PARECER JURÍDICO Nº 163/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 1.591/2026

INTERESSADO: Fundo Municipal de Educação de Natividade – TO

ASSUNTO: Pregão Eletrônico para Registro de Preços destinado à aquisição de materiais de expediente, material permanente, papelaria e suprimentos de informática.

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e contratos. Processo Administrativo nº 1.591/2026. Fase preparatória. Aquisição de materiais de expediente, papelaria, suprimentos de informática e bens permanentes para atendimento da Secretaria Municipal de Educação e das unidades escolares. Bens comuns. Pregão Eletrônico. Sistema de Registro de Preços. Julgamento pelo menor preço por item. Planejamento da contratação. Documento de Formalização da Demanda. Estudo Técnico Preliminar. Pesquisa de preços. Termo de Referência. Mapa de Riscos. Minuta do edital, Ata de Registro de Preços e contrato. Compatibilidade entre as peças. Art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal. Lei nº 14.133/2021. Lei Complementar nº 123/2006. Controle prévio de legalidade. Regularidade jurídico-formal. Parecer favorável ao prosseguimento do certame.

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Assessoria Jurídica o Processo Administrativo nº 1.591/2026, de interesse do Fundo Municipal de Educação de Natividade – TO, instaurado com a finalidade de promover licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, mediante Sistema de Registro de Preços, com critério de julgamento pelo menor preço por item, para futura e eventual aquisição de materiais de expediente, material permanente, papelaria e suprimentos de informática destinados ao atendimento das necessidades administrativas, pedagógicas e operacionais da Secretaria Municipal de Educação e das unidades escolares da rede municipal.

A contratação projetada possui valor global estimado de R$ 864.161,42 (oitocentos e sessenta e quatro mil, cento e sessenta e um reais e quarenta e dois centavos), resultante da consolidação dos preços unitários e quantitativos constantes da pesquisa de preços e reproduzida no Termo de Referência. Por se tratar de registro de preços, a estimativa representa o limite quantitativo e financeiro planejado para as aquisições que poderão ser realizadas durante a vigência da ata, conforme as necessidades efetivamente verificadas pela Administração.

A instrução contém Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Solicitação de Compras, pesquisa de preços acompanhada de nota de comparabilidade e análise dos preços, Termo de Referência, Mapa de Riscos, declaração de previsão orçamentária, declaração de disponibilidade financeira, autorização da autoridade competente, autuação, minuta do edital e respectivos anexos, entre os quais modelos de declarações, proposta comercial, minuta da Ata de Registro de Preços e minuta de contrato administrativo.

Os documentos de planejamento registram que a estimativa dos quantitativos tomou como referência aquisições realizadas em exercícios anteriores, com identificação dos Processos

Administrativos nº 2014/2023, vinculado à Ata de Registro de Preços nº 003/2023; nº 138/2025, que resultou no Contrato nº 004/2025; e nº 468/2025, associado ao Pregão Eletrônico nº 003/2025. A solução adotada contempla fornecimento parcelado e aquisições segundo a demanda, de modo a assegurar o abastecimento contínuo das unidades atendidas sem impor aquisição imediata da totalidade estimada.

A análise jurídica recai sobre a configuração final das peças que compõem os autos e tem por objeto aferir a conformidade jurídico-formal da fase preparatória e dos instrumentos convocatórios com a Constituição Federal, a Lei nº 14.133/2021, a Lei Complementar nº 123/2006 e os postulados incidentes sobre a contratação pública.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

II – FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

II.1 – Da natureza e do alcance do controle jurídico prévio

O controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021 constitui etapa integrante da formação válida do procedimento licitatório. Compete ao órgão de assessoramento jurídico examinar a juridicidade da contratação planejada, a observância das normas de regência, a coerência entre os documentos da fase preparatória e a aptidão das minutas para disciplinar, com objetividade e segurança, a futura relação administrativa.

Essa atuação incide sobre os aspectos jurídicos e formais do processo, sem substituir o juízo administrativo reservado aos agentes responsáveis pelo planejamento quanto à conveniência da contratação, à definição concreta dos quantitativos, à escolha das especificações técnicas e à avaliação mercadológica dos preços. Tais elementos, quando motivados e documentados, integram a esfera de competência técnica da Administração, cabendo à análise jurídica verificar se foram exteriorizados de forma idônea, coerente e compatível com a legislação.

