

PARECER JURÍDICO Nº 1/2025 – CONSULTORIA JURÍDICA

Interessado: Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável do Médio Rio Doce – CIMDOCE

Assunto: Análise jurídica da fase de planejamento e opinião sobre o prosseguimento do processo licitatório para Registro de Preços visando à aquisição de materiais escolares

I – RELATÓRIO

Cuida-se de processo administrativo instaurado no âmbito do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável do Médio Rio Doce – CIMDOCE, com a finalidade de promover procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, sob o regime de Registro de Preços, visando à futura e eventual aquisição de materiais escolares destinados aos alunos das redes públicas municipais dos entes consorciados, para atendimento ao ano letivo de 2026, pelo período de 12 (doze) meses, prorrogável nos termos da legislação vigente.

Constam dos autos, em síntese: Estudo Técnico Preliminar – ETP; Termo de Referência com detalhamento exaustivo dos itens, especificações técnicas, quantidades estimadas e justificativa da contratação; Documento de Formalização da Demanda – DFD; Matriz de Riscos da contratação; bem como a indicação de que a contratação se dará pelo sistema de Registro de Preços, na modalidade Pregão Eletrônico, com critério de julgamento de menor preço por lote.

O Estudo Técnico Preliminar evidencia a necessidade de aquisição centralizada de materiais escolares, destacando que se trata de bens comuns, com padrões de desempenho e qualidade objetivamente mensuráveis, em consonância com o art. 6º, XIII, da Lei nº 14.133/2021, assim como ressalta as vantagens decorrentes da contratação compartilhada via consórcio público, notadamente economia de escala, padronização dos itens, redução de custos administrativos e aumento da competitividade. O Termo de Referência e o DFD descrevem o objeto, a estimativa de quantidades, a justificativa da solução adotada, a opção pela modalidade Pregão Eletrônico e pelo critério de menor preço por lote, além de consignar que o fornecimento será destinado à distribuição gratuita aos alunos das redes municipais de ensino.

É o relatório. Passo à análise.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Competência do CIMDOCE e natureza da contratação

O CIMDOCE, na qualidade de consórcio público constituído por municípios, atua como entidade de cooperação interfederativa, em consonância com a Lei nº 11.107/2005 e seu regulamento. Nessas condições, possui competência para centralizar procedimentos licitatórios em benefício dos entes consorciados, promovendo aquisições compartilhadas de bens e serviços de interesse comum, como é o caso de materiais escolares destinados às redes de ensino municipal.

A contratação em exame tem por finalidade assegurar condições materiais para o cumprimento do dever constitucional de oferta de educação básica, nos termos dos arts. 6º, 205 e 208 da Constituição Federal, bem como para a efetivação das garantias previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), especialmente quanto à proteção da dignidade e ao pleno desenvolvimento da criança e do adolescente. A vinculação da demanda a políticas públicas de educação está, portanto, adequadamente demonstrada no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência.

2. Adequação da modalidade, do regime e do critério de julgamento

Os materiais escolares descritos no Termo de Referência apresentam-se como bens comuns, com especificações usuais de mercado, padrões objetivos de desempenho e qualidade facilmente definíveis no instrumento convocatório, o que autoriza plenamente o uso da modalidade Pregão Eletrônico, nos termos do art. 28, I, c/c art. 6º, XIII, da Lei nº 14.133/2021.

A opção pelo sistema de Registro de Preços também se mostra juridicamente adequada, pois a demanda projetada pelos municípios consorciados é futura, variável e dependente de fatores como evolução da matrícula, planejamento pedagógico e disponibilidade orçamentária de cada ente, o que recomenda a adoção de ata de registro de preços, em conformidade com o art. 82 da Lei nº 14.133/2021. Trata-se, ademais, de objeto de fornecimento continuado, em que a Administração pretende contar com condições previamente registradas para contratações sucessivas ao longo do período de vigência.

O critério de julgamento de menor preço por lote, com agrupamento de itens correlatos, foi justificado no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, a partir da necessidade de manter ganhos de escala, facilitar a gestão logística e evitar pulverização excessiva da contratação que pudesse comprometer a

economicidade global. A justificativa de parcelamento, com a formação de lotes, está em alinhamento com o art. 40, §1º, V, da Lei nº 14.133/2021, na medida em que se demonstra preocupação tanto com a ampliação da competitividade quanto com a preservação da economia de escala.

