

MEMORANDO Nº: 45.931/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 234/2026

MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO TOMBADO SOB O Nº 054/2026

CONSULENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.

INTERESSADA: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE.

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI Nº. 14.133/21. PARECER JURÍDICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA (S) PARA A AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE EXPEDIENTE, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DAS UNIDADES ESCOLARES QUE COMPÕEM A REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PETROLINA/PE, ASSIM COMO AS DEMAIS DEPENDÊNCIAS SOB A RESPONSABILIDADE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

I – RELATÓRIO

Cuida-se da análise jurídica encaminhada a esta Procuradoria Geral do Município, para o crivo jurídico-formal acerca da viabilidade de contratação de empresa (s) para a aquisição de **AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE EXPEDIENTE**, para atender as necessidades das unidades escolares que compõem a Rede Municipal de Ensino de Petrolina/PE, assim como as demais dependências sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte, conforme solicitação expressa da mesma, por meio de licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, sob numeração nº **054/2026**, **MENOR PREÇO** (representado pelo menor valor unitário do item) com fulcro na Lei nº 14.133/2021.

A demanda iniciou mediante o Memorando nº **45.931/2026**, sendo acostados no despacho inicial:

- 1 - DFD;
- 2 - ETP;
- 3 - Termo de Referência;
- 4 - Mapa de Riscos- MAR;

- 5 - Relatório de Cotação;
- 6 - Bloqueios;
- 7 - Previsão do PCA.
- 8 - Minuta do Edital e anexos;
- 9 - Minuta do Contrato;
- 10 – Termo de Autuação.

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.

II - DA APRECIÇÃO JURÍDICA

Deve-se salientar, que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam, até a presente relativa data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, com enfoque na documentação à fase externa do certame, bem como autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC): **artigo 53, I e II, da Lei 14.133, de 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 Procuradoria 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 nº 114/2025, conforme disposto no seu art. 21, senão vejamos:

Decreto Municipal nº 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.

Ainda, em consonância com a boa prática consultiva consolidada, o parecerista jurídico deve restringir-se à legalidade, evitando adentrar em avaliações tipicamente gerenciais ou de mérito. Senão vejamos:

Art. 27. A atuação consultiva da Advocacia Pública Municipal limitar-se-á estritamente à análise dos aspectos jurídicos das matérias submetidas à sua apreciação, cabendo-lhe verificar exclusivamente a conformidade dos atos e procedimentos administrativos com a Constituição, as leis e as normas aplicáveis, vedada qualquer incursão em questões relacionadas ao mérito administrativo, à conveniência ou à oportunidade, cuja definição compete privativamente à autoridade administrativa.

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.

III – 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, da Lei 14.133/2021:

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](#).

Cumpre destacar que as contratações públicas do Poder Executivo Municipal serão 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 (art. 3º do Decreto Municipal nº 130/2023), com as normas gerais de regência e com o seu 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.

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 informação quanto à disponibilidade orçamentária;
- IX – Aprovação final da minuta de instrumento convocatório e autorização da *despesa*.

No caso dos autos, o órgão assessorado adotou a modalidade pregão. Nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, a modalidade pregão é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, sendo bens e serviços comuns "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital,

por meio de especificações usuais de mercado" (art. 6, XIII), cujo o critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou de maior desconto (art. 6º, XLI).

Quanto aos instrumentos que compõem a fase preparatória da licitação em epígrafe, que fora informada através do Documento de Formalização da Demanda – DFD **acostado ao despacho inaugural, do Memorando/CI nº 45.931/2026**, originado da **Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte**, que inicia o procedimento licitatório, estabelecendo a necessidade do interesse público a ser satisfeito, constata-se a presença da definição dos requisitos necessários e das justificativas para a contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa de preços, a dotação orçamentária, o termo de referência, o mapa de riscos e as minutas do Edital, a qual faz referência às Portarias de designação do pregoeiro e da equipe de apoio.