Sob essa perspectiva, o exame não se limita à leitura isolada da minuta do edital. A legalidade do certame resulta da unidade lógica formada pela demanda administrativa, pelos estudos que justificam a solução, pela estimativa de preços, pelo Termo de Referência, pelo tratamento dos riscos e pelas regras do instrumento convocatório. É esse conjunto, considerado em sua versão consolidada, que oferece suporte jurídico à deflagração da disputa.

II.2 – Do regime constitucional das contratações públicas

O art. 37, caput, da Constituição Federal submete a atuação administrativa aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O inciso XXI do mesmo dispositivo consagra a licitação como regra para obras, serviços, compras e alienações, assegurando igualdade de condições aos concorrentes e permitindo apenas exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Lei nº 14.133/2021 concretiza esse regime constitucional e determina, em seus arts. 5º e 11, que o procedimento seja orientado, entre outros, pelos princípios da vinculação ao instrumento

convocatório, julgamento objetivo, planejamento, transparência, segregação de funções, motivação, competitividade, proporcionalidade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável. A finalidade do sistema não consiste apenas na obtenção do menor dispêndio nominal, mas na seleção da proposta apta a produzir o resultado mais vantajoso, com tratamento isonômico, competição efetiva e prevenção de contratações inexequíveis ou lesivas ao interesse público.

A documentação submetida a exame revela encadeamento compatível com tais diretrizes: a necessidade foi formalizada; a solução foi estudada; o objeto, os quantitativos e as condições de fornecimento foram definidos; os preços foram estimados; os riscos foram mapeados; houve manifestação sobre a disponibilidade de recursos e autorização da autoridade competente; e as regras da seleção e da futura contratação foram vertidas para as minutas correspondentes.

III – ANÁLISE JURÍDICA DA FASE PREPARATÓRIA

III.1 – Documento de Formalização da Demanda e caracterização da necessidade

O Documento de Formalização da Demanda cumpre a função de inaugurar materialmente o planejamento, identificando a unidade interessada, a necessidade administrativa, o objeto pretendido e a estimativa inicial dos bens. A peça demonstra que os materiais se destinam à manutenção das atividades da Secretaria Municipal de Educação e das escolas municipais, abrangendo insumos de consumo contínuo, recursos de apoio pedagógico e equipamentos necessários ao funcionamento dos setores e unidades.

A motivação é compatível com a natureza do serviço público educacional. A disponibilidade regular de materiais de expediente, papelaria, suprimentos de informática e bens permanentes constitui suporte instrumental às rotinas administrativas e pedagógicas, de modo que a contratação guarda relação direta com a continuidade, a organização e a eficiência das atividades desenvolvidas pelo Fundo Municipal de Educação. Há, portanto, causa administrativa determinada e finalidade pública reconhecível.

III.2 – Estudo Técnico Preliminar e definição da solução

O Estudo Técnico Preliminar atende à lógica do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 ao desenvolver a necessidade apontada no documento inicial, examinar a solução apta a satisfazê-la, delimitar os requisitos da contratação e demonstrar sua viabilidade técnica e econômica. O estudo articula objeto, público atendido, quantitativos, forma de aquisição, resultados pretendidos e providências inerentes ao planejamento.

A opção por reunir, em um mesmo procedimento, materiais de expediente, papelaria, suprimentos de informática e determinados bens permanentes não elimina a autonomia econômica de cada item, porque a adjudicação não se dá por preço global do conjunto. A estrutura de julgamento individualizado preserva a divisibilidade material do objeto, permite que fornecedores concorram apenas nos itens inseridos em seu ramo de atividade e afasta dependência artificial entre produtos de naturezas distintas.

O levantamento baseado em aquisições pretéritas fornece referência objetiva para a projeção da demanda. A identificação dos processos anteriores torna verificável a origem da estimativa e demonstra continuidade institucional das necessidades. Sob o prisma jurídico, esse critério é admissível e coerente com o dever de planejamento, pois transforma a experiência administrativa documentada em parâmetro para o novo procedimento, sem converter os quantitativos registrados em obrigação automática de aquisição.

III.3 – Enquadramento como bens comuns e adequação do Pregão Eletrônico

Nos termos do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, o pregão é modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital mediante especificações usuais de mercado. Os produtos integrantes do objeto possuem características passíveis de descrição objetiva, comparação padronizada e fornecimento ordinário por agentes econômicos do setor.

Não se verifica, na essência do objeto, singularidade técnica, solução intelectual predominantemente especializada ou necessidade de avaliação subjetiva que reclame modalidade diversa. O Pregão Eletrônico, além de adequado ao enquadramento material dos bens, favorece publicidade, competitividade, rastreabilidade dos atos e obtenção de propostas de fornecedores geograficamente dispersos, em consonância com a preferência legal pela forma eletrônica.

