PARECER JURÍDICO - PREGÃO ELETRÔNICO
SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

PROCESSO Nº 157/2025
MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO
OBJETO: Registro de Preços para aquisição de Kits Escolares a serem distribuídos a alunos, professores, coordenadores, diretores e equipe técnica da Rede Municipal de Ensino de Laguna Carapã no ano letivo de 2027, em atendimento a Secretaria Municipal de Educação.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE KITS ESCOLARES PARA O ANO LETIVO DE 2027. ANÁLISE JURÍDICO-FORMAL DA FASE PREPARATÓRIA. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. TERMO DE REFERÊNCIA. ESTIMATIVA DO VALOR. CRITÉRIO DE JULGAMENTO PELO MENOR PREÇO POR GRUPO DE ITENS. NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA E ECONÔMICA PARA O AGRUPAMENTO. PUBLICIDADE. REGULARIDADE DO EDITAL E DOS INSTRUMENTOS DA CONTRATAÇÃO. PARECER FAVORÁVEL COM RESSALVAS E CONDICIONANTES. ART. 53 DA LEI Nº 14.133/2021.

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica da fase preparatória do Processo Administrativo nº 157/2026, instaurado pela Secretaria Municipal de Educação, visando à realização de procedimento licitatório, na modalidade pregão eletrônico, mediante Sistema de Registro de Preços, para futura aquisição de kits escolares destinados ao atendimento dos alunos e dos profissionais da Rede Municipal de Ensino de Laguna Carapã/MS, no ano letivo de 2027.

A contratação tem por finalidade assegurar a disponibilização dos materiais necessários ao desenvolvimento das atividades pedagógicas e educacionais, considerando a demanda projetada para o exercício de 2027 e a necessidade de fornecimento dos kits desde o início do período letivo.

Conforme os documentos de planejamento apresentados, a demanda foi formalizada por meio do Documento de Formalização da Demanda nº 36/2026, seguida da elaboração do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, nos quais foram descritas a necessidade administrativa, as quantidades estimadas, as especificações dos materiais, as alternativas de atendimento e a solução considerada mais adequada.

O Estudo Técnico Preliminar indica a previsão de 1.746 kits escolares, distribuídos em diferentes composições, destinados às etapas de ensino e aos profissionais abrangidos pela contratação. O documento apresenta, ainda, justificativas para a aquisição de kits prontos, com montagem e acondicionamento pelo fornecedor, em substituição à aquisição individualizada dos materiais para montagem pela própria Secretaria.

A presente manifestação limita-se ao exame dos aspectos jurídicos da fase preparatória, especialmente quanto à adequação da modalidade licitatória, ao planejamento da contratação, à utilização do Sistema de Registro de Preços, à instrução processual e às cautelas necessárias ao regular prosseguimento do certame, e encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

1. Documento de formalização de demanda da secretaria Municipal de Laguna Carapã/MS;
2. Despacho da Secretária Municipal de Administração;
3. Estudo Técnico Preliminar, na qual existe a descrição da necessidade da contratação que caracterize o interesse público envolvido, e ANEXOS;
4. Termo de Referência, em que se definiu os preços mínimos dos produto objeto da licitação, assim como os documentos que embasaram a definição;
5. Solicitação de compra da Secretaria solicitante;
6. Pesquisa de preço;
7. Relatório unificado das pesquisas de preço;
8. Mapa de apuração de preços;
9. Subanexo X- Pesquisa de preço Mapa comparativo;
10. Mediana de preço na cotação;
11. Relatório de pesquisa de Preço;
12. Minuta do Edital e seus anexos;
13. Demais documentos de andamento processual;

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município no controle da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

É o sucinto relatório.

Passa-se a apreciação.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Dos limites e do alcance da análise jurídica

O exame é realizado nos termos do art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, que prevê o controle prévio de legalidade da contratação pela assessoria jurídica da Administração, abrangendo a análise dos aspectos jurídicos da fase preparatória e dos instrumentos submetidos à apreciação.