Nestes termos, justifica-se no DFD a Aquisição de Materiais de Expediente para atender às necessidades das unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Petrolina/PE e outras dependências sob a responsabilidade da Secretaria de Educação, Cultura e Esporte, informando que:

“A aquisição de materiais de expediente é fundamental para atender às necessidades das unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Petrolina/PE, bem como das demais dependências sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte. Esses itens são indispensáveis para a continuidade das atividades ao longo do ano letivo e administrativo, uma vez que constituem insumos essenciais para o funcionamento regular dos diversos setores da Secretaria. Dentre as principais finalidades desses materiais destacam-se a produção de documentos institucionais, elaboração de relatórios, arquivamento e organização de processos administrativos, confecção de cartazes e informativos, preparação de materiais utilizados em atividades pedagógicas, bem como o apoio às ações, projetos, programas e eventos desenvolvidos no âmbito da Rede Municipal de Ensino. Itens como lápis, papéis diversos, colas, pastas, grampeadores, entre outros materiais de expediente, são amplamente utilizados nas rotinas diárias dos setores administrativos e das unidades vinculadas à Secretaria, sendo essenciais para garantir a continuidade das atividades institucionais e o adequado desenvolvimento das ações educacionais e administrativas. A ausência ou insuficiência desses materiais pode comprometer o andamento das atividades administrativas e pedagógicas, ocasionando atrasos na execução de tarefas, dificuldades na organização de documentos e prejuízos à prestação dos serviços públicos. Dessa forma, a aquisição de materiais de expediente visa assegurar as condições necessárias para o adequado funcionamento das atividades desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte e pelas unidades vinculadas à Rede Municipal

de Ensino de Petrolina/PE, contribuindo para a organização dos setores administrativos, para o apoio às práticas pedagógicas e para a continuidade dos serviços prestados à população. Ressalta-se que o presente processo licitatório tem por objetivo suprir a demanda de materiais cujos contratos vigentes não serão renovados pelos fornecedores atuais, bem como incorporar novos itens necessários às atividades administrativas e pedagógicas das unidades. Busca-se, assim, garantir a continuidade do fornecimento e evitar o desabastecimento das unidades escolares e administrativas. Por fim, a Memória de Cálculo, contendo a justificativa das quantidades estimadas para cada item, encontra-se detalhada no Estudo Técnico Preliminar, que integra o presente processo”.

No que tange do **Plano de Contratações Anual**, a Secretaria demandante no **Estudo Técnico Preliminar acostado ao Despacho vestibular**, em seu **item 2.1**, demonstra a existência de previsibilidade no Plano de Contratação Anual, como bem preleciona o art. 12, inciso VII da Lei nº 13.433/2021. Vejamos:

“Data da publicação no PNPC: 18/06/2026

Categoria no PCA: Material

ID do item no PCA: 56

ID da Classe/Grupo no PCA: 1020-5 - Material de consumo e expediente”

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. Da análise do memorando, infere-se que a despesa está prevista no PCA 2026, visto que foi atestado no **despacho de nº 21 do Memorando/CI nº 42.367/2026 da lavra da agente de planejamento**, acostado ao despacho inaugural do **Memorando/CI nº 45.931/2026**.

Diante deste arrazoado, importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos fatos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Nesse esteio, a análise de compatibilidade da licitação com o plano anual de contratação.

Por seu turno, o **Estudo Técnico Preliminar, formalizado com 35 páginas**, acostado ao despacho inaugural, do supramencionado Memorando, possui os

seguintes elementos: 1- *descrição da necessidade*, 2- *previsão no plano de contratações anual*, 3- *requisitos da contratação*, 4- *levantamento de mercado*, 5-

descrição da solução como um todo, 6- *estimativa das quantidades*, 7- *estimativa do preço da contratação*, 8- *justificativa para o parcelamento*, 9- *contratações correlatas/interdependentes*, 10- *demonstrativo dos resultados pretendidos*, 11- *providências prévias ao contrato*, 12- *impactos ambientais* e 13- *viabilidade da contratação*; portanto, encontra-se em harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos, do art. 18, da NLLC.

