PARECER Nº 790/2026 – PGM/CCL

REF: Processo nº 45498/2026 – Pregão Eletrônico

EMENTA: *Licitação – Aquisição de Kit de Uniforme Escolar – Sec. Mun. De Educação – Decreto Municipal n° 047/2024 – LC 123/2006 – Lei 14.133/2021.*

PARECER JURÍDICO

1. RELATÓRIO

Chega a esta Procuradoria, para análise jurídica, encaminhado pela Coordenação de Licitações, minuta de edital e de contrato administrativo, que enseja o Processo Administrativo nº 45498/2026, encaminhado com o propósito de se aferir sobre as formalidades legais e receberem ou não a anuência para o seu prosseguimento.

A documentação supra referida, trata-se da proposta de edital de licitação na modalidade Pregão Eletrônico, cujo objeto trata-se da confecção de uniformes escolares visando atender alunos da rede pública municipal de ensino vinculada à secretaria municipal de educação.

Foi realizada pesquisa de mercado, que gerou o levantamento preliminar de preços, no qual se conseguiu cotar um valor médio das aquisições a serem licitadas. Após, Departamento de Gestão Orçamentária, informou a Dotação Orçamentária, indispensável para cobrir as despesas.

Acostado ao processo encontra-se instruído com:

- Documento de Formalização de Demanda, fls. 03/04;
- Estudo Técnico Preliminar, fls. 05/21;
- Orçamentos, fls. 22/41;
- Mapa de Preços, fls. 42.
- Certidão de Validação de Valor, fls. 43;
- Acordão 3010/25 – TCE/PR, fls. 44/50;
- Termo de Referência, fls. 51/64;
- Solicitação e Indicação de Dotação Orçamentaria, fls. 65/66;

- Portaria n° 390/2025, fls. 67;
- Requisição de Compras, fls. 68;
- Checklist, fls. 69;
- Certidão de Não Fracionamento, fls. 70;
- Tramitação processual, 71;
- Minuta de edital P.E, fls. 72/124;
- Solicitação de Parecer Jurídico, fls. 125.

O valor máximo sugerido para a contratação será de R$ 4.322.234,00 (quatro milhões e trezentos e vinte e dois mil e duzentos e trinta e quatro reais).

É o relevante a ser relatado.

2. PRELIMINARMENTE

Com a vigência da Lei 14.133/21 trouxe a obrigatoriedade de promover a uniformização de editais, de modo a reduzir o risco de desvios e defeitos.

A padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021:

> *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:*
> *I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;*
> *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;*
> *III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;*
> ***IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência,***

de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

(grifou-se)

Assim, opina-se pela padronização das minutas de editais e dos contratos, visando melhor eficiência nas contratações públicas, de acordo com a Lei 14.133/21.

- **Finalidade e abrangência do parecer jurídico**

Preliminarmente, importa asseverar que compete a esta assessoria prestar consultoria sob prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspecto relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionário do administrador público legalmente competente, muito menos examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, ressalvadas as hipóteses teratológicas.

Os limites supramencionados em relação a atividade desta assessoria jurídica se fundamentam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa. Outrossim, as manifestações desta Procuradoria Geral são de natureza opinativa e, desta forma, **não vinculantes para o gestor público**, podendo este adotar orientação diversa daquela emanada do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorado no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §1° I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC)

"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;"

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

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.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem 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. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

3. DO MÉRITO

Em resposta à solicitação o processo foi analisado em sede preliminar surgindo o presente parecer, respeitando os princípios constitucionais e normas legais que regem as licitações e contratações públicas.

O presente Parecer Jurídico toma por base, **exclusivamente**, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em

epígrafe e que, à luz do artigo 53 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece que:

> ***Art. 53***
> *(...)*
>
> *§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos*

Nesse contexto, o presente opinativo limita-se a análise jurídica da legalidade dos documentos que compõe o caderno processual, até a presente data, tendo como verdadeiros todos os atos praticados.

➢ ***Da Fase Preparatória do Certame***

O artigo 18 e incisos da Lei n° 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

> *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;*

XV de Novembro, nº 105 / 83414-000 / Colombo - PR
Fone: 41 3656-8080 / CNPJ: 76.105.634/0001-70

*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.

