

MEMORANDO Nº 74.719/2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 376/2025

MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO TOMBADO SOB O Nº 111/2025.

CONSULENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.

INTERESSADA: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. PREGÃO. LEI Nº. 14.133/21. PARECER JURÍDICO. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE HIGIENE, DESTINADOS ÀS UNIDADES ESCOLARES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PETROLINA/PE MEDIANTE SOLICITAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

1. RELATÓRIO

Cuida-se da análise jurídica encaminhada a esta Assessoria Jurídica para o crivo jurídico-formal acerca dos artefatos da fase preparatória de licitação, na modalidade de pregão eletrônico, cujo objeto se refere à contratação de empresa para **AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE HIGIENE, DESTINADOS ÀS UNIDADES ESCOLARES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PETROLINA/PE**, com a finalidade de assegurar condições adequadas de permanência, aprendizagem e desenvolvimento integral dos estudantes, especialmente da Primeira Infância e do Ensino em Tempo Integral, mediante solicitação expressa da **SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE**, autuado sob o **Pregão Eletrônico nº 111/2025, MENOR PREÇO (representado pelo menor valor unitário)**, com fulcro na Lei nº 14.133/2021, Decreto Municipal nº 130/2023, IN CGM nº 003/2022 (Municipal).

A demanda foi encaminhada mediante o Memorando nº 74.719/2025, sendo acostados no despacho inicial:

- 1- Documento de Formalização de Demanda;
- 2- Estudo Técnico Preliminar;
- 3- Mapa de Risco;
- 4- Relatórios de Cotações;
- 5- Bloqueio
- 6- Termo de Referência;
- 7- Informação do PCA
- 8- Minuta do edital
- 9- Minuta do Contrato

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

Passo ao exame.

2. DA APRECIÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, cabe ressaltar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, cuja análise toma por base exclusivamente os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, com enfoque na documentação relativa à fase preparatória do certame, conforme estabelece o artigo 53, § 1º, I e II, da Lei nº 14.133/2021.

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Ademais, cumpre salientar que essa Assessoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência/oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente administrativas, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto à decisão do gestor municipal, estando em consonância com o Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 07 “A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”.

Neste diapasão também versa o Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Município de Petrolina, regulamentado pelo Decreto Municipal n.º 114/2025, conforme disposto no seu art. 21, senão vejamos:

Decreto Municipal n.º 114/2025

Seção II - Das Atividades da Advocacia Pública Municipal

Art. 21. A atividade consultiva e de assessoramento jurídico consiste exclusivamente na análise jurídica sobre consultas devidamente instruídas, dos atos administrativos e procedimentos submetidos ao exame da Procuradoria-Geral do Município, restringindo-se à verificação da sua conformidade com a Constituição, as leis e demais normas aplicáveis, bem como à orientação jurídica sobre sua aplicação e interpretação.

§ 1º A atividade consultiva reveste-se de caráter opinativo e não vinculativo, salvo nos casos expressamente previstos em lei.

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos, até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados.

Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda da Municipalidade, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades do Município, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.

Além disso, as observações são feitas sem o caráter vinculativo, mas em prol a segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não tais ponderações.

Passamos a análise jurídica.

DA FASE PREPARATÓRIA DA LICITAÇÃO

A administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação. Com isso, a fase preparatória do processo licitatório deve primar pelo planejamento, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme abaixo transcrito conforme previsto do art. 18:

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](#).

Cumprido destacar que as contratações públicas do Poder Executivo Municipal serão realizadas de acordo com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, com as normas gerais de regência e com o regulamento geral instituído por meio do Decreto Municipal nº 130/2023, além de observadas as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, e, ainda, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa, publicidade, transparência, eficiência, celeridade, vinculação ao edital, julgamento objetivo, formalismo moderado, segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade, bem como, as diretrizes de planejamento, segregação de funções, economicidade, motivação circunstanciada e desenvolvimento nacional sustentável, conforme art. 4º, do Decreto Municipal nº 130/2023.

As contratações públicas no âmbito do Poder Executivo Municipal devem ser realizadas de acordo com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, seguindo um ciclo cujas etapas compreendem o planejamento, instrução da contratação, seleção do fornecedor e execução do objeto, nos termos do art. 3º, do Decreto Municipal nº 130/2023.