A presente manifestação restringe-se aos aspectos jurídico-formais do procedimento, não abrangendo juízos de natureza técnica, pedagógica, mercadológica, contábil, financeira ou de engenharia, tampouco substituindo a avaliação administrativa acerca da conveniência e oportunidade da contratação.

Compete aos setores responsáveis, conforme suas atribuições, a elaboração e validação dos estudos técnicos, a definição dos quantitativos, a adequação das especificações dos materiais, a verificação da compatibilidade dos preços estimados com o mercado, a indicação da necessidade administrativa, a confirmação da disponibilidade orçamentária e a fiscalização da execução.

A manifestação jurídica não substitui a atuação dos agentes públicos responsáveis pela instrução, pelo planejamento, pela condução da licitação, pela gestão e pela fiscalização da futura Ata de Registro de Preços.

Eventuais referências à existência de documentos nos autos devem ser compreendidas nos limites dos elementos efetivamente disponibilizados para análise, cabendo aos setores competentes confirmar a integralidade, a autenticidade e a regularidade da instrução processual.

2.2. Do planejamento da contratação

A Lei nº 14.133/2021 estabelece o planejamento como princípio e etapa essencial da contratação pública, exigindo que a Administração identifique sua necessidade, avalie as soluções disponíveis e defina adequadamente o objeto pretendido.

No caso em análise, a Secretaria Municipal de Educação identificou a necessidade de fornecimento de kits escolares para o ano letivo de 2027, considerando o atendimento dos estudantes da Rede Municipal de Ensino e dos profissionais abrangidos pela demanda.

O Estudo Técnico Preliminar apresenta a justificativa da contratação, o levantamento das alternativas possíveis, a estimativa dos quantitativos e a análise da solução escolhida.

O documento considera, entre outros aspectos, a previsão de ampliação da capacidade de atendimento escolar, a movimentação de matrículas ao longo do ano letivo e a necessidade de disponibilização dos materiais desde o início das atividades educacionais.

Também registra a revisão dos quantitativos destinados aos profissionais da educação, com adequação da estimativa inicialmente apresentada, de modo a considerar os registros encaminhados pela unidade demandante.

Esses elementos demonstram a existência de planejamento voltado à identificação da necessidade administrativa e à escolha da solução destinada a atendê-la.

Cabe à Secretaria Municipal de Educação assegurar que os quantitativos estejam devidamente demonstrados, que não haja duplicidade indevida de atendimento e que as estimativas sejam compatíveis com a demanda efetivamente projetada para 2027.

Deverá, igualmente, ser verificada a existência de eventual saldo aproveitável de contratações anteriores, quando aplicável, a fim de evitar aquisições desnecessárias ou sobreposição de quantitativos.

A regularidade do planejamento pressupõe que os documentos da fase preparatória permaneçam coerentes entre si, especialmente quanto ao objeto, às quantidades, às especificações, aos critérios de julgamento, às condições de entrega e ao valor estimado.

2.3. Da modalidade licitatória

O objeto pretendido consiste no fornecimento de materiais escolares cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser definidos objetivamente por meio de especificações usuais de mercado.

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

O inciso XLI do mesmo artigo estabelece o pregão como modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, adotando-se como critério de julgamento o menor preço ou o maior desconto.

O art. 29 da Lei nº 14.133/2021 também prevê a utilização do pregão para aquisição de bens e serviços comuns, ressalvadas as hipóteses legalmente excepcionadas.

Considerando a natureza do objeto e a possibilidade de definição objetiva das características dos materiais, mostra-se juridicamente adequada a adoção do pregão eletrônico, desde que o edital estabeleça critérios claros de julgamento, aceitação das propostas, habilitação e verificação da conformidade dos produtos.

A forma eletrônica atende à preferência estabelecida no art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 e encontra regulamentação municipal no Decreto nº 064/2024.

Portanto, sob o aspecto jurídico, não se identifica impedimento à utilização do pregão eletrônico para a contratação pretendida.

2.4. Do Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços encontra previsão nos arts. 78 e 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021 e constitui procedimento auxiliar destinado ao registro formal de preços para contratações futuras, observadas as condições estabelecidas no edital e na respectiva ata.