Quanto ao inciso I, Verifica-se, no Estudo Técnico Preliminar apresentado às fls. 05/21, a descrição da necessidade da contratação. Ressalta-se que o referido documento deve contemplar o levantamento das possíveis alternativas aptas ao atendimento da demanda administrativa, com a devida análise comparativa entre as soluções identificadas, indicando-se, de forma fundamentada, aquela que melhor se adequa à realidade e às necessidades do Município.

A solução eleita deverá, posteriormente, ser devidamente detalhada no Termo de Referência, com a definição clara de suas especificações, características e demais elementos necessários à adequada instrução do procedimento e futura execução contratual.

132

Quanto ao inciso II, verifica-se no Termo de Referência (fls. 51/64) a indicação dos tópicos da fundamentação e definição do objeto.

Quanto ao inciso III, verifica-se que as condições de execução e condições de pagamento do objeto estão previstas no Termo de Referência (fls. 51/64).

Quanto ao inciso IV, verifica-se nos autos (fls. 22/41) que para a obtenção do preço médio, foi utilizado como parâmetro de painel de preço e contratações similares feitas pela Administração Pública, devendo sempre ser observado se a execução ou conclusão ocorreu no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, bem como que seja considerando para média de valores ou o menor valor obtido na pesquisa de preço, conforme previsto na IN SEGES /ME Nº 65/21, sempre buscando economia ao erário.

Quanto ao inciso V, verifica-se a presença de minuta do Edital de Licitação e seus Anexos, conforme (fls. 72/124), vale ressaltar, a importância da aplicação de modelo padronizado a ser utilizado pela Prefeitura Municipal de Colombo em todos os Editais.

Quanto ao inciso VI, verifica-se a presença da minuta de Contrato, conforme (fls. 105v/113).

Quanto ao inciso VII, verifica-se o regime de fornecimento do objeto, Avaliação, entrega e condições dos produtos o qual está previsto no Termo de Referência (fls. 51/64), em que consta a forma de solicitação, modos de execução, e demais elementos relacionados.

Quanto ao inciso VIII, verifica-se que a modalidade adotada é Pregão na forma eletrônica, o critério de julgamento é Menor Preço, e o modo de disputa é aberto.

Quanto ao inciso IX, verifica-se que as exigências relacionadas à habilitação se encontram no item 19.0 da Minuta de Edital (fls. 77v/79) quanto à participação de consórcios, há justificativa da vedação expressa no item 11.0 da minuta de Edital (fls. 75).

Quanto ao inciso X, verifica-se que consta dos autos a Análise de Riscos às fls. 20v, contemplando a identificação, avaliação e tratamento dos riscos relacionados à contratação. Ressalta-se a importância desse estudo para o adequado planejamento da contratação, especialmente por possibilitar a antecipação de eventos capazes de comprometer sua execução e a definição de medidas de prevenção e mitigação.

Quanto ao inciso XI, verifica-se que <u>não se trata de orçamento sigiloso</u>, tendo em vista o objeto da contratação.

Na sequência, o art. 18, §1º, incisos I a XIII da Lei nº. 14.133/2021 e o art. 81, incisos I a XIII do Decreto Municipal nº 47/2024 apresentam os elementos que o **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR** deve conter, sendo alguns de caráter obrigatório.

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

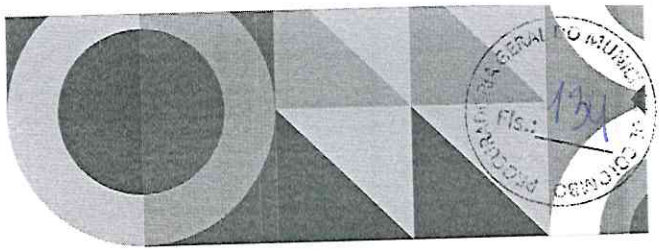
No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante elaboraram o estudo técnico preliminar. Apesar de se mostrar sintético, trata-se de um documento eminentemente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido.

Elementos obrigatórios: nos termos do art. 81, § 6º do Decreto Municipal nº 47/2024 são os elementos constantes nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do referido artigo.