Enquanto instrução da contratação, nos termos do Decreto Municipal nº 130/2023, a fase preparatória é composta pelas seguintes etapas:

Art. 14. As contratações do Poder Executivo Municipal, sejam mediante licitação, seja mediante dispensa ou inexigibilidade, estão sujeitas à realização da fase preparatória, composta pelas seguintes etapas:

- I – Formalização de demanda;
- II – Elaboração do Estudo técnico Preliminar (ETP), quando couber, observado o Anexo II, deste Decreto;
- III – Elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), observado o Anexo III, deste Decreto;
- IV – Elaboração de Anteprojeto e do Projeto Executivo para as obras e serviços de engenharia;
- V – Realização da estimativa de despesas;
- VII – Elaboração da minuta do ato convocatório e, quando couber, do instrumento contratual;
- VIII – Verificação e infomção quanto à disponibilidade orçamentária;
- IX – Aprovação final da minuta de instrumento convocatório e autorização da despesa.

Quanto aos instrumentos que compõem a fase preparatória da licitação, foram **acostados ao despacho inicial, do Memorando/CI nº 74.719/2025, os seguintes anexos:** Documento de Formalização da Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Mapa de Risco, Termo de Referência (TR), Relatório de Cotações, Minuta do Edital e respectivos anexos, dentre eles, a minuta do Contrato, e Bloqueio Orçamentário.

O processo de contratação foi iniciado pela provocação do setor competente do órgão, mediante apresentação do DFD com a solicitação da contratação do objeto licitado, indispensável para Educação Infantil, tendo em vista a necessidade de materiais como fraldas descartáveis, creme, escova para cabelo e toucas é ainda mais evidente, uma vez que muitas crianças dessa faixa etária demandam cuidados contínuos durante o período em que permanecem na escola. Para tanto, justifica-se a contratação de empresa especializada para a **AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE HIGIENE, DESTINADOS ÀS UNIDADES ESCOLARES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PETROLINA/PE**, estabelecendo o nascedouro da necessidade de interesse público a ser satisfeita.

Ademais, registra-se que no DFD apresentado, justifica a necessidade da contratação almejada aduzindo que:

“A Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte - SEDUCE de Petrolina/PE, reconhecendo a importância de assegurar condições adequadas de permanência, aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes, identificou como medida necessária e estratégica a AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE HIGIENE para utilização nas unidades escolares da rede municipal de ensino. A disponibilização desses insumos não se restringe a uma dimensão assistencial, mas constitui instrumento pedagógico que fortalece a rotina educativa, promove a dignidade dos alunos e contribui diretamente para a qualidade do processo formativo.

Anualmente, a Secretaria já realiza a aquisição de materiais de higiene para os estudantes, garantindo o atendimento às necessidades básicas através do seu contrato vigente. Nesta contratação, o objetivo é ampliar a variedade de produtos oferecidos, incorporando itens específicos para cuidados com cabelos crespos, além de incluir novos produtos que atendam melhor às particularidades dos alunos. Além disso, está prevista a aquisição de fraldas em tamanhos maiores, visando atender casos específicos que demandam esse cuidado especial na rede municipal.

A disponibilização desses insumos vai além de uma ação assistencial, configurando-se como instrumento pedagógico que fortalece a rotina educativa, promove a dignidade dos alunos e contribui diretamente para a qualidade do processo formativo. No âmbito da Educação Infantil, a necessidade de materiais como fraldas descartáveis, creme, escova para cabelo e toucas é ainda mais evidente, uma vez que muitas crianças dessa faixa etária demandam cuidados contínuos durante o período em que permanecem na escola. A provisão desses itens garante que os docentes possam desenvolver as atividades pedagógicas com maior tranquilidade, sem interrupções que prejudiquem a rotina da turma. Além disso, esses cuidados cotidianos estão vinculados ao desenvolvimento integral, contemplando aspectos de autonomia, autoestima e socialização, que são tão formativos quanto os conteúdos curriculares.

A ausência de materiais básicos compromete a rotina pedagógica, pois exige improvisos e pode sobrecarregar professoras e assistentes. Quando a escola dispõe dos insumos necessários, o tempo pedagógico é mais bem aproveitado, garantindo maior qualidade no processo de ensino-aprendizagem. Isso contribui também para o fortalecimento do vínculo entre escola, família e comunidade, já que demonstra o compromisso da gestão municipal com a dignidade dos estudantes.

(...)