Nesse sentido, foi evidenciada a presença do elemento **de levantamento de mercado**, com o objetivo de suprir as demandas rotineiras por materiais de expedientes para Rede Municipal de Ensino e setores administrativos, a Secretaria apontou no item 4 do ETP, “*análise das alternativas possíveis, justificativas técnicas e econômicas da escolha do tipo de solução a contratar*”. Apresentou para tanto um quadro com as soluções, apontando suas vantagens e desvantagens.

Soluções	Vantagens	Desvantagens
Solução 1: Aquisição de Materiais de Expediente	- Permite a aquisição dos materiais conforme as especificações e quantitativos necessários; - Proporciona maior competitividade entre fornecedores; - Possibilita economia de escala; - Garante padronização dos materiais utilizados pelas unidades escolares e administrativas; - Facilita o controle e a fiscalização da execução contratual; - Assegura o cumprimento dos princípios da economicidade, eficiência, isonomia e interesse público	Necessidade de planejamento prévio das quantidades; - Prazo para realização do procedimento licitatório; - Possibilidade de variações no consumo durante a vigência contratual.
Solução 2: Fornecimento de kits de materiais para	- Simplifica a distribuição dos materiais; - Reduz a necessidade de	Limita a personalização conforme as necessidades específicas de cada unidade;

servidor	solicitações frequentes; - Facilita o controle inicial da entrega dos itens.	- Pode gerar desperdício de materiais pouco utilizados e insuficiência de outros mais demandados; - Reduz a flexibilidade no atendimento das demandas ao longo do exercício
Solução 3: Concessão de recurso específico para compra direta de materiais pelas unidades	Confere maior autonomia às unidades para aquisição dos materiais conforme suas necessidades imediatas; - Possibilita atendimento mais célere de demandas pontuais.	Dificulta a padronização dos materiais; - Reduz o ganho de escala e a economicidade das compras centralizadas; - Aumenta o número de processos de aquisição e prestação de contas; - Pode gerar divergências de preços e especificações entre as unidades

Após conclusão das análises das soluções apresentadas, a Secretaria de Educação, Cultura e Esporte definiu e concluiu qual é a melhor solução para a Administração, com base nas “*alternativas disponíveis no mercado, e considerando os aspectos técnicos, operacionais e econômicos envolvidos, verifica-se que a Solução 1 – Aquisição de Materiais de Expediente apresenta-se como a mais vantajosa para a Administração Pública, uma vez que possibilita o atendimento adequado das demandas das unidades escolares e administrativas, assegura a padronização dos materiais, promove maior competitividade entre fornecedores e proporciona melhor relação custo-benefício para a Administração*”. Ressaltou ainda que “*os materiais de expediente se enquadram como bens comuns, uma vez que seus padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais de mercado, sendo, portanto, passíveis de contratação mediante licitação, na modalidade PREGÃO, preferencialmente em sua forma eletrônica, nos termos do art. 29 da Lei nº 14.133/2021*”, conforme item 4.1,4.2 e 4.8 do ETP.

Geralmente, as contratações da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

No caso concreto, observa-se que a Administração pretende promover a licitação mediante à adjudicação por item, justificado no item 8 do ETP:

“8.1. A classificação do certame será realizada por ITEM, considerando que o objeto é divisível, sem causar prejuízo à solução como um todo ou comprometer a economia de escala. Essa abordagem demonstra ser técnica e economicamente viável. Além disso, o parcelamento do objeto busca fomentar a ampla participação de licitantes, permitindo a contratação de diferentes empresas, o que promove a competitividade e atende aos princípios da eficiência e isonomia no processo licitatório”.