Inciso I – Quanto à descrição da necessidade da contratação, considerando o problema a ser solucionado sob a ótica do interesse público, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar justifica a aquisição dos kits de uniforme escolar com fundamento na segurança e identificação dos alunos, na promoção da igualdade e na redução das desigualdades socioeconômicas, visando atender aproximadamente 26.000 estudantes da rede municipal de ensino no ano letivo de 2027, em atendimento ao disposto no art. 18, § 1º, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Inciso IV – Quanto aos quantitativos pretendidos, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar prevê a aquisição de 26.600 kits de uniforme escolar, considerando aproximadamente 26.000 alunos matriculados na rede municipal de ensino, conforme dados do Sistema de Registro Escolar (SERE), acrescidos de margem para eventuais oscilações nas matrículas. Recomenda-se, contudo, a apresentação da memória de cálculo e dos documentos que fundamentam os quantitativos estimados, em atendimento ao art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Inciso VI – Verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar apresenta a estimativa do valor da contratação, acompanhada de levantamento de mercado e pesquisa de preços baseada em contratações similares, com indicação dos valores unitários dos itens que compõem os kits de uniforme escolar, em atendimento ao disposto no art. 18, § 1º, inciso VI, da Lei Federal nº 14.133/2021.



Inciso VIII - Quanto ao parcelamento, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar apresenta justificativa para a aquisição dos uniformes em lote único, fundamentada na padronização dos kits, na eficiência logística e no controle das entregas, ressaltando-se que a decisão pelo agrupamento dos itens e a demonstração de sua vantajosidade permanecem sob a responsabilidade da área técnica requisitante.

Inciso XIII - Quanto ao posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar apresenta manifestação favorável à viabilidade da aquisição dos kits de uniforme escolar, considerando a solução escolhida adequada ao atendimento das necessidades da Administração Municipal, em conformidade com o art. 18, § 1º, inciso XIII, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Destaca-se que os demais elementos, quando não contemplados, devem ter suas justificativas apresentadas no próprio Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Importante ressaltar que os Termos de Referência e os documentos técnicos das licitações são elaborados com base no ETP. Este tem por objetivo apurar a demanda da administração, levantar informações de mercado e definir o objeto da futura contratação, demonstrando sua adequação ao interesse público.

Os Tribunais de Contas têm decidido que a ausência de um Estudo Técnico Preliminar (ETP) completo configura motivo para a nulidade da licitação, conforme o entendimento do TCE/SP no processo TCE-012227.989 (Pleno).

Além disso, o TCU impõe penalidades aos responsáveis por um ETP meramente formal, incluindo a autoridade que o aprovou, conforme o Acórdão nº 1064/2024 (Plenário).

➢ ***Da Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa***

Quanto à adoção da modalidade Pregão Eletrônico para atender aos interesses da Secretaria interessada, há que se registrar algumas considerações.

Conforme dispõe o Art. 29 da Lei 14.133/21, seguirá o rito procedimental comum:

> ***Art. 29.*** *A concorrência e o* ***pregão*** *seguem o rito procedimental comum a que se refere o* ***art. 17 desta Lei****, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.*

*Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do **caput** do art. 6º desta Lei.*

Nos termos do **Art. 6º, inciso XIII e inciso XLI da Lei nº 14.133** os bens e serviços comuns são:

(...)

***XIII** - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;*

(...)

No que se refere a modalidade pregão:

(...)

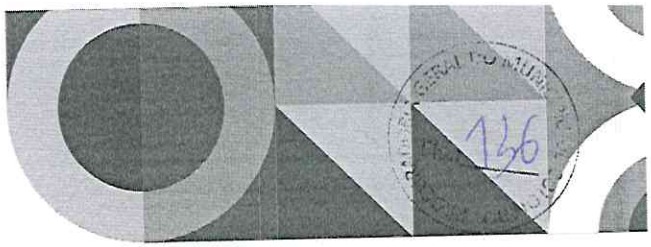
***XLI** - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;*

O Art. 17 § 2º da Lei nº14.133/21 versa que: As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

Pela leitura retro apresentada, é possível identificar que o objeto do processo em análise pode ser classificado como "comum", tendo em vista que não se trata de objeto de maior complexidade e que não possui nenhuma especificidade que prejudique a elaboração da proposta.

Portanto, não se verifica nenhum óbice para a utilização da modalidade Pregão na forma Eletrônica, para realizar a licitação ora em análise.

Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de



contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

I) modalidade de licitação;

II) critério de julgamento;

III) modo de disputa; e

IV) adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

Isto posto, o critério de julgamento adotado, consistente no menor preço, bem como o modo de disputa aberto, mostram-se compatíveis com a modalidade licitatória escolhida e com a sistemática prevista na legislação aplicável.