A contratação encontra respaldo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), que prevê o dever do Estado em assegurar acesso e permanência dos alunos em condições dignas; no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069/1990), que estabelece a proteção integral como prioridade absoluta; e no Decreto nº 10.502/2020, que institui a Política Nacional de Educação Especial, determinando que as escolas ofereçam condições adequadas de atendimento às demandas específicas de estudantes com deficiência. Ressalte-se que a aquisição de materiais de higiene está em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, especialmente o ODS 4 – Educação de Qualidade, que busca assegurar uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade. Considerando que a ausência de condições básicas de higiene pode comprometer a frequência e a participação dos estudantes nas atividades escolares, a medida contribui para permanência e engajamento pleno dos alunos no ambiente educacional, promovendo um processo de aprendizagem inclusivo, seguro e digno. Além disso, a Base Nacional Comum Curricular - BNCC, em sua

Competência Geral nº 8, reforça a importância de conhecer, valorizar e cuidar da saúde física, colaborando para o desenvolvimento integral dos estudantes e assegurando suporte contínuo durante a rotina escolar”.

Convém registrar que o **artigo 12 do Decreto Municipal 132/2023** prevê que na execução do Plano de Contratações Anual, incumbe à Divisão de Planejamento a verificação de que a demanda está contemplada na listagem do Plano vigente.

A Secretaria demandante demonstrou compatibilidade da contratação com o referido Plano de Contratação Anual de 2025, contido no item 2.3, do TR, conforme descrição abaixo, o que, também, foi confirmado pela agente de planejamento no despacho inicial do memorando nº 74.719/2025, estando em consonância com o disposto no art. 12, inciso VII, da Lei nº 13.433/2021:

Data da publicação no PNPC: 10/10/2025

Categoria no PCA: Material

ID do item no PCA: 60

ID da Classe/Grupo no PCA: 867545 - Material de higiene e limpeza

Por seu turno, o **Estudo Técnico Preliminar, formalizado com 19 páginas**, acostado ao despacho inaugural, do supramencionado Memorando, possui os seguintes elementos: *descrição, da necessidade, plano de contratação anual, requisitos da contratação, estimativa das quantidades, levantamento de mercado, estimativa do preço da contratação, descrição da solução como um todo, justificativa para parcelamento, justificativa da indicação de modelos de referência, demonstrativo dos resultados pretendidos, providências prévias ao contrato, contratações correlatas/interdependentes, impactos ambientais e viabilidade da contratação*; portanto, encontra-se em harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos, do art. 18, da NLLC, em harmonia, também, com o Decreto Municipal nº 130/2023.

Ademais, o art. 18, inciso X, da Lei n.º 14.133/21 estabelece que a fase preparatória da contratação deve contemplar “a **análise dos riscos** que possam vir a comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual”, sendo o **mapa de riscos** ferramenta de governança, na implementação de soluções que propiciem contratações mais eficientes, servindo como lastro do

princípio do desenvolvimento nacional sustentável, sendo recomendável sua realização mediante a consolidação dos achados como forma de prevenção e adoção das medidas que se fizerem necessárias.

Notou-se que consta como anexo do procedimento o **Mapa de Análise de Riscos - MAR**, que constitui instrumento de gerenciamento dos riscos, uma das etapas do planejamento, e que deve ser realizado entre o estudo técnico preliminar, se for o caso, e o termo de referência, podendo ser atualizado ao longo de todo o processo de contratação, definindo os prováveis riscos e suas ações mitigadores e de contingência, caso aqueles sejam concretizados durante o processo de contratação na rota do processo licitatório. Figura-se como peça hábil para o controle preventivo e a gestão dos riscos, revelando sua importância.

Seguindo a análise, verifica-se que o **Termo de Referência acostado ao despacho inaugural do Memorando/CI nº 74.719/2025, formalizado com 22 páginas**, apresentado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contém os seguintes itens: *definição do objeto e da necessidade da contratação, descrição da solução como um todo considerando o ciclo de vida do objeto e especificações do produto, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, dos critérios de medição e forma e condições de pagamento, forma e critério de seleção do fornecedor, da garantia, estimativa do valor global da contratação e dotação orçamentária*; contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII, do art. 6º, da Lei 14.133/2021.

Ainda, no Termo de Referência, item 4.1.4, ficou estabelecido que não seria exigido garantia da contratação, estando em conformidade com o art. 96 e seguintes, da Lei 14.133/2021, uma vez que tal exigência fica à critério da autoridade competente.

