

MEMORANDO Nº 2.468/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 002/2026

MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO TOMBADO SOB O Nº 001/2026.

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 EQUIPAMENTOS E ELETRODOMÉSTICOS, 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 refere-se à contratação de empresa para a **AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E ELTRODOMÉSTICOS**, para atender as necessidades das Unidades Escolares que compõem a Rede Municipal de Ensino de Petrolina, mediante solicitação da **SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE**, autuado sob o **Pregão Eletrônico nº 002/2026, MENOR PREÇO (representado pelo menor valor do item), modo de disputa Aberto e Fechado**, com fulcro na Lei nº 14.133/2021, Decretos Municipais nº 130/2023, IN CGM nº 003/2022 (Municipal). A demanda foi encaminhada mediante o Memorando nº 2.468/2026, sendo acostados ao procedimento:

- 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 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.

## 2. DA APRECIÇÃO JURÍDICA

Deve-se salientar, que a presente manifestação 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, bem como autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §1º, incisos I e II, da Lei nº 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 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.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Procuradoria-Geral do Município de Petrolina  
Av. Guararapes, 2114, 1º andar - Centro, Petrolina - PE

Além disso, as observações são feitas sem o caráter vinculativo, mas em prol da 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.

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio da legalidade, mediante análise jurídica da contratação, com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Passamos a análise jurídica.

### 3. 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;*

Procuradoria-Geral do Município de Petrolina  
Av. Guararapes, 2114, 1º andar - Centro, Petrolina - PE

*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](#).*

Quanto aos instrumentos que compõem a fase preparatória da licitação foram **acostados ao Memorando/CI nº 2.468/2026 os seguintes anexos:** Documento de Formalização da Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Mapa de Risco, Relatório de Cotações, Termo de Referência, Autuação e Bloqueio.

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 na rotina administrativa da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte, 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), em consonância com as diretrizes da Resolução nº 26/2013 do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), prioriza a oferta de alimentação escolar adequada, segura e de qualidade aos estudantes matriculados na Rede Municipal de Ensino. Para assegurar a eficiência e a continuidade desse serviço essencial, torna-se imprescindível a aquisição de equipamentos e eletrodomésticos destinados ao preparo, conservação e distribuição dos alimentos nas unidades escolares. A segurança alimentar constitui premissa fundamental para o cumprimento das normativas sanitárias vigentes. A disponibilização de equipamentos adequados nas

cozinhas escolares evita riscos relacionados ao consumo de refeições inadequadas ou mal conservadas, garantindo a manutenção da cadeia de frio, a integridade microbiológica dos gêneros alimentícios e o atendimento pleno às exigências da Vigilância Sanitária. Tal medida reforça o compromisso institucional da SEDUCE com a proteção à saúde, o bem-estar e a integridade nutricional dos alunos. Além dos benefícios diretos aos estudantes, a incorporação de eletrodomésticos como micro-ondas, airfryers, freezers, fogões e outros equipamentos de suporte operacional contribui para a otimização das rotinas de trabalho das equipes responsáveis pela preparação das refeições. Equipamentos mais modernos e eficientes reduzem o esforço físico, o tempo de preparo e a necessidade de manuseio repetitivo, promovendo maior produtividade, melhor organização das atividades e condições laborais mais seguras e ergonômicas. As melhorias previstas não se restringem ao âmbito alimentar. A modernização da infraestrutura possibilita a implementação de projetos pedagógicos inovadores, como oficinas culinárias e atividades interdisciplinares que envolvem práticas de alimentação saudável, ampliando o repertório educativo e favorecendo o desenvolvimento de habilidades práticas que complementam os conteúdos curriculares. Cumpre destacar que o uso contínuo dos equipamentos ao longo dos anos gera desgaste natural, demandando reposição periódica para garantir a continuidade do serviço. A expansão da Rede Municipal de Ensino, com a construção de novas salas e unidades escolares, também impõe a necessidade de ampliação do quadro de equipamentos. Além disso, a existência de itens de reserva é fundamental para substituições imediatas em casos de falhas técnicas ou interrupções operacionais, assegurando a regularidade do fornecimento das refeições. Com base em levantamento detalhado do estoque e das necessidades das unidades, foi definido o quantitativo necessário de equipamentos e eletrodomésticos, considerando três eixos estruturantes: reposição de itens deteriorados pelo uso, atendimento às novas unidades e prevenção de descontinuidade operacional. Dessa forma, a aquisição dos equipamentos propostos é medida essencial para assegurar a qualidade da alimentação escolar, aprimorar as condições de trabalho dos servidores e fortalecer o ambiente educacional. A iniciativa reafirma o compromisso da SEDUCE com uma educação pública de excelência, garantindo segurança, eficiência e infraestrutura adequada para o pleno desenvolvimento dos estudantes.”