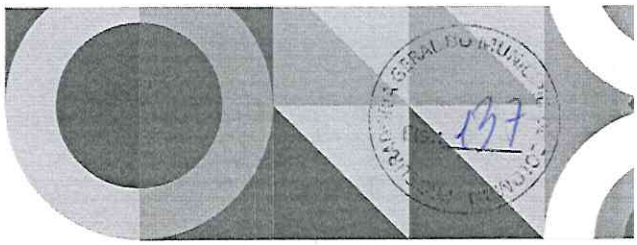
Quanto à forma de julgamento, ressalta-se que, sempre que o objeto for divisível e o parcelamento se mostrar técnica e economicamente viável, deve-se privilegiar a adjudicação por itens, por favorecer a ampliação da competitividade e a participação de maior número de fornecedores, entendimento também consagrado na Súmula nº 247 do TCU.

No presente caso, contudo, o Estudo Técnico Preliminar prevê o julgamento pelo menor preço por lote, contemplando a aquisição dos kits de uniforme escolar em lote único, cuja escolha foi justificada pela área técnica requisitante, especialmente quanto à padronização dos materiais, à eficiência logística e à facilidade de fiscalização contratual. Ressalta-se que a definição pelo agrupamento dos itens, bem como a avaliação de sua vantajosidade e dos possíveis impactos sobre a competitividade, constitui responsabilidade da área técnica competente.

➢ ***Da Minuta do Edital***

Passando-se à análise dos elementos constantes da minuta do edital, verifica-se que o instrumento convocatório contempla, de modo geral, as disposições essenciais previstas no art. 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim estabelece:

> 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.

Quanto à modalidade licitatória adotada, a minuta estabelece a realização de **pregão eletrônico**, o que se mostra juridicamente adequado, considerando que o objeto, conforme caracterizado nos autos, consiste na aquisição de bem cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital mediante especificações usuais de mercado, enquadrando-se no conceito de bem comum, nos termos do art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021, sendo aplicável o pregão na forma prevista no inciso XLI do mesmo dispositivo.

Quanto à qualificação técnica, verifica-se que o item 19.4.1 do Edital e o item 1.7 do Termo de Referência exigem a apresentação de atestados de capacidade técnica correspondentes a 50% dos quantitativos de cada item que compõe o kit de uniforme escolar. Recomenda-se que a área técnica apresente justificativa quanto à pertinência e à proporcionalidade das exigências estabelecidas, considerando as parcelas de maior relevância ou valor significativo da contratação, em observância ao art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Quanto à participação de consórcios, verifica-se que o item 11.1 do Edital estabelece a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, apresentando justificativa nos subitens 11.8.1 a 11.8.6. Ressalta-se que a decisão pela vedação, bem como a avaliação de seus possíveis impactos sobre a competitividade do certame, permanece sob responsabilidade da área técnica competente, nos termos do art. 15 da Lei Federal nº 14.133/2021. Recomenda-se, ainda, que seja corrigida a numeração dos subitens 11.8.1 a 11.8.6, a fim de adequá-los à sequência do item 11.1 do Edital.

Quanto à exigência de amostras e laudos técnicos, verifica-se que o item 17.1 do Edital e os itens 4.4.1.1 a 4.4.1.6 do Termo de Referência estabelecem a obrigatoriedade de apresentação de amostras físicas dos uniformes escolares, acompanhadas dos respectivos laudos técnicos laboratoriais, com a finalidade de aferir a conformidade dos produtos ofertados com as especificações estabelecidas no instrumento convocatório, em observância aos arts. 41 e 42 da Lei Federal nº 14.133/2021.

No presente caso, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência apresentam justificativas para a exigência dos laudos laboratoriais, especialmente quanto à verificação da composição e gramatura dos tecidos, à padronização

das cores e à resistência dos materiais aos processos de lavagem, fricção e exposição ao suor, visando assegurar a qualidade, a durabilidade e a adequação dos uniformes escolares às necessidades da Administração Municipal.

Ressalta-se, contudo, que tais exigências devem observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, isonomia e competitividade, recomendando-se que a área técnica requisitante avalie e ratifique a pertinência dos ensaios solicitados, a adequação das normas técnicas indicadas, a necessidade de acreditação dos laboratórios e a proporcionalidade das condições de apresentação e avaliação das amostras, de modo a evitar restrições indevidas à participação de potenciais interessados.

