587

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 000011546/2026.
INTERESSADA: Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer — SEMEC.
ASSUNTO: Licitação para aquisição de kits de material escolar e kits pedagógicos mediante Sistema de Registro de Preços.

I- RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Processo Administrativo nº 000011546/2026, instaurado pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer — SEMEC, cujo objeto consiste na formação de Sistema de Registro de Preços para futura aquisição de kits de material escolar destinados aos alunos da Rede Municipal de Ensino e de kits pedagógicos destinados aos professores em exercício.

A instrução examinada contém, entre outros documentos, Documento de Formalização de Demanda — DFD, Estudo Técnico Preliminar — ETP, Termo de Referência, pesquisa de preços, planilha ou mapa de apuração, parecer técnico-operacional, indicação contábil e minuta de edital, além de minuta de ata de registro de preços.

A modelagem indicada é a de pregão eletrônico, pelo critério de menor preço global, com modo de disputa aberto e adoção do Sistema de Registro de Preços. O edital prevê sessão pública para 16 de novembro de 2026, às 14h, horário de Brasília.

O valor estimado aparece nos autos em duas cifras: R$ 742.114,85, constante do ETP, da solicitação contábil e de documentos correlatos, e R$ 742.107,27, indicado no edital e no Termo de Referência. Também foram identificadas divergências em quantitativos, campos essenciais sem preenchimento, referências a números de processo e pregão distintos, bem como incompatibilidade entre o edital, que prevê pregão eletrônico, e a minuta de ata, que contém referência a pregão presencial.

O último ato localizado é a solicitação de parecer jurídico preliminar, datada de 27 de outubro de 2026. Não foram identificados, até esse momento, publicação efetiva do edital, realização da sessão pública, julgamento, fase recursal, adjudicação ou homologação.

É o relatório.

588

A presente manifestação tem por finalidade realizar o controle prévio de legalidade da fase preparatória do procedimento licitatório, examinando a documentação disponibilizada e indicando as providências necessárias para que o certame possa prosseguir com segurança jurídica.

A análise jurídica não substitui as avaliações técnicas, mercadológicas, contábeis ou orçamentárias atribuídas aos setores competentes. Compete à assessoria jurídica verificar a conformidade formal e jurídica da instrução, a coerência dos documentos e a presença dos pressupostos necessários à divulgação do edital, sem assumir a responsabilidade pela definição técnica do objeto, dos quantitativos ou dos preços de mercado.

II- FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A contratação está submetida à Lei Federal nº 14.133/2021 e ao Decreto Municipal nº 781/2025, que regulamenta, no âmbito do Município de Jaguariaíva, os procedimentos licitatórios disciplinados pela nova Lei de Licitações.

A Lei nº 14.133/2021 determina que a fase preparatória seja estruturada com base no planejamento e contemple a necessidade da contratação, a definição do objeto, as condições de execução e pagamento, o orçamento estimado, o regime de fornecimento, a modalidade, o critério de julgamento, o modo de disputa, a análise de riscos e os documentos convocatórios. O art. 18 da Lei estabelece, ainda, que o ETP deve demonstrar a necessidade administrativa, as quantidades, o levantamento de mercado, a estimativa de valor, a solução escolhida e a adequação da contratação ao interesse público.

No âmbito municipal, o Decreto nº 781/2025 também prevê que a fase preparatória compreenda a elaboração do ETP, do Termo de Referência, da pesquisa de preços, da autorização de abertura, das minutas, da análise jurídica e da autorização para publicação do edital. A documentação examinada demonstra que parcela substancial dessa etapa foi cumprida, mas a autorização formal para publicação ainda deve ser proferida pela autoridade competente após o saneamento das pendências.

O controle jurídico prévio é exigido pelo art. 53 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual, ao final da fase preparatória, o processo deve ser encaminhado ao órgão de assessoramento jurídico para análise prévia de legalidade. A mesma norma exige que a manifestação aprecie os elementos indispensáveis à contratação e exponha os pressupostos de fato e de direito considerados.

Assim, a emissão deste parecer é adequada e necessária, mas o prosseguimento não deve ocorrer com documentos contraditórios ou incompletos.