Não se identifica, pois, vício na escolha da modalidade, do regime de registro de preços ou do critério de julgamento.

3. Regularidade da fase de planejamento: ETP, DFD, TR e Matriz de Riscos

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, nos arts. 18 e 19, a centralidade do planejamento nas contratações públicas, exigindo a elaboração de Estudos Técnicos Preliminares, Documento de Formalização da Demanda e demais instrumentos preparatórios. No presente caso, verifica-se:

a) **Estudo Técnico Preliminar – ETP**: descreve a necessidade administrativa, caracteriza o problema (dificuldade de padronização, preços elevados em aquisições isoladas, assimetria de qualidade, retrabalho administrativo), avalia a solução proposta (aquisição centralizada via consórcio, com registro de preços), caracteriza os materiais como bens comuns, identifica ganhos de escala e expõe, ainda que de forma estimada, a projeção de valores para o período de 12 meses. A suficiência e coerência do ETP mostram-se compatíveis com as exigências legais, servindo de base adequada à decisão de contratar.

b) **Documento de Formalização da Demanda – DFD**: está alinhado ao ETP, formaliza a necessidade administrativa no âmbito do CIMDOCE, explicita o vínculo com as políticas de educação, identifica o objeto, o horizonte temporal, os beneficiários (alunos das redes municipais), bem como assenta que o processo será conduzido sob o regime de registro de preços, com Pregão Eletrônico. O DFD cumpre sua função de ato formal de autorização da deflagração do processo licitatório, conferindo lastro jurídico e administrativo ao prosseguimento.

c) **Termo de Referência – TR**: contém descrição minuciosa dos materiais escolares, com especificações técnicas detalhadas, exigência de conformidade com normas ABNT, certificações de segurança e toxicidade (INMETRO, normas NBR 15.236, 15.732, 15.733, entre outras), requisitos de sustentabilidade (certificações FSC/CERFLOR ou similares), quantidades estimadas e condições de entrega. As exigências técnicas, embora rigorosas, mostram-se, em princípio, vinculadas à segurança dos usuários (crianças e adolescentes), à qualidade do produto e à sustentabilidade ambiental, o que é juridicamente defensável, desde que não se estabeleçam, no edital, formulações que conduzam à indicação

indireta de marcas ou fornecedores específicos. Recomenda-se, apenas, que na versão final do edital se mantenha a vedação expressa à indicação de marcas, salvo nos casos em que, a título exemplificativo ou de referência, se admita similaridade, tudo em conformidade com o art. 41 da Lei nº 14.133/2021.

d) **Matriz de Riscos:** foi elaborada em consonância com o art. 22 da Lei nº 14.133/2021, distribuindo de forma objetiva os riscos típicos da contratação, notadamente quanto a: variação ordinária de custos (suportada pela contratada como risco empresarial), cumprimento das especificações técnicas, logística de entrega, variações de demanda inerentes ao registro de preços, exercício de prerrogativas públicas pela Administração (modificações contratuais dentro dos limites legais), eventos extraordinários de força maior e caso fortuito, entre outros. A alocação de riscos mostra-se equilibrada, sem transferência abusiva de risco para o contratado, tampouco assunção indevida de riscos empresariais pela Administração, cabendo apenas consignar, na minuta de edital e contrato, a perfeita correspondência entre a Matriz de Riscos e as cláusulas contratuais.

Nesse contexto, constata-se que a fase de planejamento foi regularmente instruída, atendendo ao núcleo mínimo de documentos exigidos pela Lei nº 14.133/2021 e demonstrando, com suficiência, a necessidade da contratação, a adequação da solução escolhida e a viabilidade técnica, jurídica e econômica do certame.