> *Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:*
>
> *I - preparatória;*
>
> *II - de divulgação do edital de licitação;*
>
> *III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;*
>
> *IV - de julgamento;*
>
> *V - de habilitação;*
>
> *VI - recursal;*
>
> *VII - de homologação.*
>
> *§ 1º A fase referida no inciso V do **caput** deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do **caput** deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.*
>
> *§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.*
>
> *§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do **caput** deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.*

Fls.: 139

(...)

É possível a exigência de apresentação desses elementos pela empresa provisoriamente vencedora, desde que o ato convocatório observe os seguintes requisitos: (i) a previsão clara e objetiva da exigência e dos critérios de avaliação; (ii) a demonstração da necessidade e pertinência da medida em razão das peculiaridades do objeto; e (iii) a garantia de isonomia e ampla competitividade entre os licitantes.

> *PREJULGADO Nº 22 "A apresentação de amostra do bem de consumo a ser adquirido poderá ser exigida pelo instrumento convocatório, mas somente do licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar.* ***O instrumento convocatório deverá estabelecer, além do prazo razoável para apresentação da amostra, as características que deverão ser comprovadas, os critérios e os métodos que serão empregados na análise.*** *A apresentação da amostra não poderá ser exigida de forma prévia ou na fase de habilitação dos licitantes, mas somente na fase de julgamento das propostas.* ***O instrumento convocatório deverá conter, de forma detalhada, porém objetiva, as características que a amostra deverá apresentar, além dos critérios e dos métodos que serão empregados na análise de suas características. Na hipótese de o licitante primeiro classificado não apresentar a amostra ou esta não atender os requisitos do edital, poderá a Administração, observada a legislação correlata à respectiva modalidade de licitação, convocar os licitantes remanescentes para fazê-lo. A Administração deverá dar publicidade aos relatórios, pareceres ou laudos decorrentes da análise realizada, firmados pelos responsáveis ou responsável pela análise, assegurando aos demais licitantes prazo razoável para o exercício do direito de eventual impugnação."***

De toda documentação técnica e amostra rejeitada, haverá a necessidade de assegurar-se o direito à contraprova, isto é, ao contraditório e ampla defesa do licitante, em vista da previsão constitucional no art. 5º, LV. Sobre essa observação, muito bem recomendou a Decisão 1237/2002 – Plenário, TCU:

> *"O exame de conformidade efetuado pela Administração, entretanto, há de ser feito com total transparência e com a possibilidade de acompanhamento pelo licitante, se ele assim desejar, sendo-lhe facultado acesso irrestrito ao laudo ou parecer que concluir pela desconformidade da amostra ao objeto da licitação, que deverá apontar de modo completo as falhas identificadas na amostra, a fim de que reste assegurado o direito de interpor recurso e*

140

exercitar o contraditório e a ampla defesa. (Voto do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, Processo 001.103/2001-0)"

Quanto à subcontratação, verifica-se que o item 26 do Edital e a cláusula sexta da minuta contratual estabelecem restrições à subcontratação do objeto, admitindo-a mediante autorização prévia da Administração. Recomenda-se que a área técnica apresente, justificativa quanto às restrições estabelecidas, em observância ao art. 122 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Recomenda-se, ainda, a compatibilização dessas disposições com o item 15.1.5 da minuta contratual, a fim de afastar a divergência quanto à possibilidade de subcontratação parcial previamente autorizada.

Quanto às sanções administrativas, verifica-se que o item 28 do Edital, o item 8 do Termo de Referência, o item 10 da minuta da Ata de Registro de Preços e a cláusula décima terceira da minuta contratual ainda fazem referência ao art. 7º da Lei Federal nº 10.520/2002, legislação revogada pela Lei Federal nº 14.133/2021. Dessa forma, **recomenda-se a revisão e adequação das disposições sancionatórias**, especialmente quanto às infrações, penalidades, prazos e procedimentos administrativos, em observância aos arts. 155 a 163 da Lei Federal nº 14.133/2021, assegurando-se a uniformidade entre o Edital e seus anexos.

Quanto ao tratamento diferenciado destinado às microempresas e empresas de pequeno porte, verifica-se que o item 12 do Edital disciplina sua participação no certame. Recomenda-se, contudo, que conste expressamente no instrumento convocatório a previsão quanto à aplicação ou não da cota reservada de até 25% do objeto às ME/EPP, acompanhada da respectiva justificativa técnica, especialmente em razão da adoção de lote único, em observância aos arts. 48, inciso III, e 49 da Lei Complementar nº 123/2006.