O procedimento delineado observa a sequência prevista no art. 17 da Lei nº 14.133/2021, com fase preparatória antecedente à divulgação do edital, apresentação de propostas e lances, julgamento, habilitação, fase recursal e homologação. A ordem própria do pregão confere racionalidade à seleção sem comprometer o controle da aptidão jurídica, fiscal, trabalhista, econômico-financeira e técnica do licitante vencedor.

III.4 – Sistema de Registro de Preços

A adoção do Sistema de Registro de Preços encontra respaldo nos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021. A técnica é compatível com objetos cuja demanda se manifesta de forma parcelada ou variável, permitindo que a Administração registre fornecedores, preços e condições para contratações futuras, realizadas à medida que surja necessidade concreta e exista disponibilidade administrativa para emissão das correspondentes autorizações.

No caso examinado, o consumo continuado dos materiais, a pluralidade de unidades atendidas e a impossibilidade prática de antecipar com absoluta precisão o ritmo de utilização justificam a formação da ata. O sistema reduz a necessidade de estoques excessivos, favorece o planejamento logístico e preserva o ajuste entre aquisição e consumo efetivo. A estimativa constante dos autos funciona como limite, não como compromisso de aquisição integral, característica própria do registro de preços.

A minuta da Ata de Registro de Preços disciplina objeto, preços registrados, obrigações, gerenciamento, fornecimento, controle e vigência. O prazo de 12 (doze) meses, contado da assinatura, com possibilidade de prorrogação por igual período mediante demonstração da vantajosidade,

harmoniza-se com o art. 84 da Lei nº 14.133/2021. A formalização das aquisições decorrentes permanecerá vinculada aos termos registrados e às necessidades efetivas do órgão gerenciador.

III.5 – Parcelamento e critério de julgamento

O critério de menor preço por item atende ao dever de parcelamento previsto para as compras públicas, na medida em que cada item constitui unidade autônoma de disputa, julgamento e adjudicação. A modelagem amplia o universo potencial de competidores, reduz barreiras indevidas e permite que a Administração obtenha, para cada produto, a proposta economicamente mais vantajosa entre aquelas juridicamente admissíveis e materialmente compatíveis com as especificações.

A adoção desse critério também assegura julgamento objetivo. A classificação decorre de parâmetro econômico previamente divulgado e aplicável uniformemente aos participantes, sem prejuízo da verificação de conformidade das propostas, exequibilidade dos preços e atendimento às exigências do edital. Preserva-se, assim, a combinação entre economicidade, isonomia e qualidade mínima necessária ao atendimento da demanda.

III.6 – Pesquisa de preços, comparabilidade e valor estimado

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 exige que o valor estimado seja compatível com os preços praticados no mercado, consideradas as bases disponíveis, as quantidades, a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução. A estimativa não é mera formalidade contábil: estabelece referência para avaliação das propostas, aferição de aceitabilidade, planejamento orçamentário e controle da vantajosidade.

A pesquisa juntada aos autos apresenta os valores coletados, as unidades de fornecimento, os quantitativos, os cálculos e os totais por item, culminando no montante global de R$ 864.161,42. A nota de comparabilidade e análise dos preços explicita a compatibilidade entre as referências utilizadas e as especificações pretendidas, bem como a metodologia aplicada à formação dos valores estimados. O conjunto documental permite compreender a origem da estimativa e confere consistência ao parâmetro econômico do certame.

A correspondência entre a pesquisa, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência demonstra unidade do planejamento. O valor global não representa critério de adjudicação nem obrigação de dispêndio total, mas consolidação estimativa dos itens submetidos à disputa, enquanto os valores efetivamente contratados decorrerão dos resultados do pregão e das aquisições realizadas durante a vigência da ata.

III.7 – Termo de Referência

O Termo de Referência constitui a peça central de delimitação do objeto e da execução. À luz dos arts. 6º, inciso XXIII, 18 e 40 da Lei nº 14.133/2021, deve traduzir em obrigações concretas a solução definida no planejamento, permitindo que o mercado formule propostas comparáveis e que a Administração fiscalize o cumprimento futuro.

A peça examinada descreve os bens, respectivas unidades e quantidades; apresenta a fundamentação da contratação; define o regime de fornecimento parcelado; estabelece condições de entrega, recebimento e aceitação; disciplina obrigações das partes, acompanhamento, fiscalização, pagamento e sanções; e mantém conexão com a pesquisa de preços e com a sistemática do registro. O nível de definição é juridicamente suficiente para individualizar o objeto, orientar a disputa e servir de referência à futura execução.

