



PARECER JURÍDICO — FASE INTERNA | PREGÃO ELETRÔNICO | SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

QUADRO DE IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

Nº do Processo:	Processo Administrativo nº 1.614/2026
Interessado:	Departamento de Licitações e Contratos Administrativos – DLCA; Secretaria/Fundo Municipal de Educação – SEMED/FME/FUNDEB; Secretaria/Fundo Municipal de Assistência Social – SEMAS/FMAS
Modalidade:	Pregão Eletrônico – Sistema de Registro de Preços
Critério de Julgamento:	Menor Preço por Item – Modo de Disputa Aberto
Objeto:	Aquisição de Materiais Didáticos – Educativo (materiais didático-pedagógicos), para suprir as necessidades da Secretaria/Fundo Municipal de Educação, do FUNDEB e da Secretaria/Fundo Municipal de Assistência Social do Município de Viseu/PA, conforme documentação técnica e administrativa anexa.
Valor Estimado:	R\$ 3.529.487,45 (três milhões, quinhentos e vinte e nove mil, quatrocentos e oitenta e sete reais e quarenta e cinco centavos)

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. FASE PREPARATÓRIA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. PREGÃO, NA FORMA ELETRÔNICA. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DIDÁTICOS – EDUCATIVO. SEMED/SEMAS. LEI Nº 14.133/2021. LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006. DECRETO FEDERAL Nº 11.462/2023. DECRETOS MUNICIPAIS Nº 005/2024 E Nº 006/2024. LEI MUNICIPAL Nº 632/2026.

I – Licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, com adoção do Sistema de Registro de Preços, para aquisição de materiais didático-pedagógicos destinados às redes municipais de educação e de assistência social.

II – Análise pormenorizada e sequencial da fase interna. Verificação da observância dos arts. 12, 18, 23, 25, 29, 40, 41, 53, 55, 58, 62 a 70, 82 a 84 e 92 da Lei nº 14.133/2021, do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 e das normas municipais correlatas.

III – Pela regularidade com ressalvas, condicionada a continuidade do certame ao prévio saneamento dos apontamentos capazes de comprometer a legalidade do procedimento, nos termos deste parecer.

01. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Preliminarmente, registra-se que compete a esta Procuradoria-Geral prestar consultoria jurídica de natureza estritamente opinativa, sob o prisma da legalidade, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do ordenador de despesas legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa ou financeira que fujam ao âmbito jurídico.

O art. 53 da Lei nº 14.133/2021 impõe que, ao final da fase preparatória, o processo licitatório seja encaminhado ao órgão de assessoramento jurídico para controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da contratação, devendo o parecer ser redigido em linguagem clara e objetiva, com apreciação de todos os



elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito considerados na análise.

FUNDAMENTO NORMATIVO — COMPETÊNCIA — ART. 53 DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 53, caput – Lei nº 14.133/2021: “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.”

Art. 53, § 1º, II – Lei nº 14.133/2021: “Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá: [...] 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.”

Feitas essas considerações, passa-se à análise sequencial das etapas da fase interna, de forma fundamentada e com indicação dos dispositivos aplicáveis em cada etapa.

02. RELATÓRIO

Por intermédio de despacho subscrito pelo Agente de Contratação, datado de 10 de agosto de 2026, o Departamento de Licitações e Contratos Administrativos encaminha a esta Procuradoria-Geral o presente processo para análise do fluxo procedimental e das minutas de Edital, de Ata de Registro de Preços e de Termo de Contrato, referentes a procedimento licitatório na modalidade Pregão, na forma eletrônica, com adoção do Sistema de Registro de Preços, cujo objeto é a aquisição de Materiais Didáticos – Educativo, destinados à Secretaria/Fundo Municipal de Educação, ao FUNDEB e à Secretaria/Fundo Municipal de Assistência Social do Município de Viseu/PA.

Compulsando os autos, que somam 437 (quatrocentas e trinta e sete) páginas, verifica-se a seguinte instrução, em ordem cronológica: Documentos de Formalização de Demanda da SEMED e da SEMAS, com as respectivas memórias de cálculo, encaminhados à Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento em 08/07/2026; despacho de abertura do processo pela SEPLAG em 13/07/2026; pesquisa de preços elaborada pelo Departamento de Pesquisa de Preços, mediante a ferramenta Banco de Preços, no período de 14 a 17/07/2026, acompanhada de Relatório de Cotação e de Mapa Comparativo, com valor total estimado de R\$ 3.529.487,45; Estudo Técnico Preliminar e Mapa de Gerenciamento de Riscos, datados de 20/07/2026; Termo de Referência datado de 22/07/2026, subscrito pela Secretária Municipal de Educação e pelo Secretário Municipal de Assistência Social; minutas de Edital, de Ata de Registro de Preços e de Termo de Contrato, encaminhadas em 24/07/2026; informação de existência de dotação orçamentária prestada pelo Setor Contábil em 28/07/2026, mediante o Memorando nº 160/2026 – SC/SEFIN, com indicação das dotações das unidades 0808 (FME), 0909 (FUNDEB) e 1616 (FMAS), nos elementos de despesa 3.3.90.30.00, 3.3.90.32.00 e 3.3.90.39.00; despacho de encaminhamento ao DLCA em 04/08/2026; e, por fim, a remessa dos autos a esta Procuradoria-Geral em 10/08/2026.

Consoante expressamente consignado no despacho de remessa, a Declaração de Adequação Orçamentária e a autorização da autoridade superior para a abertura do procedimento licitatório serão providenciadas após a emissão do presente parecer, sequência que se mostra compatível com o rito da fase preparatória, desde que tais atos antecedam a publicação do edital, conforme adiante se explicitará.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

03. FUNDAMENTAÇÃO



O processo licitatório encontra seu fundamento constitucional no art. 37, XXI, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 14.133/2021. O art. 5º dessa Lei elenca os princípios reitores do procedimento: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, transparência, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável. O art. 18, caput, determina que a fase preparatória deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, abordando todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação. A partir desse mandamento, analisa-se cada etapa.