4.1.4. Garantia da contratação

4.1.4.1. Não haverá exigência da garantia da contratação dos artigos 96 e seguintes da Lei nº 14.133, de 2021, pelas razões constantes do Estudo Técnico Preliminar.

É importante esclarecer que sobre a especificação do bem ou do serviço, vale ainda destacar que a Lei de Licitações deu prioridade à utilização do CATÁLOGO ELETRÔNICO DE PADRONIZAÇÃO, em conformidade com o art. 19, da Lei nº 14.133/21, senão vejamos:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

(...)

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

(...)

§ 1º O catálogo referido no inciso II do caput deste artigo poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto e conterá toda a documentação e os procedimentos próprios da fase interna de licitações, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento.

§ 2º A não utilização do catálogo eletrônico de padronização de que trata o inciso II do caput ou dos modelos de minutas de que trata o inciso IV do caput deste artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório.

(...)

Ademais, no mesmo entendimento da apresentação da especificação do produto com a indicação do catálogo eletrônico de padronização, reza o disposto legal do Art. 40, § 1º da Lei nº. 14.133/21:

Art. 40, (...)

§ 1º - O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança; (...)

Desse modo, a especificação do produto através de indicação do mesmo no catálogo de padronização ou a justificativa de ausência desta indicação deve ser exposta pela Administração, conforme destacado.

Nesse sentido, o Decreto Municipal nº. 130/2024 em seu art. 10 determinou que a Administração Municipal deve adotar, nos termos do disposto acima transcrito, a classificação

do Catálogo Eletrônico de Padronização do Governo Federal, tendo a Secretaria demandante especificado o objeto por meio do CATMAT.

Portanto, a especificação do produto através de indicação do mesmo no catálogo de padronização ou a justificativa de ausência desta indicação deve ser exposta pela Administração, conforme destacado.

Vale aduzir que a estimativa do valor da contratação deve estar sempre acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado em anexo ao TR apresentado, devidamente assinados pelo servidor responsável por sua elaboração, como fora realizado.

Esta estimativa que se diferencia da pesquisa inicial de mercado realizada no ETP, como já dito pelo Enunciado nº 17 do Conselho da Justiça Federal – CJF, é a pesquisa de preços que baliza a contratação por meio de licitação e deve ser realizada com base na ampla pesquisa de mercado (com a formação de cesta de preços) e em observância ao art. 23, da lei 14.133/2021.

Imperioso, ainda, destacar que esta Assessoria Jurídica, não tem qualquer gerência/responsabilidade quanto ao planejamento ou demais contratações realizadas pela Administração, durante o presente exercício financeiro, bem como sobre metodologia escolhida, orçamento e valores apresentados no procedimento em tela, cabendo assim, tão somente, ao ordenador de despesas contratante, no seu espaço de escolha discricionária, certificar a adequação da metodologia aplicada no processo de pesquisa de preços, bem como, quanto a adequação dos valores cotados à realidade do mercado local, conforme dicção do *Acórdão 4952/2012 – Plenário TCU:

“A definição da metodologia a ser empregada no processo de elaboração de pesquisa de preços se encontra nitidamente dentro do espaço de escolha discricionária da administração”.

Observa-se, consoante o item 8.1., do Termo de Referência, que fora escolhido o critério de julgamento de “menor preço” POR ITEM, ou seja, trata os autos de Pregão, sob a forma Eletrônica, cujo processamento e julgamento dar-se-á pelo “**MENOR VALOR UNITÁRIO**”.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória inicial do certame, encontra-se em consonância com as exigências mínimas da Lei 14.133/2021, para fins de contratação nesta nova sistemática de licitação pública.

DA MINUTA DO EDITAL E DO PREGÃO ELETRÔNICO

Nesse esteio, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado art. 25, da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

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.

Conforme já informado, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo, aquele, sido submetido à análise jurídica contendo nove anexos acostados ao Despacho inicial do Memorando 74.719/2025, quais sejam: o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, Minuta do Edital e a minuta do contrato.

Diante do apresentado, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção, uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

No que tange a **participação de consórcio**, a fase preparatória do processo licitatório deve conter a motivação acerca da possibilidade ou não de participação de empresas em consórcio, conforme previsto no art. 18, inciso IX, da Lei 14.133/2021.