A Secretaria demandante demonstrou compatibilidade da contratação com o Plano de Contratação Anual de 2026, contido no item 2.3 do TR, estando em consonância como bem preleciona o art. 12, inciso VII da Lei nº 13.433/2021:

Data da publicação no Portal: 23/12/2025

Categoria no PCA: Material

Identificação do item no PCA: 05

Identificação da Classe/Grupo no PCA: 0047 - Mobiliário e equipamentos

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.

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 não resta prejudicada.

Por seu turno, o **Estudo Técnico Preliminar, formalizado com 18 páginas**, acostado ao despacho 05, do supramencionado Memorando, possui os seguintes elementos: *descrição da necessidade, previsão no 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, 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 Lei 14.133/2021, como também encontra-se em harmonia ao Decreto Municipal nº 130/2023.

A Secretaria interessada apresentou esse formato de contratação como sendo a solução mais vantajosa para a Administração e justificou a escolha nos seguintes termos: *“A contratação do objeto ora pretendido deverá ser realizada mediante licitação, na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, tipo MENOR PREÇO, nos termos da Lei nº 14.133/2021.”*

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).

Seguindo a análise, verifica-se que o **Termo de Referência acostado ao despacho 05 do Memorando/CI nº 2.468/2026, formalizado com 24 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 participação do consórcio, da garantia, estimativa do valor global da contratação e 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, item 4.1.4.1, 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:

**Procuradoria-Geral do Município de Petrolina**  
Av. Guararapes, 2114, 1º andar - Centro, Petrolina - PE

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.

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.

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.

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.

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”.

No caso em tela, infere-se do Estudo Técnico Preliminar, no item 7.4, e conforme o Relatório de Cotações, que o preço máximo admitido para os referidos serviços tomou por lastro na sua pesquisa de mercado, por meio da plataforma Banco de Preços, considerando preços oriundos de consultas em plataformas públicas, sendo priorizados Compras Governamentais e Outros Entes Públicos, estando em conformidade com o art. art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e Instrução Normativa CGM nº 003/2022.

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.

#### **4. 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 anexos contido no despacho 05 do Memorando 2.468/2026, quais sejam: o estudo técnico preliminar, o termo de referência, a minuta do Contrato, demais anexos alhures.

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;

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. Essa decisão com relação a vedação à participação de consórcios visa exatamente afastar a restrição à competição, na medida em que a reunião de empresas que, individualmente, poderiam prestar os fornecimentos/serviços, reduziria o número de licitantes.”

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 do edital, precisamente o subitem 7.7.1 seguiu as justificativas contidas no TR.

Importante aduzir que quanto à **junção de itens em grupos**, temos os seguintes argumentos e fundamentos inseridos no Estudo Técnico Preliminar:

“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”. (grifos nossos).

Assim, verifica-se que o procedimento seguiu a regra estabelecida, uma vez que optou pelo parcelamento do objeto, por ser o objeto divisível e não gerar prejuízos para o conjunto da solução.

Consta com clareza e objetividade a SEDUCE como secretaria interessada, a modalidade Pregão Eletrônico, do tipo Menor valor 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, obedecendo ao disposto no mesmo art. 6º, XLI, 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, aliena 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 05 do Memorando nº 2.468/2026, não restou identificada qualquer cláusula restritiva na presente minuta de edital.

Cumprе 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.

Cumprе pontuar, 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.

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.

## 5. 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.

§ 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 TR 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, bem como ao que determina seu art. 48, I na participação exclusiva para ME e EPP nas licitações (itens) de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e inciso III do mesmo dispositivo, no caso de aquisição de bens de natureza divisível, a reserva de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte referente ao objeto. Vejamos:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte;

Desse modo, no caso concreto, verifica-se que no Termo de Referência e na minuta do edital, acostados ao **Memorando/CI 2.468/2026**, consta a exclusividade e a reserva de cota indicadas no dispositivo mencionado, aplicando-se o tratamento diferenciado às ME/EPP/MEI e Cooperativas assemelhadas.