Quanto à minuta contratual, verifica-se que o instrumento contempla, de modo geral, as cláusulas essenciais previstas no art. 92 da Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente aquelas relativas ao objeto, às obrigações das partes, à fiscalização e gestão contratual, às condições de fornecimento e pagamento, aos prazos de execução, à vigência, às alterações contratuais, ao reajustamento de preços, às sanções administrativas e às hipóteses de extinção.

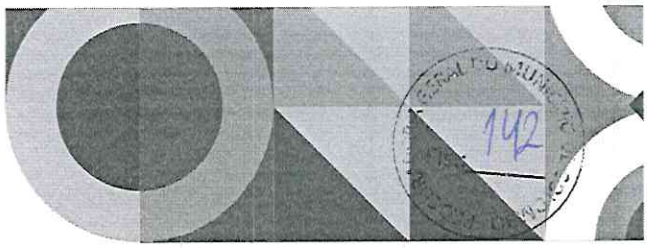
Assim, sob o aspecto estritamente jurídico-formal, não se identificam óbices quanto à sua estrutura, **desde que sejam previamente atendidas as adequações e recomendações consignadas ao longo deste Parecer Jurídico**, assegurando-se a compatibilidade das disposições contratuais com o Edital, o Termo de Referência e a legislação vigente.

➢ ***Do Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços***

Quanto aos preços indicados, cabe salientar que compete ao responsável pela elaboração dos orçamentos promover a adequada composição dos valores, bem como proceder à análise pormenorizada da média final apresentada, uma vez que a responsabilidade pelos atos praticados no âmbito da licitação é pessoal e intransferível, conforme entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União.

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

> *Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.*
>
> *§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:*
>
> *I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);*
>
> *II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;*
>
> *III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;*
>
> *IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores*



e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

(...)

No mesmo sentido, devem ser observadas, ainda, as diretrizes estabelecidas no art. 94 do Decreto Municipal nº 047/2024:

Art. 94. A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - consulta de preços ou banco de preços em saúde no Portal Nacional das Contratações Públicas, no painel de Preços constantes do banco de preços do sistema Bolsa de Licitações do Brasil – BLL, no Painel de Preços disponível no endereço eletrônico http://paineldeprecos.planejamento.gov.br, no Portal do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no Aplicativo Menor Preço desenvolvido pelo Governo do Estado do Paraná - Nota Paraná, dentre outros portais públicos, observada a correção do valor pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o qual for menor, desde a data da compra até a data da pesquisa de preços;

II - contratações similares da própria Administração Pública Municipal de Colombo ou de outros entes públicos, em execução ou concluídos no período de 01 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observada a correção do valor pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o qual for menor, desde a data da compra até a data da pesquisa de preços;

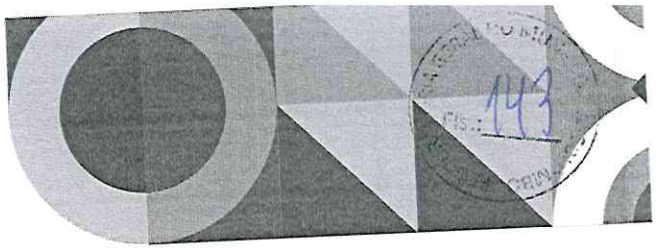
III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias;

V - tabelas oficiais e públicas que sirvam como parâmetro, por exemplo: SINAPI, Paraná Edificações, SEMOP/CTBA, ANP, FIPE, etc.;

VI - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços;

VII - obrigatoriamente, quando existente, o preço constante do Banco de Preços em Saúde (BPS), como referência de preços de medicamentos e produtos para saúde, observadas as quantidades adquiridas e a correção do valor pelo pelo Índice Nacional



de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o qual for menor, desde a data da compra até a data da pesquisa de preços.

§ 1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrado no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§ 2º Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de 03 (três) ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

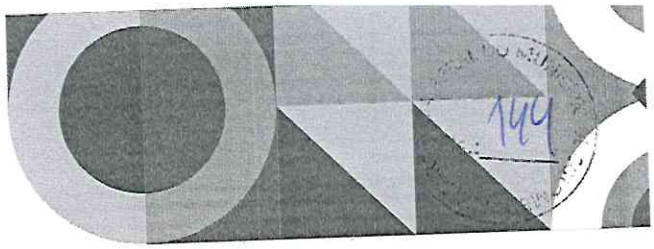
§ 3º A desconsideração dos preços inexequíveis ou os excessivamente elevados será feita conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

A legislação admite, como metodologia para a definição do preço de referência nas contratações públicas, a utilização da média, da mediana ou do menor preço obtido na pesquisa de preços, cabendo ao agente responsável pela estimativa justificar a escolha adotada, conforme as características do objeto e as condições do mercado.