Considerada como regra a sua adoção, sendo exceção o afastamento daquela, desde que justificada, em conformidade com o que preleciona o disposto no art.15, *caput*, da Lei 14.133/2021, senão vejamos:

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

Assim, o TR, no item 10.1, apresentou justificava referente a não participação do consórcio, vejamos:

“10.1. Não será admitido consórcio pelas justificativas abaixo expostas: Não será admitida a participação de empresas em consórcio. A vedação à participação de interessados que se apresentam constituídos sob a forma de consórcio não terá prejuízos à competitividade do certame, visto que, em regra, a formação de consórcio é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos do edital, o que não se aplica no presente certame (...)”.

Nesse esteio o Tribunal de Contas da União orienta que a vedação deve ser justificada para evitar restrição à competitividade: “A decisão pela vedação de participação de consórcio de empresas em licitação é discricionária, porém deve ser devidamente motivada no processo administrativo” (Acórdão 2633/2019-Plenário/<https://licitacoescontratos.tcu.gov.br>).

Assim, o item 7.7., bem como os subitens 7.7.1, do edital, seguiram as justificativas contidas no Termo de Referência.

Diante do apresentado, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com

padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º, da Lei nº 14.133/2021.

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

(...)

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

Consta com clareza e objetividade a SEDUCE como secretaria interessada, a modalidade Pregão Eletrônico, do tipo Menor valor unitário, modo de disputa aberto e fechado, faz menção a legislação aplicável ao presente edital, indica a data, horário e endereço eletrônico onde será recebida a documentação e proposta, obedecendo ao disposto no mesmo art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021.

Registre-se ainda que, quanto às previsões da Lei nº 14.133, de 2021, acerca da Lei Complementar nº 123/2006, sobre tratamento diferenciado aplicado às MEs, EPPs e Cooperativas equiparadas, o diploma legal tratou acerca do tema, como segue na transcrição do art. 4º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

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: (Grifos nossos)

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; (Grifos nossos)

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.

Desse modo, no caso concreto, a minuta de edital revela que a Administração realizará licitação com tratamento diferenciado para ME, EPP e Cooperativas assemelhada (itens 7.3.1.1 e 7.4.1 do Minuta do Edital), haja vista que o valor estimado do certame não excede à receita bruta do enquadramento como empresa de pequeno porte.

Em relação aos requisitos formais da minuta do edital, do termo de referência, da minuta do contrato, em que são evidenciadas as obrigações de cada parte de forma clara, e nos demais anexos, verifica-se que estes estão de acordo com as exigências legais impostas na Lei nº 14.133/21 para início e validade do certame.

Diante do apresentado, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º, da Lei nº 14.133/2021.

No que tange aos documentos para habilitação do licitante, não se pode deixar de observar o que determina o art. 9º, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021, de que é vedado a inclusão de condições que “comprometam, restrinjam, ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas”.

Analisando os itens 15.1 da Habilitação Jurídica, 15.2 da Regularidade fiscal, social e trabalhista, 15.3 da Qualificação Técnica e 15.4 da Qualificação econômico-financeira, constantes na Minuta do Edital acostado ao despacho inicial do Memorando nº 74.719/2025, não restou identificada qualquer cláusula restritiva na presente minuta de edital.

DA MINUTA DO CONTRATO

No que concerne a minuta do contrato, esta deve seguir as regras previstas na Lei nº 14.133/2021. O Anexo IV, do edital em análise, prevê as cláusulas contratuais relacionadas no corpo da minuta da seguinte forma: cláusula referente ao objeto; vigência e prorrogação, modelos de execução e gestão contratuais, subcontratação, preço, pagamento, reajuste; obrigações das partes; garantia de execução, infrações e sanções administrativas, extinção contratual; dotação orçamentária; casos omissos; alterações, publicação e foro.

Portanto, a minuta do contrato se encontra com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei de Licitações e Contratos, em especial por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública do instrumento, conforme disposto no art. 95, da Lei nº 14.133/2021.

No tocante ao dispêndio econômico que se depreende da contratação, esta assessoria jurídica destaca que não detém expertise para examinar e aquilatar a correspondência dos valores estimados no certame frente ao usualmente praticado pelo mercado.

Ademais, cumpre asseverar que é obrigatória a divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme determina ao art. 54, *caput* e §1º, da Lei nº 14.133/2021 e no Diário Oficial do Município e no jornal diário de grande circulação.