A distribuição das responsabilidades preserva as prerrogativas administrativas e, simultaneamente, oferece previsibilidade ao contratado. A disciplina do recebimento permite conferir quantidade, qualidade e conformidade dos produtos, enquanto as regras de fiscalização fornecem meios para acompanhar a execução e registrar ocorrências. O documento, considerado em conjunto com o edital e as minutas, apresenta coerência interna e aptidão funcional.

III.8 – Mapa de Riscos

O Mapa de Riscos materializa a dimensão preventiva do planejamento. O documento identifica eventos relacionados às etapas de preparação e condução da licitação, formação e execução da ata, entrega e recebimento dos bens, compatibilidade dos suprimentos de informática, garantias, armazenamento e acompanhamento contratual. Para cada evento, registra causas, consequências, probabilidade, impacto, nível de risco, medidas preventivas, respostas de contingência e agentes responsáveis.

A estrutura adotada possibilita gestão prospectiva dos acontecimentos capazes de afetar o resultado da contratação. Em vez de tratar o risco como evento abstrato, a matriz o associa a medidas e responsabilidades concretas, favorecendo reação tempestiva, continuidade do fornecimento e proteção do interesse público. Há correspondência entre os riscos mapeados, a natureza dos bens e o modelo de execução parcelada.

III.9 – Disponibilidade orçamentária, autorização e regularidade formal

A instrução contém declaração de previsão orçamentária, manifestação sobre disponibilidade financeira e autorização da autoridade competente, além do termo de autuação. Esses documentos demonstram ciência institucional, competência decisória e inserção da pretensão no fluxo administrativo próprio, conferindo formalidade e rastreabilidade à abertura do procedimento.

No Sistema de Registro de Preços, a ata estabelece condições para contratações futuras e não se confunde com contratação imediata de todos os quantitativos. A execução da despesa ocorrerá conforme as aquisições forem formalizadas, observando-se, em cada oportunidade, a classificação orçamentária, a fonte de recursos e a disponibilidade financeira correspondente. A configuração documental dos autos é compatível com essa dinâmica.

IV – ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL E DOS INSTRUMENTOS ANEXOS

IV.1 – Estrutura do instrumento convocatório e vinculação

O edital é a norma interna do certame e deve converter o planejamento em regras claras de participação, disputa, julgamento, habilitação, recurso e contratação. A minuta examinada identifica o objeto, a modalidade, a forma eletrônica, o Sistema de Registro de Preços, o critério de julgamento e as condições aplicáveis ao procedimento, mantendo harmonia com o Termo de Referência e com os demais documentos que instruem a fase preparatória.

A disciplina editalícia preserva a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo. As condições previamente divulgadas vinculam Administração e licitantes, impedindo inovação casuística durante o certame e assegurando que propostas equivalentes sejam avaliadas segundo os mesmos parâmetros. A publicidade do instrumento oferece aos interessados conhecimento suficiente das regras e das obrigações decorrentes da futura contratação.

IV.2 – Participação, propostas, lances e julgamento

As regras de credenciamento, participação, apresentação das propostas e condução da etapa competitiva são compatíveis com a dinâmica do Pregão Eletrônico. A formulação de lances sucessivos e o julgamento pelo menor preço por item promovem competição direta entre propostas materialmente comparáveis, permanecendo a classificação condicionada à conformidade do produto ofertado e à exequibilidade do valor.

O edital contempla o tratamento jurídico aplicável às microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006, integrando essa disciplina às regras da disputa. A solução editalícia assegura aplicação do regime favorecido no âmbito próprio do procedimento, em compatibilidade com a legislação de regência e com o princípio da isonomia material.

IV.3 – Habilitação, recursos e encerramento da fase externa

A habilitação verifica se o licitante classificado reúne condições para assumir e executar as obrigações do objeto, sem admitir exigências desproporcionais ou estranhas à contratação. A minuta organiza a comprovação jurídica, fiscal, social e trabalhista, econômico-financeira e técnica em conformidade com os arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021, guardando pertinência com a natureza dos bens e com o risco da execução.

A disciplina dos recursos preserva contraditório, ampla defesa e revisão administrativa dos atos praticados na fase externa. O procedimento de adjudicação e homologação sucede o julgamento, a habilitação e a apreciação das manifestações recursais, permitindo à autoridade competente exercer o controle final do certame antes da formação da ata.

