

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO.
PROCESSO LICITATÓRIO Nº 056/2025.
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 020/2025.
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREJO DA
MADRE DE DEUS-PE. OBSERVÂNCIA
DA LEI Nº 14.133/2021. OPINATIVO
PELA APROVAÇÃO DA FASE
INTERNA.

RELATÓRIO

Submeteu-se ao crivo dessa assessoria a análise dos aspectos jurídicos relativos à abertura do PROCESSO LICITATÓRIO Nº 056/2025, PREGÃO ELETRÔNICO Nº 020/2025 cujo objeto é o “Sistema de Registro de Preços voltado a contratação de empresa especializada para o fornecimento parcelado de materiais escolares, destinados à formação de kits escolares para a distribuição gratuita, visando atender às necessidades dos alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino do Município de Brejo da Madre de Deus – PE, conforme definições e especificações contidas no Termo de Referência, Anexo I do Edital.”

Seguindo a liturgia de praxe, os autos foram submetidos à análise desta assessoria jurídica, a fim de que fosse verificada a legalidade dos atos da fase interna do procedimento licitatório.

É, em abrupta síntese, o que importa relatar.

Passo a fundamentar, para, ao final, opinar.

FUNDAMENTAÇÃO

Registre-se, de pôrtico, que o presente parecer tem por objeto analisar a fase preparatória do procedimento licitatório, visando verificar os aspectos jurídicos da minuta elaborada, em conformidade com o que preceitua o art. 53 da Lei nº 14.133/21.

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.

Pois bem. A obrigatoriedade de licitar consta na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI. O procedimento licitatório visa garantir não apenas a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas sim, visa assegurar o princípio constitucional da isonomia entre os potenciais fornecedores do objeto pretendido.

Em face do regramento constitucional, em 2021, foi editada a Lei Nacional nº 14.133/2021, que instituiu normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, em substituição a antiga Lei nº 8.666/93. De acordo com o art. 17 da nova legislação de regência da matéria, 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.

No caso dos autos, em razão do andamento dos atos praticados até o presente momento, somente é possível realizar uma análise dos elementos registrados na fase inicial do procedimento licitatório. Por consequência, torna-se fundamental atentar para o teor do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que inaugura o capítulo referente à fase preparatória da licitação, *in verbis*:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Compulsando os documentos que instruem os autos do processo de contratação, verificam-se, entre outros, o Estudo Técnico Preliminar com a descrição da necessidade da contratação e Termo de Referência com a definição do objeto, condições gerais da contratação, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e pagamento, forma e critérios de seleção, estimativas do valor da contratação e adequação orçamentária.

Ainda em atenção ao disposto no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o Plano Anual de Contratações (PAC), observa-se que no ETP, item 4, informa que: “b) Conforme disposto no art. 12 da Lei nº 14.133/2021, que institui normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública, o presente documento de formalização de demanda está devidamente alinhado ao Plano de Contratações Anual (PCA). A necessidade ora apresentada foi identificada e registrada no planejamento de contratações, com base em critérios de oportunidade, conveniência e estratégia institucional, respeitando os princípios da economicidade, eficiência e transparência. c) A despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Foram observadas, previamente, todas as prescrições constantes do art. 16, inciso I e II, e § 1º incisos I e II da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)”.

Conforme exposto no Estudo Técnico Preliminar, a presente contratação tem por objetivo assegurar condições adequadas ao pleno desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem dos alunos da rede pública municipal. Logo, a disponibilização de materiais escolares básicos é indispensável para o acompanhamento das atividades pedagógicas, a promoção da igualdade de oportunidades e o fortalecimento da permanência dos estudantes na escola. A aquisição e distribuição dos kits escolares visam suprir as necessidades dos alunos da educação infantil, do ensino fundamental e das demais modalidades da rede municipal, contemplando itens essenciais ao desempenho das atividades escolares.