4. Especificações técnicas, competitividade e vedação ao direcionamento

As especificações constantes do Termo de Referência são detalhadas e contemplam, de maneira minuciosa, dimensões, gramaturas, composição, padrões mínimos de qualidade, exigência de certificações (INMETRO, FSC, CERFLOR ou similares), bem como requisitos de segurança e toxicidade adequados para o público escolar. Tais exigências, em princípio, mostram-se compatíveis com os princípios da segurança do usuário, da qualidade e da sustentabilidade ambiental.

Do ponto de vista jurídico, é essencial que tais especificações sejam redigidas em termos funcionais e de desempenho, permitindo a participação de diversos fabricantes que atendam aos requisitos, sem restrições indevidas ou remissões exclusivas a produtos de marca única. A exigência de certificações oficiais (INMETRO, FSC, CERFLOR ou equivalentes) constitui prática juridicamente legítima quando relacionada à proteção do consumidor, à saúde, à segurança e à sustentabilidade, como ocorre na hipótese.

Não se identificam, na análise dos elementos constantes do processo, indícios de direcionamento, sendo possível o ajuste redacional no edital, se necessário, apenas para reforçar a aceitação de certificados equivalentes quando cabível, mantendo o caráter competitivo do certame.

5. Aspectos orçamentários e de execução

O Estudo Técnico Preliminar indica que o valor total estimado da contratação é apurado com base em projeções dos municípios integrantes do consórcio, considerando o regime de registro de preços, esclarecendo tratar-se de mera estimativa para o período de 12 meses.

Nessa conformidade, caberá ao CIMDOCE, na fase própria, exigir de cada ente participante as comprovações de disponibilidade orçamentária e financeira por ocasião de cada contratação decorrente da Ata de Registro de Preços, em consonância com as regras de responsabilidade fiscal e com o art. 8º, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

Do ponto de vista jurídico, não há óbice ao prosseguimento do processo, desde que a autoridade competente assegure que, antes da assinatura da Ata e de cada contrato decorrente, sejam emitidas as declarações de compatibilidade orçamentária pertinentes e os documentos de reserva de dotação pelos respectivos municípios consorciados.

III – CONCLUSÃO

À vista do exposto, esta Assessoria Jurídica conclui que:

- a) a contratação pretendida pelo CIMDOCE, via Pregão Eletrônico, sob o regime de Registro de Preços, para futura e eventual aquisição de materiais escolares, encontra amparo na legislação aplicável, em especial na Lei nº 14.133/2021 e na Lei nº 11.107/2005, mostrando-se adequada ao caráter de bens comuns e à necessidade de atendimento compartilhado dos municípios consorciados;
- b) a fase de planejamento foi instruída com os documentos essenciais – Estudo Técnico Preliminar, Documento de Formalização da Demanda, Termo de Referência e Matriz de Riscos – os quais, em conjunto, demonstram a necessidade da contratação, a vantagem da solução proposta e a compatibilidade com os princípios da economicidade, eficiência, legalidade e interesse público;
- c) as especificações técnicas constantes do Termo de Referência, embora rigorosas, mostram-se, em princípio, justificadas pela necessidade de assegurar

qualidade, segurança e sustentabilidade ambiental dos materiais escolares, devendo apenas ser mantida, na redação final do edital, a observância ao princípio da isonomia, com vedação a indicação de marcas, ressalvada a aceitação de certificados equivalentes quando pertinente;

d) não se verifica, no estado atual dos autos, qualquer vício jurídico capaz de obstar o prosseguimento do processo licitatório, cabendo apenas, na fase subsequente, o aperfeiçoamento redacional da minuta de edital, da minuta de Ata de Registro de Preços e do contrato, de forma a refletir fielmente o conteúdo do Termo de Referência e da Matriz de Riscos.

Diante disso, **opina esta Assessoria Jurídica pelo regular prosseguimento do processo licitatório**, autorizando-se a elaboração e submissão à autoridade competente da minuta de edital, da minuta de Ata de Registro de Preços e dos demais instrumentos convocatórios, os quais deverão, oportunamente, ser encaminhados novamente a esta Assessoria para exame jurídico específico das cláusulas editalícias e contratuais, antes da publicação do certame.

É o parecer.

De Belo Horizonte para Governador Valadares,
na data da assinatura eletrônica

VÍTOR RODRIGUES PIMENTEL

OAB/MG 150.694