IV.4 – Sanções administrativas

O regime sancionatório encontra fundamento nos arts. 155 a 163 da Lei nº 14.133/2021 e está refletido nos instrumentos analisados. A previsão prévia das infrações e consequências protege a execução e informa aos participantes os efeitos jurídicos do inadimplemento, sem afastar a

necessidade de processo administrativo, tipicidade da conduta, contraditório, ampla defesa, motivação e proporcionalidade na aplicação concreta de qualquer penalidade.

A disciplina harmoniza a tutela do interesse público com as garantias do administrado. A sanção não opera automaticamente: pressupõe apuração individualizada e decisão competente, consideradas a gravidade da conduta, as circunstâncias do caso, os danos produzidos e os demais critérios legais. As minutas oferecem suporte normativo suficiente para essa atuação.

IV.5 – Ata de Registro de Preços e contrato administrativo

A minuta da Ata de Registro de Preços contém os elementos necessários à identificação do objeto, dos fornecedores, dos preços, das condições de fornecimento, da gestão e do prazo de vigência. Sua conformação preserva a natureza do instituto: o registro cria vínculo obrigacional quanto às condições ofertadas, mas as aquisições serão formalizadas conforme a demanda administrativa, dentro dos quantitativos e da vigência estabelecidos.

A minuta contratual disciplina objeto, vinculação ao edital e à proposta, regime de execução, preço, pagamento, obrigações, fiscalização, alterações, extinção, sanções e foro, em correspondência com as cláusulas essenciais previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021. O instrumento fornece base jurídica adequada às contratações que venham a exigir formalização contratual, mantendo unidade com o Termo de Referência e com a ata.

A leitura integrada das minutas evidencia correspondência entre a obrigação licitada e a obrigação a ser executada. Essa continuidade documental impede que a fase contratual amplie, reduza ou modifique indevidamente o objeto disputado, resguardando a vinculação, a segurança jurídica e a igualdade entre os participantes.

V – SÍNTESE DO JUÍZO DE LEGALIDADE

A fase preparatória apresenta motivação administrativa, planejamento, definição objetiva do objeto, justificativa da solução, estimativa de quantidades e preços, análise de riscos, demonstração de compatibilidade orçamentária e autorização competente. A modalidade, a forma eletrônica, o Sistema de Registro de Preços e o julgamento por item mostram-se adequados à natureza comum, divisível e suscetível de fornecimento parcelado dos bens.

O instrumento convocatório e seus anexos traduzem os elementos essenciais do planejamento e disciplinam, de maneira coerente, a seleção do fornecedor e a execução futura. Há correspondência material entre DFD, ETP, pesquisa de preços, Termo de Referência, Mapa de Riscos, edital, Ata de Registro de Preços e contrato, formando conjunto documental juridicamente apto à abertura da fase externa.

À vista do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, o controle prévio de legalidade alcança resultado positivo. Não se identifica óbice jurídico à divulgação do edital e à realização do certame, estando o procedimento conformado aos princípios constitucionais da Administração Pública e às regras estruturantes do regime licitatório vigente.

VI – CONCLUSÃO

Diante do conjunto documental examinado e dos fundamentos jurídicos expostos, esta Assessoria Jurídica reconhece a regularidade jurídico-formal da fase preparatória do Processo Administrativo nº 1.591/2026, a adequação do enquadramento do objeto como bens comuns, a legitimidade da modalidade Pregão Eletrônico, a compatibilidade do Sistema de Registro de Preços com o fornecimento parcelado e a juridicidade do critério de julgamento pelo menor preço por item.

Reconhece, igualmente, a conformidade do Documento de Formalização da Demanda, do Estudo Técnico Preliminar, da pesquisa de preços e respectiva análise, do Termo de Referência, do Mapa de Riscos, da minuta do edital, da Ata de Registro de Preços e da minuta contratual com a Constituição Federal, a Lei nº 14.133/2021 e a Lei Complementar nº 123/2006, consideradas a natureza do objeto e a modelagem adotada.

Por conseguinte, esta Assessoria Jurídica OPINA FAVORAVELMENTE pelo regular prosseguimento do Processo Administrativo nº 1.591/2026, com a divulgação do edital, a realização do Pregão Eletrônico e o desenvolvimento das fases subsequentes do certame, por se encontrar a contratação juridicamente apta à instauração da fase externa.

É o parecer.

Natividade – TO, 04 de setembro de 2026.

MARCIA REGINA PAREJA COUTINHO:30402760182

Assinado de forma digital por MARCIA REGINA PAREJA COUTINHO:30402760182
Dados: 2026.09.09 09:44:51 -03'00'

MÁRCIA PAREJA

Assessora Jurídica