589

Os documentos examinados descrevem a necessidade de aquisição de kits escolares para os alunos da Rede Municipal de Ensino e kits pedagógicos para professores, com justificativas relacionadas à continuidade das atividades educacionais, à padronização dos materiais, à eficiência logística e à redução de perdas e de estoques.

O objeto, em princípio, possui padrões de desempenho e qualidade passíveis de definição objetiva por especificações usuais de mercado. A Lei nº 14.133/2021 define o pregão como modalidade destinada à contratação de bens e serviços comuns, e o próprio Decreto Municipal nº 781/2025 estabelece que o pregão se aplica a objetos cujos padrões possam ser objetivamente definidos no edital.

A adoção do pregão eletrônico, portanto, mostra-se juridicamente compatível com a descrição do objeto, desde que a área técnica mantenha a declaração de sua natureza comum e assegure que as especificações não contenham exigências desnecessárias, direcionamento de marca ou restrições indevidas à competição.

O rito licitatório deve observar a sequência legal das fases preparatória, de divulgação do edital, apresentação de propostas e lances, julgamento, habilitação, fase recursal e homologação. A preferência legal pela forma eletrônica reforça a adequação da modelagem adotada no processo.

A adoção do Sistema de Registro de Preços está justificada nos documentos pela previsão de fornecimento parcelado e pela conveniência de reduzir estoques e racionalizar a aquisição dos kits conforme a demanda administrativa.

A Lei nº 14.133/2021 admite o uso do Sistema de Registro de Preços para contratação de bens e serviços e exige, entre outros requisitos, ampla pesquisa de mercado, observância do regulamento aplicável, rotina de controle, atualização periódica dos preços, definição do prazo de validade do registro e disciplina da inclusão de licitantes remanescentes na ata. O art. 82 também estabelece que o edital deve tratar das especificidades do objeto, quantidades, critério de julgamento, alterações de preços e hipóteses de cancelamento da ata.

A escolha do menor preço global ou por lote global exige especial cautela. Quando a Administração reúne diversos itens em grupo ou lote, deve demonstrar, no processo, a inviabilidade ou inconveniência da adjudicação por item e a vantagem técnica e econômica da solução agrupada. A justificativa deve ser coerente com a natureza dos kits completos, evitando que o agrupamento reduza indevidamente a participação de fornecedores capazes de atender apenas parcelas do objeto.

A instrução contém justificativa técnica para a aquisição de kits completos, vinculada à padronização, à eficiência logística e à redução de

perdas. Recomenda-se, contudo, que essa justificativa seja expressamente relacionada à opção pelo lote global no ETP e no edital, com indicação objetiva das razões pelas quais a adjudicação por item não seria mais vantajosa ou adequada.

A pesquisa de preços registra consulta a sete empresas, com duas propostas válidas. Os documentos mencionam, contudo, metodologias distintas: em determinado trecho, o menor valor aparece como parâmetro; em outro, afirma-se que foi adotada a média aritmética das propostas válidas. Essa divergência deve ser eliminada antes da publicação, mediante manifestação expressa do setor responsável acerca da metodologia efetivamente utilizada, dos preços considerados, dos preços descartados e da justificativa para eventual descarte.

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 exige que o valor previamente estimado seja compatível com os preços de mercado, considerando os preços constantes de bases públicas, as quantidades contratadas, a economia de escala e as peculiaridades locais. Para aquisição de bens, o dispositivo prevê parâmetros de pesquisa que podem ser utilizados de forma combinada ou não, incluindo bases públicas, contratações similares, sítios especializados e pesquisa direta com fornecedores, nesta última hipótese mediante solicitação formal e justificativa da escolha dos fornecedores.

A pesquisa exclusivamente junto a fornecedores não é, por si só, juridicamente impossível, mas exige que o processo demonstre a regularidade da consulta, a justificativa da seleção das empresas, a data das cotações, a compatibilidade temporal dos orçamentos e a análise crítica dos resultados. A existência de sete consultas e apenas duas respostas válidas deve ser explicada, sobretudo para demonstrar que a Administração não limitou indevidamente a formação do orçamento estimado.