A Súmula nº 247 do TCU determina que:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

Sendo assim, no exercício de sua competência discricionária, não entrando essa Procuradoria Geral do Município no mérito desta análise, posto que a escolha técnica é realizada pelos profissionais da Secretaria de Educação, e se reveste de um alto grau de subjetividade, contudo é uma escolha de cunho técnico e discricionária do órgão que deve ocorrer com base na melhor solução encontrada pela gestão.

Assim, além das exigências da lei nº 14.133/2021, deve a Administração Pública observar as regras constantes no Decreto Municipal nº 130/2023, que dispõe sobre a requisitos básicos necessários no Estudo Técnico Preliminar – ETP, para constatações públicas no âmbito da administração pública federal direta e indireta no município.

Acrescenta-se ainda, que conforme art. 5º, do Anexo II, do Decreto Municipal nº 130/2023, o Estudo Técnico Preliminar será elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento, observado o seu art. 2º, §1º, podendo, contudo, os papéis de requisitante e de área técnica serem exercidos pelo mesmo agente, desde que, no exercício dessas atribuições, detenha conhecimento técnico operacional sobre o objeto demandado,

devendo ser observado que área técnica é o “agente ou unidade com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, responsável por analisar o documento

de formalização de demanda, e promover a agregação de valor e a compilação de necessidades de mesma natureza”, art. 2º, V e §1º, do Anexo II, do Decreto Municipal nº 130/2023.

Seguindo a análise, verifica-se que o **Termo de Referência acostado ao despacho inaugural do Memorando/CI nº 45.931/2026, formalizado com 43 páginas**, apresentado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contém os seguintes itens: *1- condições gerais da contratação, 2- fundamentação e descrição da necessidade da contratação, 3-descrição da solução como um todo considerando o ciclo de vida do objeto e especificação do produto, 4-dos requisitos da contratação, 5-do modelo de execução do objeto, 6-do modelo de gestão do contrato, 7-dos critérios de recebimento, do pagamento e reajuste, 8- forma e critério de seleção do fornecedor, 9-exigência de habilitação, 10-da participação de consórcio, 11-das estimativas dos valores da contratação e 12-da dotação orçamentária*; contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XXIII do art. 6º da Lei 14.133/2021.

Ainda, no Termo de Referência no item 4.1.4, ficou estabelecido que não será 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.

É importante esclarecer que sobre a especificação do bem ou do serviço, vale ainda destacar que a Nova 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; (GRIFEI).

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**.

No presente caso, foi juntado aos autos o **Mapa da Análise de Riscos** para identificar, localizar e representar possíveis riscos inerentes à contratação pretendida, bem como o Bloqueio evidenciando equilíbrio orçamentário, contido no Memorando nº **45.931/2026**, acostado ao **despacho introdutório** estando em consonância ao o art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021. Dessa forma, além das exigências da Lei nº 14.133/2021, deve a Administração Pública Municipal observar as regras constantes no Decreto Municipal nº 130/2023, que regulamenta as contratações públicas no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional vinculados ao Poder Executivo Municipal de Petrolina/PE.

É relevante ressaltar que 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.

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 Procuradoria Geral do Município, 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”.

No caso em tela, informa o **ETP, no item 7, que trata da Estimativa do Preço da Contratação**, que *“a estimativa preliminar do preço para a futura contratação foi realizada com base nos parâmetros da IN CGM nº 003/2022, com vistas à escolha da melhor solução para a contratação e à análise de sua viabilidade”.*

Conforme itens 7.3 e 7.4 do ETP, o processo de cotação foi realizado por meio de pesquisa no Banco de Preços, utilizou-se a média aritmética de, no mínimo, 3 valores da pesquisa, excluindo-se os inexecutáveis, inconsistentes e excessivamente caros. A busca ocorreu na plataforma Banco de Preços, cruzando duas ou mais fontes e priorizando compras governamentais e outros órgãos públicos (Art. 5º, §1º, IN CGM 003/2022).