Sua utilização deve estar amparada nas características da demanda e nas condições de fornecimento, com definição clara dos quantitativos estimados, dos preços registrados, dos prazos e das demais regras aplicáveis.

No caso concreto, a aquisição de kits escolares destina-se ao atendimento da demanda educacional projetada para o exercício de 2027. A utilização do Sistema de Registro de Preços pode ser juridicamente admitida, desde que a Administração demonstre sua adequação às necessidades de fornecimento e observe a regulamentação aplicável.

O edital deverá esclarecer as condições para solicitação e fornecimento dos kits, os prazos de entrega, os locais de recebimento, as regras para emissão das autorizações de fornecimento e as obrigações da Administração e do fornecedor.

Deverá, ainda, observar as disposições legais relativas à vigência da ata, às condições de contratação decorrentes do registro, à eventual alteração dos preços e às hipóteses de cancelamento, conforme a Lei nº 14.133/2021 e a regulamentação municipal pertinente.

Ressalta-se que o registro de preços não obriga a Administração a contratar integralmente os quantitativos estimados, devendo as futuras aquisições observar a necessidade administrativa, a disponibilidade orçamentária e as condições legais aplicáveis.

2.5. Da definição do objeto e das especificações técnicas

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória deve contemplar a definição do objeto para atendimento da necessidade identificada, mediante termo de referência ou instrumento correspondente.

O Termo de Referência deve conter, entre outros elementos, a definição do objeto, os quantitativos, os requisitos da contratação, o modelo de execução, os critérios de recebimento, as condições de pagamento, as obrigações das partes e os parâmetros de seleção do fornecedor.

No presente caso, o Termo de Referência apresenta as especificações dos materiais que compõem os kits escolares e as respectivas quantidades estimadas, além de prever condições relacionadas à entrega, à conferência dos produtos e à substituição daqueles que apresentarem defeitos ou divergências em relação às exigências estabelecidas.

Sob o aspecto jurídico, é necessário que as especificações sejam suficientemente claras, objetivas e compatíveis com a necessidade administrativa, sem exigências desnecessárias que possam restringir a competitividade.

As características técnicas dos produtos, inclusive dimensões, materiais, padrões de qualidade, certificações eventualmente exigíveis e requisitos de personalização, devem estar justificadas pela unidade requisitante, quando pertinentes ao objeto.

Eventuais exigências de amostras devem ser disciplinadas no edital de forma objetiva, com indicação dos produtos sujeitos à avaliação, do momento de apresentação, dos critérios de análise e das consequências do não atendimento, respeitada a legislação aplicável.

A avaliação da adequação técnica dos materiais e dos critérios de aceitação compete aos responsáveis técnicos e à unidade requisitante, não cabendo a esta Assessoria certificar a qualidade ou a suficiência de cada especificação.

2.6. Do agrupamento dos itens em lote único

O Estudo Técnico Preliminar apresenta justificativas para a aquisição de kits escolares prontos e montados por fornecedor, mediante agrupamento dos materiais em lote único.

Entre os fundamentos apresentados estão a existência de itens comuns às diferentes composições dos kits, a possibilidade de economia de escala, a redução de custos operacionais, a padronização dos materiais, a centralização da entrega e a simplificação das atividades de recebimento e fiscalização.

A matéria deve ser examinada à luz do art. 40, § 2º, e do art. 82, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto à necessidade de avaliação do parcelamento do objeto e à demonstração de que a opção adotada é tecnicamente e economicamente justificável.

O art. 82, § 1º, estabelece que o critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando demonstrada a inviabilidade da adjudicação por item e evidenciada a vantagem técnica e econômica do agrupamento, observadas as demais exigências legais.

Embora o planejamento apresentado contenha razões relacionadas à padronização, à logística e à economia de escala, cabe à área técnica assegurar que a opção pelo lote único esteja efetivamente respaldada no levantamento de mercado e não implique restrição indevida à competitividade.

Assim, recomenda-se que, antes da publicação do edital, a unidade responsável ratifique expressamente a justificativa para o agrupamento em lote único, demonstrando a vantagem concreta da solução adotada em comparação com a adjudicação por item, inclusive quanto à competitividade, à possibilidade de participação de fornecedores do ramo e à compatibilidade dos preços unitários dos materiais.