Independentemente da metodologia escolhida, é imprescindível que o responsável pela pesquisa exclua os valores considerados inexequíveis, bem como aqueles manifestamente excessivos, em conformidade com as boas práticas e as orientações dos órgãos de controle, a fim de assegurar a fidedignidade da estimativa e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Ademais, faz-se necessário verificar se a execução ou conclusão das contratações utilizadas como parâmetro ocorreu no prazo de até 1 (um) ano anterior à data da realização da pesquisa de preços, conforme dispõe a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021.

Deverá o setor competente proceder à exclusão dos preços considerados inexequíveis, bem como daqueles manifestamente excessivos ou incompatíveis com os valores praticados no mercado, a fim de assegurar a obtenção de estimativa idônea e compatível com os princípios da razoabilidade, economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, nos termos da Lei nº 14.133/2021.



Ainda, destaca-se as normas da Instrução Normativa Seges/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, que estabelece o dever de materialização da pesquisa de preços em documento que contemple, no mínimo, as exigências do artigo 3º da referida norma:

> *Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:*
>
> *I - descrição do objeto a ser contratado;*
>
> *II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;*
>
> *III - caracterização das fontes consultadas;*
>
> *IV - série de preços coletados;*
>
> *V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;*
>
> *VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;*
>
> *VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e*
>
> *VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.*

A referida IN, em seu artigo 5º, define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133, de 2021. Acrescenta, no entanto, no §1º do artigo 5º que devem ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II, painel para consulta de preços do PNCP e contratações similares, respectivamente, devendo ser apresentada justificativa nos autos em caso de impossibilidade de adoção destes.

Ainda, nos termos do art. 92 do Decreto Municipal nº 047/2024, incumbe ao agente público competente manifestar-se quanto à compatibilidade dos preços estimados com os valores praticados no mercado, mediante justificativa apta a demonstrar a adequação do valor estimado da contratação.

No caso em análise, verifica-se o atendimento da referida exigência às fls. 43, constando manifestação pertinente quanto à compatibilidade dos preços estimados com a realidade mercadológica.

> *Art. 92. Os processos de licitação, de dispensa e inexigibilidade de licitação deverão ser instruídos com pesquisa acompanhada de justificativa de preços, a ser formalizada pelo agente público competente.*

(...)

Art. 98. O servidor responsável pela realização da pesquisa de preços deverá ser identificado nos autos do processo e assinar o mapa de formação de preços, responsabilizando-se pela pesquisa de preços realizada e pelo preço estabelecido no edital ou no instrumento respectivo da contratação direta.

Ademais, nos termos do Decreto Municipal, os documentos referentes à pesquisa de preços devem conter o carimbo e a assinatura do responsável, requisito que foi devidamente atendido às fls. 22/41.

Ressalta-se a importância de que a pesquisa de preços seja realizada da forma mais ampla possível, não se restringindo a número limitado de cotações, salvo em situações devidamente justificadas.

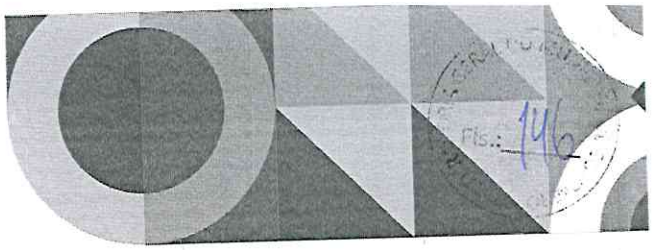
Por fim, importante ressaltar a previsão do art. 6º, § 4º, da IN nº 65, de 2021, que deve ser observada pelo consulente no sentido de que "Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados ".

➢ ***Do Descritivo Técnico***

Quanto às especificações e demais questões de natureza eminentemente técnica constantes no Termo de Referência, cumpre registrar que esta Procuradoria-Geral do Município **não detém conhecimento técnico especializado para aferir a adequação, necessidade ou suficiência dos parâmetros definidos pela unidade requisitante**, tampouco para concluir, sob o aspecto técnico, acerca de eventual caráter restritivo das exigências estabelecidas.