Ademais, verifica-se a minuta de edital, conta com quatro anexos (Termo de Referência, Minuta de Ata de Registro de Preços, Declaração Unificada, Modelo Declaração ME/EPP/MEI e dois apêndices do anexo do Termo de Referência com o Estudo Técnico Preliminar e Mapa de Riscos), e

contempla o objeto, as exigências de participação na licitação, apresentação da proposta inicial, preenchimento da proposta, abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances, fase de julgamento, fase de habilitação, ata de registro de preços, formação do cadastro de reserva, recursos, infrações administrativas e sanções, impugnação ao edital e do pedido de esclarecimento e das disposições gerais, em conformidade com o art. 25 da lei disciplinadora do tema.

Em relação à modalidade de licitação, entende-se ser correta a escolha do Pregão Eletrônico, tendo em vista ser a modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, conforme previsto no art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021. Além disso, é a mais vantajosa para a Administração Pública em razão da ampla competitividade de preços dela decorrentes.

Conforme o Estudo Técnico Preliminar, a contratação será realizada de forma parcelada, adotando-se o critério de julgamento pelo menor preço por lote, em razão da heterogeneidade e da correlação entre os itens que compõem o objeto. A medida fundamenta-se nos princípios da eficiência, economicidade e vantajosidade previstos na Lei nº 14.133/2021, visando assegurar o melhor resultado para o interesse público.

O objeto consiste na aquisição de materiais escolares, personalizados e não personalizados, destinados aos alunos da Rede Municipal de Ensino, cuja execução requer padronização técnica e estética e coordenação logística integrada. O parcelamento em três lotes busca garantir uniformidade, qualidade e eficiência na aquisição, além de otimizar a gestão administrativa e reduzir riscos logísticos durante a execução contratual.

A medida enquadra-se na exceção prevista na Súmula nº 247 do TCU, que admite a contratação por preço global em casos de objeto divisível, desde que a divisão possa acarretar prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, situação verificada no presente caso.

Súmula 247: 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.

A estimativa do quantitativo, conforme registrado no Estudo Técnico Preliminar (ETP), foi elaborada com base no número atual de alunos matriculados nas unidades escolares da rede pública municipal, utilizando-se dados oficiais fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação, devidamente atualizados no sistema de matrícula vigente.

Considerando, contudo, o caráter dinâmico do processo educacional e a necessidade de assegurar o atendimento integral a todos os estudantes, previu-se um acréscimo sobre as quantidades inicialmente projetadas. Tal previsão fundamenta-se na possibilidade de variação do número de matrículas ao longo do exercício letivo, situação comumente observada em decorrência de fatores como: migração de alunos provenientes de outras redes de ensino (estadual, privada ou de municípios vizinhos), crescimento populacional nas faixas etárias escolares, reabertura de turmas, ampliação de vagas em determinadas unidades de ensino e reposição de materiais destinados a estudantes ingressantes no decorrer do ano letivo.

No tocante ao dispêndio econômico que se depreende da contratação, esta assessoria jurídica destaca que não detém *expertise* para examinar e aquilar a correspondência dos valores estimados no certame frente ao usualmente praticado pelo mercado. Nada obstante, percebe-se que há no processo pesquisa de preços, realizadas através da plataforma do Banco de Preços, entre os meses de setembro/2025 e outubro/2025. **Recomenda-se**, que o responsável pela realização da pesquisa proceda à assinatura dos documentos que consolidam as informações encontradas.

Ademais, cumpre asseverar que é obrigatória a divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Pùblicas (PNCP) e do extrato do edital em Diário Oficial, em atendimento ao prescrito no art. 54, *caput* e §1º da Lei nº 14.133/2021.

Por fim, nos termos do art. 54, §3º da Lei de regência da matéria, após a homologação do processo licitatório, será disponibilizado no Portal Nacional

de Contratações Públícas (PNCP) os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, estando configurada a regularidade do procedimento adotado, com esteio na legislação vigente, **OPINO PELA APROVAÇÃO DA FASE INTERNA**, a fim de que seja autorizado o início da fase externa do referido certame.

É, S.M.J., o Parecer, que submeto à análise superior.
Brejo da Madre de Deus/PE, 07 de novembro de 2025.

JULIO TIAGO DE C. RODRIGUES
OAB/PE 23.610