A definição dos quantitativos é matéria técnica, mas sua coerência documental é requisito jurídico da fase preparatória. Quantidades divergentes comprometem a clareza do objeto, a formação das propostas, a comparação entre os licitantes e a futura execução da ata. Por isso, o processo deve retornar à área demandante para validação formal dos quantitativos e ratificação da memória de cálculo.

A minuta da ata deve ser compatível com a modalidade, o processo, o edital e o regime jurídico efetivamente adotados. Devem ser preenchidos os campos identificadores e conferidos, no mínimo, o objeto, os quantitativos máximos, os preços, o prazo de vigência, as condições de fornecimento, os critérios de atualização e cancelamento, as obrigações das partes, a fiscalização, as sanções e a forma de contratação decorrente da ata.

A Lei nº 14.133/2021 exige que a minuta de contrato, quando necessária, conste como anexo do edital. Embora o edital preveja a possibilidade de formalização por contrato ou instrumento equivalente, a

Administração deve verificar se, diante do objeto e da forma de execução, a minuta correspondente está efetivamente juntada ou se o instrumento equivalente está suficientemente disciplinado no edital e na ata. A ausência de minuta autônoma de contrato não impede automaticamente o prosseguimento, mas deve ser justificada e suprida quando necessária à adequada formalização da contratação.

591

Quanto à disponibilidade orçamentária, consta a Indicação Contábil nº 124/2026, de 27 de outubro de 2026, com indicação de recursos e dotações. Todavia, os documentos examinados não confirmam de maneira inequívoca a efetivação da reserva ou do bloqueio do saldo. Antes da autorização para publicação, o setor competente deve certificar a suficiência da dotação e, se exigível no fluxo municipal, juntar a reserva orçamentária correspondente ao valor final corrigido.

A indicação contábil e a reserva devem refletir o mesmo valor constante do orçamento estimado e dos documentos convocatórios. Se o Sistema de Registro de Preços não implicar obrigação imediata de contratação integral, essa circunstância deve ser compatibilizada com o planejamento orçamentário e com as regras de execução das futuras contratações.

A publicidade do edital é requisito indispensável à validade e à eficácia do certame. O art. 54 da Lei nº 14.133/2021 determina a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, além da publicação do extrato no diário oficial competente e da possibilidade de divulgação adicional no sítio eletrônico oficial.

No caso examinado, não foi localizada comprovação de publicação efetivada, o que é compatível com o estágio preparatório do processo. O parecer técnico-operacional, inclusive, indica que, após a análise jurídica, os autos devem ser submetidos à autoridade superior para autorização formal da publicação.

A ausência atual de publicação não constitui irregularidade consumada se o edital ainda não foi divulgado. Contudo, a publicação somente deverá ocorrer após a correção dos documentos, a aprovação da versão final pela autoridade competente e a observância dos meios de publicidade legalmente exigidos.

A relevância da publicidade foi reconhecida pela 4ª Câmara Cível do TJ-PR no Agravo de Instrumento nº 01184406020258160000, julgado em 2026, que considerou apta a comprometer a validade de procedimento licitatório a ausência de publicação no PNCP de etapa antecedente e vinculante do certame. O precedente não trata dos mesmos fatos deste processo, mas reforça que a divulgação adequada é condição de transparência e de acesso igualitário dos interessados.

592

III- CONCLUSÃO

Diante do exposto, no exercício do controle prévio de legalidade, opino: **I- pela possibilidade jurídica de prosseguimento do Processo Administrativo nº 11546/2026, cujo objeto é a aquisição de kits de material escolar e kits pedagógicos mediante pregão eletrônico e Sistema de Registro de Preços;** II- pela submissão dos autos à autoridade competente para autorização formal da publicação; III- autorizada a publicação, pela divulgação integral do edital e de seus anexos no PNCP, pela publicação do extrato no Diário Oficial competente e pela observância das demais regras de publicidade previstas na Lei nº 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 781/2025.

É o parecer. S.M.J.

Jaguariaíva-PR, 28 de outubro de 2026.

MATHEUS RISSATTO RIVOIRO
Procurador do Município