A justificativa deverá guardar coerência com o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e o critério de julgamento previsto no edital.

A discriminação dos preços unitários dos componentes, quando cabível, deverá permitir a avaliação da compatibilidade dos valores ofertados e contribuir para a transparência do procedimento.

O atendimento dessa recomendação é relevante para a adequada motivação da escolha administrativa e para a redução de riscos de questionamento pelos órgãos de controle.

2.7. Da estimativa de preços e da compatibilidade com o mercado

A estimativa do valor da contratação constitui elemento essencial do planejamento e deve observar o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e a regulamentação municipal aplicável.

O Estudo Técnico Preliminar informa a utilização da Ata de Registro de Preços nº 04/2026, decorrente do Processo Administrativo nº 241/2025, como referência para a estimativa, considerando a existência de contratação anterior do próprio Município envolvendo materiais escolares de natureza semelhante.

A utilização de preços de contratação pública anterior pode constituir parâmetro de referência, desde que sejam demonstradas a compatibilidade entre os objetos comparados e a atualidade e adequação dos valores considerados.

Compete ao setor responsável pela pesquisa de preços verificar se as especificações, quantidades, condições de fornecimento, custos de montagem, personalização, embalagem, transporte e demais elementos relevantes são comparáveis à contratação pretendida.

Também cabe ao setor competente documentar a metodologia utilizada, a memória de cálculo e a composição do valor estimado, de modo a demonstrar a razoabilidade dos preços e a compatibilidade com os valores praticados no mercado.

Esta manifestação não certifica a exatidão da pesquisa de preços nem declara, por si só, que o valor estimado de R$ 313.768,03 corresponde ao preço de mercado, matérias que dependem de análise técnica e administrativa própria.

2.8. Da habilitação e das condições de participação

O edital deverá estabelecer os requisitos de habilitação em conformidade com os arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021, exigindo dos licitantes apenas a documentação necessária e proporcional à natureza e à complexidade do objeto.

As exigências de habilitação jurídica, regularidade fiscal, social e trabalhista, qualificação econômico-financeira e qualificação técnica, quando cabíveis, devem guardar pertinência com a contratação e estar expressamente previstas no instrumento convocatório.

Deverão ser observados os princípios da isonomia, da competitividade, da vinculação ao edital e do julgamento objetivo, evitando-se exigências excessivas ou sem justificativa relacionada ao objeto.

A Administração deverá, ainda, assegurar a aplicação das disposições legais pertinentes ao tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, quando cabível, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006 e da legislação aplicável.

A definição das exigências concretas deverá ser compatível com o objeto, sem impor restrições indevidas à participação de fornecedores aptos a realizar o fornecimento.

2.9. Da fase externa e da publicidade

A divulgação do edital e de seus anexos deverá observar as disposições da Lei nº 14.133/2021, especialmente os arts. 17, 25 e 54, bem como as normas municipais aplicáveis ao pregão eletrônico.

Deverá ser assegurada a publicidade dos atos e documentos exigidos, inclusive por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, observadas as regras de divulgação, os prazos legais e as exigências do sistema eletrônico utilizado.

O edital deverá conter informações suficientes para permitir aos interessados compreender o objeto, elaborar suas propostas e conhecer as regras de participação, julgamento, habilitação, recursos, entrega e recebimento dos kits.

A minuta do instrumento convocatório e seus anexos devem apresentar coerência entre si, especialmente quanto ao objeto, ao critério de julgamento, ao agrupamento dos itens, aos quantitativos, aos preços estimados, às condições de fornecimento e às obrigações dos envolvidos.

A publicação somente deverá ocorrer após o atendimento das recomendações pertinentes à instrução processual e a conferência final dos documentos pela unidade competente.

2.10. Da disponibilidade orçamentária

A realização da contratação deverá observar as normas de direito financeiro e as disposições da Lei nº 14.133/2021 relativas à existência de recursos orçamentários para as despesas decorrentes da contratação.

Compete ao setor contábil e orçamentário verificar a adequação da despesa às dotações pertinentes, a disponibilidade de recursos e o atendimento às exigências aplicáveis ao momento da contratação.