## 6. DA MINUTA DO CONTRATO

A teor do disposto no artigo 95, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, o instrumento de Contrato deve observar, no que couber, as cláusulas essenciais elencadas no artigo 92 do citado diploma legal, estabelecendo-se que, nas contratações que tenham objetos mais complexos e que envolvam uma série de obrigações futuras e que demandam de “*disciplina minuciosa e rigorosa quanto às condições da execução contratual*”, sua formalização seja realizada com a estipulação das obrigações das partes contratantes e das sanções decorrentes de seu descumprimento, explicitando os deveres e as condições contratuais aplicáveis, de modo a evitar o surgimento de dúvidas que prejudiquem a execução contratual.

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; infrações e sanções administrativas, extinção contratual; dotação orçamentária; casos omissos; alterações, publicação e foro.

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei 14.133/2021, 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.

## 7. CONCLUSÃO

Isto posto, verifica-se que a modalidade de licitação escolhida do tipo “**PREGÃO ELETRÔNICO nº 001/2026**”, com julgamento “**MENOR PREÇO**”, representado pelo “**MENOR VALOR DO ITEM**”, 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, Lei Complementar Federal nº 123/2006, Decretos Municipais nº 130/2023, IN CGM nº 003/2022 (Municipal).

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 loco*.

Destacamos ainda, a obrigatoriedade da divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e publicação dos extratos, em conformidade com o que determina o art. 54, caput e §1 da Lei nº 14.133/2021, observadas as demais diretrizes de publicidade, inclusive quanto o Diário Oficial do Município e o Jornal de Grande Circulação.

É o parecer, S.M.J.

(Assinatura Eletrônica)  
**Ana Manuella Rodrigues de Barros**  
Assessora de Assuntos Jurídicos



## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 15BD-DF3D-2BE0-9E39

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



ANA MANUELLA BARROS (CPF 702.XXX.XXX-48) em 16/01/2026 16:42:25 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/15BD-DF3D-2BE0-9E39>



## Memorando/CI 2.468/2026



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

Despacho: **8- 2.468/2026**

Assunto: **MINUTA DO EDITAL PE 001/2026 - AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E ELETRODOMÉSTICOS - SEDUCE (PARA APRECIÇÃO)**

Petrolina/PE, 16 de Janeiro de 2026

**Referência:** Memorando/CI nº 2.468/2026

**Processo Administrativo nº 002/2026**

**Pregão Eletrônico nº 001/2026**

**Interessado:** Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte

**Assunto:** Análise de Parecer Jurídico

Trata-se de processo administrativo objetivando a contratação, mediante licitação pública na modalidade Pregão Eletrônico, do tipo menor preço, representado pelo menor valor do item, com modo de disputa aberto e fechado, para futura aquisição de equipamentos e eletrodomésticos, destinados a atender as necessidades das Unidades Escolares que compõem a Rede Municipal de Ensino de Petrolina.

A solicitação de consulta seguiu instruída com os seguintes documentos: Documento de Formalização de Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Mapa de Risco, Relatórios de Cotações, Bloqueio orçamentário, Termo de Referência, Informação do Plano de Contratações Anual (PCA), Minuta do Edital e anexos, Minuta do Contrato e Termo de Autuação.