Ante o quanto analisado entende-se que, em relação a estes tópicos e ao que determina o art. 6º, XLI, da Lei 14.133/2021, a minuta do edital se encontram em absoluta sintonia com o preconizado pela legislação vigente.

CONCLUSÃO

Isto posto, verifica-se que a modalidade de licitação escolhida do tipo “**PREGÃO ELETRÔNICO nº 111/2025**”, com julgamento “**MENOR PREÇO**”, representado pelo “**MENOR VALOR UNITÁRIO**”, modo de disputa “**ABERTO E FECHADO**”, é adequada em razão da natureza do objeto, atendendo o disposto no art. 6º, da Lei nº 14.133/2021.

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, esta assessoria jurídica opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** do prosseguimento do procedimento *in foco*.

É o parecer, S.M.J.

(Assinatura Eletrônica)
Tarsila Ramos
Assessora Jurídica



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: CC4D-481C-8C5D-880D

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



TARSILA RAMOS (CPF 065.XXX.XXX-31) em 30/10/2025 11:45:42 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CC4D-481C-8C5D-880D>

**Memorando/CI 74.719/2025**

De: **Pedro Eduardo Alencar Granja** Setor: **PGM - PGM.PROCURADOR-GERAL DO MUNICIPIO**

Despacho: **8- 74.719/2025**

Assunto: **MINUTA DE EDITAL - PE 111_2025 - AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE HIGIENE (PARA APRECIÇÃO)**

Petrolina/PE, 31 de Outubro de 2025

Referência: Memorando nº 74.719/2025

Processo Administrativo nº 376/2025

Pregão Eletrônico nº 111/2025

Interessado: Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte

Trata-se de processo administrativo objetivando a contratação, mediante licitação pública na modalidade Pregão Eletrônico, do tipo menor preço representado pelo menor valor unitário, com modo de disputa aberto e fechado, para aquisição de materiais de higiene destinados às unidades escolares da rede municipal de ensino de Petrolina/PE, conforme solicitação da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte.

A solicitação seguiu instruída com os seguintes documentos: Documento de Formalização de Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP) com 19 páginas, Mapa de Análise de Riscos, Termo de Referência (TR) com 22 páginas, Relatórios de Cotações, Bloqueio Orçamentário, informação de compatibilidade com o Plano de Contratações Anual (PCA) 2025, Minuta do Edital e Minuta do Contrato.

A análise jurídica constante no parecer verificou a conformidade formal dos artefatos de planejamento com os preceitos da Lei Federal n. 14.133/2021 e do Decreto Municipal n. 130/2023, constatando que a modalidade pregão eletrônico encontra-se compatível com a natureza do objeto, classificado como bens comuns nos termos do art. 6º, incisos XIII e XLI, da referida Lei. O parecer identificou que o critério de julgamento por menor preço unitário está justificado no Termo de Referência, item 8.1.

Sendo estes os elementos relevantes, passa-se à fundamentação.

Inicialmente, registra-se que a análise se limita aos aspectos jurídicos do procedimento, não abrangendo questões de conveniência e oportunidade para a celebração do ato, nem elementos técnicos quanto ao detalhamento do objeto, suas características e especificações, que constituem atribuições dos setores especializados da Administração.

O parecer jurídico examinou os instrumentos de planejamento da contratação. Quanto ao Documento de Formalização de Demanda, verificou-se que a necessidade pública foi caracterizada com base na exigência de assegurar condições de permanência e desenvolvimento dos estudantes, especialmente da Educação Infantil e do Ensino em Tempo Integral, estando a justificativa fundamentada em diplomas legais pertinentes (Lei n. 9.394/1996, Lei n. 8.069/1990 e Decreto n. 10.502/2020), conforme consta no parecer.

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar, o parecer registrou que o documento apresenta os elementos relacionados no art. 18, §1º, da Lei n. 14.133/2021, incluindo descrição da necessidade, compatibilidade com o Plano de Contratações Anual, requisitos da contratação, estimativa de quantidades, levantamento de mercado, estimativa de preços, descrição da solução, justificativa para parcelamento ou não, demonstrativo de resultados pretendidos, providências prévias, contratações correlatas, impactos ambientais e viabilidade da contratação.

O Mapa de Análise de Riscos foi elaborado em observância ao art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133/2021, constituindo instrumento de gerenciamento preventivo das intercorrências que possam comprometer o sucesso da licitação e a execução contratual.