A atuação jurídica, nesse particular, limita-se à análise de sua compatibilidade com as normas e princípios aplicáveis às contratações públicas, especialmente quanto à preservação da **isonomia, proporcionalidade e competitividade do certame**. Nesse sentido, o **art. 9º da Lei nº 14.133/2021** veda a adoção de medidas que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação, inclusive mediante exigências, preferências ou distinções que não guardem pertinência ou proporcionalidade com o objeto da contratação.

➢ ***Da Designação de agentes públicos***



Os arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133, de 2021, tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, conforme se extrai das normas abaixo transcritas:

> *Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:*
> *I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;*
> *II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e*
> *III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.*
> *§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.*
> *§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.*
> *Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.*
> *§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.*
> *§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição*

> *individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.*
>
> *§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. (Regulamento) Vigência.*
>
> *§ 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.*
>
> *§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.*

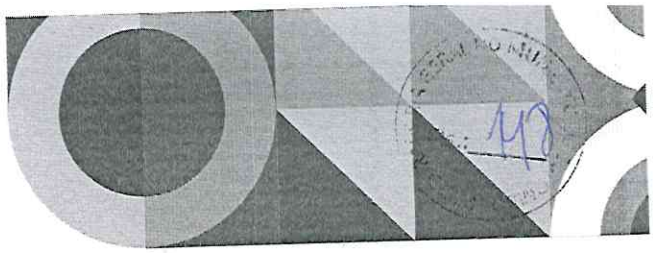
As regras do art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, também apresentam algumas limitações a serem observadas no caso concreto:

> *§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.*
>
> *§ 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.*

Desse modo, destaca-se, para além da observância aos dispositivos da Lei nº 14.133, de 2021, deve a Administração cuidar para que as normas internas sejam observadas na tramitação processual.

➢ ***Da Publicidade do edital e do termo do contrato***

Destaca-se ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.



Ainda, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Finalmente, muito embora seja de conhecimento da Divisão de Licitações Municipais, alerta-se para a necessidade do atendimento do contido na Instrução Normativa nº. 156/2020 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e atenção aos Princípios Gerais que devem pautar toda atuação da Administração Pública.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com fundamento no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021 e considerando a análise jurídico-formal dos documentos e minutas que instruem o Processo Administrativo nº 45498/2026, esta Procuradoria-Geral do Município manifesta-se pela viabilidade jurídica do prosseguimento do procedimento licitatório, destinado à aquisição de kits de uniforme escolar para atendimento dos alunos da rede municipal de ensino, desde que previamente atendidas as recomendações e promovidas as adequações apontadas ao longo deste Parecer Jurídico.

Após o atendimento das recomendações consignadas, deverá ser promovida a conferência final da compatibilidade entre o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, a minuta do Edital, a minuta da Ata de Registro de Preços, a minuta contratual e os demais documentos integrantes da fase preparatória, a fim de assegurar a uniformidade das disposições e afastar eventuais divergências ou contradições entre os instrumentos.

Deverão ser igualmente observadas as exigências legais relativas à publicidade do certame e aos prazos mínimos aplicáveis, em conformidade com a Lei Federal nº 14.133/2021 e com a regulamentação pertinente.

Ressalta-se que a definição das especificações técnicas, dos quantitativos, das condições de fornecimento, dos critérios de qualidade e aceitação dos uniformes escolares, bem como a avaliação da vantajosidade do agrupamento dos itens e da pertinência das exigências técnicas, **permanecem sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação e dos setores técnicos competentes**, aos quais incumbe avaliar, justificar e validar as escolhas realizadas na fase preparatória da contratação.

Por fim, destaca-se que o presente parecer restringe-se ao exame dos aspectos jurídicos do procedimento, não abrangendo avaliações de natureza eminentemente técnica, mercadológica, econômica ou de mérito administrativo, sem prejuízo das recomendações formuladas com a finalidade de resguardar a legalidade, a isonomia, a competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

É o parecer que submeto à criteriosa apreciação de V. Sa.

Colombo, 11 de novembro de 2026.

Denise Ferrarini Hallgren
Assessora Jurídica

Wesley Vieira dos Santos
Assessor Jurídico

Greice Bodziak
Procuradora-Geral do Município