Verifica-se que para a média aritmética dos preços obtidos do Banco de Preços, adotou como fonte os sites: Banco Nacional de Compras, Bolsa Brasileira de Mercadorias, Bolsa de Licitações e Leilões, Compras BR, Compras.gov.br, Licita+. Brasil, Licitanet - Licitações Eletrônicas 4.0, Licitar Digital, Portal de Compras

Publicas, Portal Nacional de Contratações Públicas, entre outros, sendo acostado ao Despacho nascente do Memorando/CI nº 45.931/2026 o relatório das cotações obtidos no Banco de Preços e o mapa de preços comparativo.

Assim, infere-se que a pesquisa de preços foi efetivada na forma da Instrução Normativa da Controladoria Geral do Município de Petrolina-PE nº 03, de 09 de dezembro de 2022 e do art. 23, da Lei nº 14.133.121, mostrando-se satisfatória.

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

IV - 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 **oito anexos** contido no Despacho inicial do Memorando 45.931/2026, quais sejam: o termo de referência e seus anexos, modelo da proposta de preços, modelo de declarações, minuta do contrato e demais anexos descritos alhures.

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 Qualificação econômico-financeira 15.4 da Qualificação Técnica, constantes na Minuta do Edital acostado ao despacho inicial do Memorando nº 45.931/2026, não restou identificada qualquer cláusula restritiva na presente minuta de edital.

Por se tratar de contratação de empresa para **AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE EXPEDIENTE**, para atender as necessidades das unidades escolares que compõem a Rede Municipal de Ensino de Petrolina/PE, assim como as demais dependências sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte, deve-se instrumentalizar em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no art. 95 da Lei nº 14.133/2021.

Outrossim, os requisitos para a qualificação dos licitantes previstos no edital, bem como os tópicos destinados às demais fases do processo licitatório, encontram-se devidamente de acordo com os parâmetros definidos na Lei 14.133/2021.

Cumprir frisar que deve o órgão assessorado exigir como qualificação técnica e econômica somente aquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, consoante art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, cabendo a devida avaliação, por parte da Administração, quanto à complexidade da futura contratação para fins de estabelecer as condições de habilitação.

Pontua-se, ainda, que a habilitação jurídica visa demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada (art. 66, da Lei Federal nº 14.133/2021), enquanto a habilitação fiscal, social e trabalhista será aferida mediante a verificação dos requisitos atinentes a pessoa jurídica, conforme incisos do artigo 68, da Lei 14.133/2021.

Ainda, analisando o Preâmbulo da Minuta do Edital, verificou-se que este atende todas as exigências do caput do artigo 25, da Lei nº 14.133/2021, pois informa com clareza e objetividade os órgãos interessados como repartições solicitantes, a

modalidade Pregão Eletrônico, do tipo **MENOR PREÇO (MENOR VALOR UNITÁRIO DO ITEM)**, 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.

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. Tendo em vista que é prerrogativa do Poder Público, na condição de contratante, a escolha da participação, ou não, de empresas constituídas sob a forma de consórcio, conforme se depreende do art. 15, da Lei nº 14.133/2021, que atribui à Administração a prerrogativa de admissão de consórcios em licitações por ela promovidas, conclui-se que a vedação de constituição de empresas em consórcios, para o caso concreto, é o que melhor atende ao interesse público, por prestigiar os princípios da competitividade, economicidade e moralidade”.

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”(Acórdão2633/2019Plenário/<https://licitacoescontratos.tcu.gov.br>).

Assim, o item 7.3 do edital, seguiu a justificativa contida no TR.

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.