Por se tratar de Sistema de Registro de Preços, a Administração deverá observar as regras específicas aplicáveis à indicação e à comprovação da disponibilidade orçamentária, considerando a natureza do procedimento e o momento em que houver efetiva contratação ou emissão do instrumento correspondente.

A presente manifestação não substitui a certificação orçamentária nem atesta a existência de saldo suficiente, devendo a documentação pertinente integrar os autos no momento legalmente exigido.

2.11. Da gestão e da fiscalização da futura contratação

A futura contratação deverá observar as disposições dos arts. 117 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto à designação dos agentes responsáveis pelo acompanhamento e pela fiscalização da execução.

A Administração deverá indicar formalmente os responsáveis pelo recebimento e pela conferência dos kits, com atribuições definidas para verificar a quantidade, a qualidade, a conformidade das especificações, as condições de acondicionamento e o cumprimento dos prazos de entrega.

O recebimento dos materiais deverá observar os critérios previstos no Termo de Referência e no instrumento contratual ou equivalente, com registro das ocorrências e adoção das providências necessárias em caso de desconformidade.

As disposições relativas à substituição de materiais defeituosos ou entregues em desacordo com as exigências deverão ser aplicadas pela unidade competente, sem prejuízo das sanções legalmente cabíveis quando configurado o descumprimento das obrigações.

A fiscalização efetiva constitui responsabilidade administrativa própria e não é substituída pela presente análise jurídica.

III – DAS RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se à unidade responsável, antes do prosseguimento para a fase externa, conferir a justificativa para o agrupamento em lote único, a compatibilidade entre os documentos da contratação, a adequação dos quantitativos, a regularidade da pesquisa de preços, a conformidade do edital e da publicidade, o atendimento às exigências orçamentárias e a definição dos responsáveis pelo recebimento e fiscalização dos materiais.

As recomendações acima não transferem à Assessoria de Procedimentos Jurídicos a responsabilidade pela elaboração ou validação dos documentos técnicos, da pesquisa de preços, dos quantitativos ou dos registros orçamentários, atribuições que permanecem com os respectivos setores competentes.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando os elementos apresentados no Processo Administrativo nº 157/2026 e a legislação aplicável, **esta Assessoria de Procedimentos Jurídicos opina favoravelmente ao prosseguimento do procedimento licitatório**, na modalidade pregão eletrônico, mediante Sistema de Registro de Preços, para aquisição de kits escolares destinados à Rede Municipal de Ensino de Laguna Carapã/MS, para o ano letivo de 2027, pelo valor estimado de R$ 313.768,03.

O prosseguimento fica condicionado à observância das recomendações constantes deste parecer, especialmente à adequada motivação técnica e econômica do agrupamento dos itens em lote único, à conferência da coerência dos documentos da fase preparatória e à observância das exigências legais relativas à estimativa de preços, à publicidade, à habilitação e à disponibilidade orçamentária no momento pertinente.

A presente manifestação possui natureza opinativa e limita-se ao exame jurídico dos elementos disponibilizados, não abrangendo a validação técnica dos produtos, dos quantitativos, da pesquisa de preços ou da disponibilidade orçamentária, matérias de responsabilidade dos setores competentes.

Atendidas as recomendações e inexistindo outros impedimentos jurídicos identificados nos autos, poderá a autoridade competente autorizar o prosseguimento do procedimento, observadas as atribuições legais e regulamentares pertinentes.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Laguna Carapã/MS, 3 de novembro de 2026.

FABIANE LAZAROTO FERNEDA:00842715908

Assinado digitalmente por FABIANE LAZAROTO FERNEDA:00842715908
DN: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=AC DIGITAL MULTIPLA G1, OU=22428026000178, OU=presencial, OU=Certificado PF A3, CN=FABIANE LAZAROTO FERNEDA:00842715908
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização: sua localização de assinatura aqui
Data: 2026.11.03 14:09:00 -04'00'

Fabiane Lazaroto Ferneda
OAB/MS nº 23.723-B
Assessoria de Procedimentos Jurídicos