A análise jurídica descrita no parecer em análise constatou que: (i) o DFD apresenta a justificativa da necessidade da contratação em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar; (ii) a contratação encontra-se contemplada no Plano de Contratações Anual de 2026; (iii) o Estudo Técnico Preliminar contém os elementos previstos no art. 18, §1º e incisos da Lei Federal n. 14.133/2021; (iv) o Termo de Referência apresenta os requisitos estabelecidos no art. 6º, XXIII da Lei Federal n. 14.133/2021; (v) a opção pela não exigência de garantia da contratação foi justificada no ETP; (vi) a especificação dos produtos observa o Catálogo Eletrônico de Padronização (CATMAT); (vii) o Mapa de Análise de Riscos foi apresentado em observância ao art. 18, X da Lei Federal n. 14.133/2021; (viii) a pesquisa de preços foi realizada através do Banco de Preços, priorizando compras governamentais e outros entes públicos, em conformidade com o art. 23 da Lei Federal n. 14.133/2021 e Instrução Normativa CGM nº 003/2022; (ix) a modalidade Pregão Eletrônico corresponde aos parâmetros normativos para aquisição de bens comuns, conforme art. 6º, XIII e XLI da Lei Federal n. 14.133/2021; (x) a vedação à participação de consórcios foi justificada no Termo de Referência, em consonância com o art. 15 da Lei Federal n. 14.133/2021; (xi) o parcelamento por item observa os pressupostos da Súmula nº 247 do TCU; (xii) o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte foi contemplado conforme Lei Complementar nº 123/2006; (xiii) a Minuta do Edital apresenta os elementos relacionados no art. 25 da Lei Federal n. 14.133/2021; (xiv) os documentos de habilitação encontram-se delimitados nos termos dos arts. 66 e 68 da Lei Federal n. 14.133/2021; e (xv) a Minuta do Contrato contém as cláusulas previstas no art. 92 da Lei Federal n. 14.133/2021.

Sendo estes os elementos importantes de análise, passa-se para a fundamentação sobre sua pertinência.

Inicialmente é importante destacar 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, como o detalhamento do objeto, suas características e especificações. Tais questões técnicas não fazem parte das atribuições deste órgão de consultoria e devem ser tratadas pelos setores especializados da Administração.

O parecer jurídico examinou os artefatos da fase preparatória sob o prisma da conformidade com os preceitos da Lei Federal n. 14.133/2021, dos Decretos Municipais nº 130/2023 e nº 132/2023, da Instrução Normativa CGM nº 003/2022 e da Lei Complementar nº 123/2006.

No que se refere ao Documento de Formalização de Demanda, verifica-se que a justificativa apresentada vincula a necessidade da contratação ao cumprimento das diretrizes da Resolução nº 26/2013 do Programa Nacional de Alimentação Escolar, demonstrando os fundamentos fáticos que motivam a aquisição pretendida. A teoria dos motivos determinantes vincula a validade do ato administrativo à efetiva existência dos motivos declarados, cabendo à autoridade competente assegurar a correspondência entre a motivação apresentada e a realidade dos fatos.

Quanto à inclusão da despesa no Plano de Contratações Anual, o parecer aponta que a contratação encontra-se contemplada no item 05 da categoria Material, publicado em 23/12/2025, em observância ao art. 12, VII da Lei Federal n. 14.133/2021. O art. 12 do Decreto Municipal nº 132/2023 estabelece que incumbe à Divisão de Planejamento verificar se a demanda está contemplada no Plano vigente, configurando requisito de prosseguibilidade do procedimento.

O Estudo Técnico Preliminar apresentado contém os elementos indicados no art. 18, §1º da Lei Federal n. 14.133/2021, incluindo descrição da necessidade, previsão no plano de contratação anual, requisitos da contratação, estimativa das quantidades, levantamento de mercado, estimativa do preço, descrição da solução, justificativa para parcelamento, demonstrativo dos resultados pretendidos, providências prévias, contratações correlatas, impactos ambientais e viabilidade da contratação. Os elementos técnicos constantes do ETP, incluindo quantitativos e especificações, inserem-se no âmbito da discricionariedade técnica da Administração, escapando ao escopo desta análise jurídica.

O Termo de Referência contempla os requisitos estabelecidos no art. 6º, XXIII da Lei Federal n. 14.133/2021, abrangendo definição do objeto e da necessidade, descrição da solução considerando o ciclo de vida, especificações do produto, requisitos da contratação, modelo de execução, critérios de medição e condições de pagamento, forma e critério de seleção do fornecedor, participação de consórcio, garantia e estimativa do valor global com dotação orçamentária. A especificação dos produtos através do Catálogo Eletrônico de Padronização do Governo Federal (CATMAT) observa o disposto no art. 19, II e art. 40, §1º, I da Lei Federal n. 14.133/2021, sendo que a eventual não utilização do catálogo exigiria justificativa expressa, conforme §2º do art. 19.