O Termo de Referência contém os elementos previstos no art. 6º, inciso XIII, da Lei n. 14.133/2021, incluindo definição do objeto e da necessidade, descrição da solução considerando o ciclo de vida, especificações mediante catálogo CATMAT, requisitos da contratação, modelo de execução, critérios de medição e pagamento, forma de seleção do fornecedor, posicionamento quanto à garantia da contratação (não exigência justificada no ETP, conforme facultado pelo art. 96 e seguintes da Lei n. 14.133/2021) e estimativa de valor com dotação orçamentária.

A estimativa de preços foi realizada mediante pesquisa de mercado documentada nos autos, observando-se que a definição da metodologia para elaboração da pesquisa constitui espaço de escolha discricionária da Administração, conforme orientação jurisprudencial do Tribunal de Contas da União (Acórdão 4952/2012-Plenário).

A especificação do objeto foi efetivada mediante utilização do Catálogo Eletrônico de Padronização do Governo Federal (CATMAT), em conformidade com o art. 19, inciso II, e art. 40, §1º, inciso I, da Lei n. 14.133/2021, bem como art. 10 do Decreto Municipal n. 130/2023.

A opção pela vedação da participação de consórcio foi justificada no item 10.1 do Termo de Referência e reproduzida no item 7.7 da minuta do edital, com fundamento na ausência de alta complexidade ou relevante vulto do objeto, conforme facultado pelo art. 15, caput, da Lei n. 14.133/2021.

O tratamento diferenciado para microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas foi previsto nos itens 7.3.1.1 e 7.4.1 da minuta do edital, observando-se que o valor estimado da contratação situa-se dentro dos limites estabelecidos no art. 4º, §1º, inciso I, da Lei n. 14.133/2021, combinado com a Lei Complementar n. 123/2006.

A minuta do edital contempla os elementos exigidos pelo art. 25 da Lei n. 14.133/2021, estabelecendo regras claras sobre convocação, julgamento, habilitação, recursos, penalidades, fiscalização, gestão contratual, entrega do objeto e condições de pagamento. Os requisitos de habilitação (jurídica, fiscal, social, trabalhista, técnica e econômico-financeira) encontram-se delimitados nos itens 15.1 a 15.4 da minuta do edital, não tendo sido identificadas cláusulas que comprometam ou restrinjam o caráter competitivo, conforme vedação do art. 9º, inciso I, alínea "a", da Lei n. 14.133/2021.

A minuta do contrato apresenta as cláusulas relacionadas no art. 95 da Lei n. 14.133/2021, incluindo objeto, vigência, modelo de execução, subcontratação, preço, pagamento, reajuste, obrigações das partes, garantia de execução, infrações e sanções, extinção, dotação orçamentária, casos omissos, alterações, publicação e foro.

A compatibilidade da contratação com o Plano de Contratações Anual de 2025 foi demonstrada mediante informação de que a demanda consta no item 2.3 do Termo de Referência, com publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) em 10/10/2025, categoria Material, ID 60, Classe/Grupo 867545 - Material de higiene e limpeza, atendendo ao disposto no art. 12, inciso VII, da Lei n. 14.133/2021.

O bloqueio orçamentário comprova a existência de disponibilidade financeira para suportar a despesa.

Quanto à divulgação, registra-se que o art. 54, caput e §1º, da Lei n. 14.133/2021 determina a obrigatória manutenção do inteiro teor do ato convocatório e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), além da publicação no Diário Oficial e em jornal de grande circulação.

À vista do exposto e considerando as razões e elementos constantes no parecer jurídico submetido à apreciação, ratifico o parecer emitido pela Assessoria de Assuntos Jurídicos, exclusivamente quanto à possibilidade jurídica de prosseguimento do procedimento licitatório, ressaltando que esta manifestação limita-se à análise formal e jurídica, cabendo à autoridade competente decidir sobre a conveniência, oportunidade e adjudicação do certame.

Encaminhem-se os autos à unidade gestora competente para as providências administrativas pertinentes.

—
Pedro Eduardo Alencar Granja

Procurador-Geral de Petrolina

Prefeitura de Petrolina - Av. Guararapes. Centro - Petrolina - PE

Impresso em 07/11/2025 10:45:21 por Talita Samantha Ferreira Dos Santos - Agente de Editais

