sistemas oficiais, contratações similares realizadas pela Administração Pública, dados de pesquisa publicada e pesquisa direta com fornecedores.

No presente processo, foi juntado relatório específico de pesquisa de preços, elaborado mediante consulta a contratações públicas e bases de preços, com indicação das fontes utilizadas, datas, quantidades, preços obtidos e metodologia matemática adotada.

O relatório informa expressamente a utilização da média aritmética dos preços selecionados.

A pesquisa contempla, inclusive, contratações públicas realizadas mediante pregão eletrônico e registro de preços para objetos de natureza semelhante.

Dessa forma, sob o aspecto jurídico-formal, a metodologia utilizada encontra amparo no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, competindo ao setor técnico responsável assegurar a comparabilidade das especificações e a adequação dos preços utilizados.

8. DOS RECURSOS E DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A fase preparatória deve igualmente demonstrar a compatibilidade da futura contratação com o planejamento orçamentário.

No caso concreto, o setor contábil expediu Informação de Dotação Orçamentária, declarando haver programa, classificação e disponibilidade orçamentária necessária e suficiente para suportar a contratação objeto do Processo Administrativo nº 062/2026.

Foram discriminadas dotações relativas à Secretaria Municipal de Administração e aos Fundos Municipais participantes, com natureza da despesa classificada como 3.3.90.30.00 – Material de Consumo, compatível com a natureza predominante do objeto.

Consta, ainda, Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, subscrita pelo ordenador de despesas, atestando que o valor de R\$ 1.654.531,68 possui



adequação com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO, nos termos do art. 16, II, da Lei Complementar nº 101/2000.

Dessa forma, resta demonstrada a existência de suporte orçamentário para o prosseguimento da contratação, sem prejuízo da observância das regras próprias do Sistema de Registro de Preços quanto às futuras contratações decorrentes da ata.

9. DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO

A Administração optou pelo Pregão Eletrônico, com critério de julgamento pelo menor preço e adjudicação por item. A opção mostra-se juridicamente adequada.

Nos termos do art. 6º, XIII, da Lei nº 14.133/2021, são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações usuais de mercado.

Já o art. 6º, XLI, conceitua o pregão como modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, admitindo os critérios de julgamento de menor preço ou maior desconto.

O objeto em análise consiste predominantemente na aquisição de água sanitária, álcool, amaciante, baldes, cestos, materiais descartáveis, utensílios e demais produtos de limpeza, higiene, copa e conservação, cujas características podem ser objetivamente descritas mediante especificações ordinariamente encontradas no mercado.

Não se identificam características de elevada heterogeneidade ou complexidade técnica que transformem o objeto em bem especial.

O próprio Termo de Referência classifica expressamente os produtos como bens comuns, registrando que seus padrões podem ser definidos pelas especificações constantes da documentação técnica.

Consequentemente, mostra-se juridicamente adequada a adoção da modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, bem como o critério de julgamento de menor preço.

A minuta confirma que o procedimento será realizado na modalidade Pregão Eletrônico, pelo Portal Licitar Digital, sob a égide da Lei nº 14.133/2021.

10. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O procedimento encontra-se estruturado mediante Sistema de Registro de Preços – SRP, circunstância compatível com a natureza da contratação, uma vez que se pretende atender demandas recorrentes de diferentes órgãos municipais mediante fornecimento parcelado.



A Lei nº 14.133/2021 define, em seu art. 6º, XLV, o Sistema de Registro de Preços como o conjunto de procedimentos destinados ao registro formal de preços para contratações futuras, podendo ser utilizado, entre outras hipóteses, para aquisição de bens.

No caso concreto, a Secretaria Municipal de Administração figura como órgão gerenciador, enquanto os Fundos Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social figuram como participantes.

A natureza recorrente do consumo e a possibilidade de fornecimento conforme as necessidades efetivamente verificadas pelos órgãos municipais justificam a utilização do SRP, observadas as disposições dos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021 e da regulamentação aplicável.

11. DA MINUTA DO EDITAL E DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO

A minuta submetida à apreciação identifica o Processo Administrativo nº 062/2026 e o Pregão Eletrônico nº 005/2026, estabelece o objeto, valor estimado, órgãos participantes e plataforma eletrônica de realização do certame.

O instrumento estabelece o menor preço como critério de julgamento e a adjudicação por item, solução compatível com a natureza divisível dos bens pretendidos e apta, em princípio, a ampliar a competitividade.

A sistemática encontra amparo na Lei nº 14.133/2021 e apresenta correspondência com a conclusão do ETP quanto ao parcelamento do objeto.

12. DA PUBLICIDADE DO CERTAME E DOS PRAZOS DO ART. 55

Especial atenção deverá ser conferida à publicidade dos atos da licitação. Nos termos do art. 54 da Lei nº 14.133/2021, a publicidade do edital deve ocorrer mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do instrumento convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP. A legislação determina, ainda, a publicação de extrato do edital no Diário Oficial correspondente e em jornal diário de grande circulação.

Após a homologação, os documentos da fase preparatória que eventualmente não tenham integrado o edital e seus anexos também deverão ser disponibilizados no PNCP, conforme art. 54, §3º.

Importa distinguir essa obrigação dos prazos do art. 55. Tratando-se, no caso concreto, de aquisição de bens comuns, mediante critério de julgamento de menor preço, deverá ser respeitado o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis para apresentação das propostas e lances, contado da divulgação do edital, nos termos do art. 55, I, “a”, da Lei nº 14.133/2021.



PREFEITURA MUNICIPAL DE AXIXÁ DO TOCANTINS
PROCURADORIA MUNICIPAL



Recomenda-se, portanto, que o setor responsável certifique nos autos tanto a efetiva publicação do instrumento convocatório quanto a observância integral do interstício mínimo legal.

13. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria Jurídica, no exercício do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, considerando a documentação que instrui o Processo Administrativo nº 062/2026, **OPINA PELA VIABILIDADE JURÍDICA DO PROSSEGUIMENTO DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 005/2026**, destinado à contratação de empresa para fornecimento de materiais de limpeza para atender às demandas do Município de Axixá do Tocantins/TO, por se verificar, sob o aspecto jurídico-formal, compatibilidade da instrução com as disposições da Lei nº 14.133/2021.

Cumpridas as providências legais e as recomendações descritas neste parecer, não se vislumbra óbice jurídico ao regular prosseguimento do certame.

É o parecer.

Axixá do Tocantins – TO, 04 de setembro de 2026.

DAYANNY CASTRO DE SOUSA MORAES
Procuradora do Município de Axixá do Tocantins
OAB/MA nº 18180