A opção pela não exigência de garantia da contratação foi justificada no Estudo Técnico Preliminar e reproduzida no Termo de Referência, em conformidade com o art. 96 da Lei Federal n. 14.133/2021, que confere à autoridade competente discricionariedade para exigir ou dispensar tal garantia. Sob o prisma jurídico, não se vislumbram óbices legais à opção exercida, ressalvado o juízo de oportunidade e conveniência que compete exclusivamente ao gestor.

O Mapa de Análise de Riscos constitui instrumento de gestão preventiva exigido pelo art. 18, X da Lei Federal n. 14.133/2021, destinado a identificar eventos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, propondo medidas mitigadoras e de contingência. A adequação das medidas propostas insere-se no âmbito da análise técnica, não jurídica.

A pesquisa de preços realizada através do Banco de Preços, considerando compras governamentais e outros entes públicos, observa os parâmetros estabelecidos no art. 23 da Lei Federal n. 14.133/2021 e na Instrução Normativa CGM nº 003/2022. A aferição da correspondência entre os valores estimados e os praticados no mercado constitui responsabilidade do ordenador de despesas, conforme decisão do TCU no Acórdão 4952/2012-Plenário, que reconhece a discricionariedade administrativa na definição da metodologia de pesquisa de preços.

A modalidade Pregão Eletrônico e o critério de julgamento de menor preço por item encontram-se dentro dos parâmetros normativos para aquisição de bens e serviços comuns, conforme art. 6º, XIII e XLI da Lei Federal n. 14.133/2021. O modo de disputa aberto e fechado observa as disposições do art. 56 do referido diploma legal.

A vedação à participação de consórcios foi justificada no item 10.1 do Termo de Referência, sendo reproduzida no item 7.7.1 da Minuta do Edital. O art. 15 da Lei Federal n. 14.133/2021 estabelece que a participação em consórcio constitui regra, admitindo-se vedação desde que justificada no processo licitatório. O parecer indica que a justificativa apresentada fundamenta-se na ausência de complexidade do objeto que justificaria a reunião de empresas, bem como no objetivo de preservar a competitividade. O Acórdão 2633/2019-Plenário do TCU reconhece o caráter discricionário da decisão, desde que motivada no processo administrativo.

O parcelamento do objeto por item, conforme item 8.1 do Estudo Técnico Preliminar, observa o preceito da Súmula nº 247 do TCU, que determina a adjudicação por item quando o objeto for divisível e não houver prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, visando propiciar ampla participação de licitantes.

O tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte encontra-se contemplado no Termo de Referência e na Minuta do Edital, em observância aos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, aplicáveis às licitações regidas pela Lei Federal n. 14.133/2021 por força de seu art. 4º. A previsão de participação exclusiva para itens até R\$ 80.000,00 e reserva de cota de até 25% para bens divisíveis atende aos comandos do art. 48, I e III da Lei Complementar nº 123/2006.

A Minuta do Edital contempla os elementos relacionados no art. 25 da Lei Federal n. 14.133/2021, abrangendo objeto, regras de convocação, julgamento, habilitação, recursos, penalidades, fiscalização e gestão do contrato, entrega do objeto e condições de pagamento. Os documentos de habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista, técnica e econômico-financeira encontram-se delimitados nos termos dos arts. 66, 67, 68 e 69 da Lei Federal n. 14.133/2021, não se identificando exigências que possam comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo do certame, em observância ao art. 9º, I, "a" do referido diploma legal.

A Minuta do Contrato apresenta as cláusulas previstas no art. 92 da Lei Federal n. 14.133/2021, incluindo objeto, vigência, modelo de execução, subcontratação, preço, pagamento, reajuste, obrigações das partes, infrações e sanções, extinção, dotação orçamentária, alterações e publicação, em consonância com o disposto no art. 95, I do citado diploma legal.

À vista do exposto e das razões e elementos constantes no parecer jurídico posto para apreciação, ratifico o parecer emitido pela Assessoria de Assuntos Jurídicos, exclusivamente quanto à possibilidade jurídica de prosseguimento do procedimento de licitação, ressaltando que esta manifestação limita-se à análise formal e jurídica do procedimento, 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 que entender pertinentes.

—  
**Pedro Eduardo Alencar Granja**

*Procurador-Geral de Petrolina*

---

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

Impresso em 26/01/2026 11:40:59 por Talita Samantha Ferreira Dos Santos - Agente de Editais