V - DO TRATAMENTO DIFERENCIADO DA LEI COMPLEMENTAR 123/2006

Registre-se ainda que, quanto às previsões da Lei n. 14.133, de 2021 sobre tratamento diferenciado a ME, EPP e Cooperativas equiparadas, o diploma legal inovou ao tratar acerca do tema, como segue na transcrição do art. 4º da Nova 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:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

O edital deverá observar, ainda, o disposto na Lei Complementar nº 123/2006, quanto ao empate ficto e à habilitação tardia, em relação às microempresas e empresas de pequeno porte, contudo fora apresentado no **TR, no item 8.2**, a

justificativa para a aplicabilidade de cota reservada e itens exclusivos para ME/EPP, informando que:

“Nos termos do art. 47 da Lei Complementar nº 123/2006, a Administração Pública deve assegurar tratamento diferenciado e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte, com vistas à promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional, à ampliação da eficiência das políticas públicas e ao incentivo à inovação. Além disso, o art. 48, inciso I, da referida Lei Complementar determina a realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens cujo valor estimado seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Da mesma forma, o art. 48, inciso III, estabelece que, nas contratações de bens de natureza divisível, deverá ser reservada cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. Diante disso, considerando os valores estimados e a natureza divisível dos itens constantes na Cláusula 1.1 deste Termo de Referência, serão adotadas, conforme o caso, cota principal, cota reservada e itens exclusivos para participação de microempresas e empresas de pequeno porte, em observância às disposições da Lei Complementar nº 123/2006, sem prejuízo à competitividade, à economicidade e aos demais princípios que regem as contratações públicas.

Desse modo, no caso concreto, verifica-se que no Termo de Referência e na minuta do edital, acostados ao Memorando/CI **45.931/2026**, consta a justificativa para a permissão de itens exclusivos e cota reservada para participação de ME/EPP MEI e Cooperativas assemelhadas.

VI - MINUTA DO CONTRATO

Por se tratar de contratação de empresa (s) para **AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE EXPEDIENTE**, para atender as necessidades das unidades escolares que compõem a Rede Municipal de Ensino de Petrolina/PE, assim como as demais dependências sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte, se faz necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção

quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no art. 95 da Lei nº 14.133/2021.

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na LLC, 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.

A regra contida no bojo do art. 89 da Lei 14.133/2021 estabelece acerca da formalização do contrato:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

No que tange aos elementos essenciais ao contrato, o art. 92, da Lei 14.133/2021 e respectivos incisos, bem como levando em consideração as observações expedidas por esta assessoria, entende-se que a minuta do contrato se encontra com as cláusulas mínimas devidamente amparadas pela Lei de Licitações e Contratos, em especial, por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

Levando em consideração as observações expedidas por esta Procuradoria Geral do Município, entende-se que a minuta do contrato se encontra em sintonia com o preconizado pela legislação vigente.

Outrossim, estabelece no referido certame o critério de julgamento por **MENOR PREÇO (representado pelo menor valor unitário do item)**, otimizando do processo licitatório, garantindo maior eficiência e clareza na seleção e aquisição dos itens necessários e com isso coaduna com o objeto do presente certame a **AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE EXPEDIENTE**, bem como atende ao disposto no mesmo art. 6º, XLI, 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;

No tocante ao dispêndio econômico que se depreende da contratação, esta Procuradoria Geral do Município 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, no Diário Oficial 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 encontram-se em absoluta sintonia com o preconizado pela legislação vigente.

VII - CONCLUSÃO

Isto posto, verifica-se que a modalidade de licitação escolhida do tipo “**PREGÃO ELETRÔNICO nº 054/2026**”, com julgamento “**MENOR PREÇO**”, representado pelo “**MENOR VALOR UNITÁRIO DO ITEM**” e modo de disputa “**ABERTO E FECHADO**”, é adequada em razão da natureza do objeto, atendendo o disposto no art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, Lei complementar 123/2026, Decreto Municipal 130/2026 e IN CGM nº 003/2022.

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, esta Procuradoria Geral do

Município opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** do prosseguimento do procedimento.

É o parecer, S.M.J.

(Assinado eletronicamente)
Fernando Diniz Cavalcanti de Vasconcelos
Procurador-Geral do Município de Petrolina



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 1428-0537-9C47-4610

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



FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS (CPF 039.XXX.XXX-50) em 03/07/2026 11:56:13
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/1428-0537-9C47-4610>