03.1. Do Alinhamento com o Plano de Contratações Anual — PCA

A fase preparatória deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual, instrumento de governança que viabiliza o planejamento antecipado das contratações e a adequação orçamentária. No Município de Viseu/PA, o PCA é regulado pelo Decreto Municipal nº 005/2024, e demandas não previstas exigem sua atualização prévia, mediante justificativa aprovada pela autoridade competente.

🏛️ FUNDAMENTO NORMATIVO — PCA — ART. 12, VII, DA LEI Nº 14.133/2021 E DECRETO MUNICIPAL Nº 005/2024

Art. 12, VII – Lei nº 14.133/2021: “a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.”

Art. 5º – Decreto Municipal nº 005/2024: Os órgãos elaborarão, até a primeira quinzena de fevereiro de cada exercício, o plano de contratações anual, contendo todas as contratações pretendidas, incluídas as contratações diretas.

Art. 11 – Decreto Municipal nº 005/2024: O PCA poderá ser alterado mediante justificativa aprovada pela autoridade competente, quando sobrevier demanda não prevista originalmente.

No caso concreto, ambos os Documentos de Formalização de Demanda declaram, expressamente, que o objeto não consta do Plano de Contratações Anual do exercício de 2026, atribuindo a ausência ao surgimento superveniente da demanda. O próprio Termo de Referência registra que a contratação “será inserida mediante a devida atualização do Plano de Contratações Anual”. Sucede que não consta dos autos o ato formal de atualização do PCA-2026, aprovado pela autoridade competente, na forma do art. 11 do Decreto Municipal nº 005/2024.

A pendência não é mera formalidade. O PCA é instrumento de governança que evita o fracionamento de despesas, alinha as contratações ao planejamento estratégico e lastreia a previsão orçamentária; a deflagração de certame de vulto superior a três milhões e quinhentos mil reais sem a prévia inserção formal da demanda no plano fragiliza a legalidade do procedimento perante o controle externo. Impõe-se, portanto, como ressalva condicionante, a regularização do PCA-2026 previamente à publicação do edital.

03.2. Do Documento de Formalização de Demanda — DFD

O Documento de Formalização de Demanda é o marco inaugural do processo de contratação. Elaborado pela unidade requisitante, deve conter a identificação da área, a descrição sucinta do objeto, a estimativa preliminar de quantidade e o grau de prioridade da contratação, comunicando formalmente a necessidade administrativa à Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento.

🏛️ FUNDAMENTO NORMATIVO — DFD — ART. 7º DO DECRETO MUNICIPAL Nº 005/2024 E ART. 5º DO DECRETO MUNICIPAL Nº 06/2024



Art. 7º – Decreto Municipal nº 005/2024: *Para elaboração do PCA, o requisitante deve observar: identificação da área requisitante; descrição sucinta do objeto; quantidade estimada; estimativa preliminar de valor; data prevista para conclusão da contratação; e grau de prioridade.*

Art. 5º – Decreto Municipal nº 06/2024: *O Departamento de Planejamento Técnico e Contratação Anual concentrará o recebimento das demandas das Secretarias para promover o início dos processos de contratação com a formalização do ETP e do Plano de Contratações Anual.*

Ao compulsar os autos, verifica-se que os Documentos de Formalização de Demanda da SEMED e da SEMAS estão regularmente acostados, subscritos pelos respectivos responsáveis, identificam o objeto, os quantitativos estimados e as justificativas da necessidade, havendo convergência entre os quantitativos neles indicados e aqueles consolidados no Estudo Técnico Preliminar, no Termo de Referência e na minuta de edital, o que atesta a coerência material da instrução.

Apenas por dever de completude, suscitam-se impropriedades formais que não comprometem a validação da etapa nem reclamam retorno dos autos: o fecho do DFD da SEMED consigna a data de “26 de junho de 2025”, quando o contexto documental — que invoca o PCA-2026 e o exercício de 2026 — evidencia tratar-se de erro material de digitação, sendo a data correta 26 de junho de 2026; e a memória de cálculo da SEMAS contém trechos textuais alusivos a “instrumentos musicais”, resíduo de reaproveitamento de modelo de processo diverso, sem repercussão sobre os quantitativos efetivamente demandados, que se referem, todos, aos materiais didáticos objeto deste certame. Recomenda-se às unidades demandantes, para os feitos vindouros, maior acuidade na revisão dos documentos de planejamento, a bem da fidedignidade dos autos.

03.3. Do Estudo Técnico Preliminar — ETP

O Estudo Técnico Preliminar é o documento que evidencia o problema a ser resolvido e a melhor solução, demonstrando a viabilidade técnica e econômica da contratação. No Município de Viseu/PA, é elaborado pelo Departamento de Planejamento Técnico e Contratação Anual (art. 6º do Decreto Municipal nº 06/2024) e deve contemplar os elementos mínimos do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

🏛️ FUNDAMENTO NORMATIVO — ETP — ART. 18, § 1º, DA LEI Nº 14.133/2021 E ART. 6º DO DECRETO MUNICIPAL Nº 06/2024

Art. 18, caput – Lei nº 14.133/2021: *“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 [...]”*

Art. 18, § 1º – Lei nº 14.133/2021 (síntese dos elementos): *O ETP deverá conter: descrição da necessidade; demonstração da previsão no PCA; requisitos da contratação; estimativas de quantidades com memórias de cálculo; levantamento de mercado; estimativa de valor; descrição da solução; justificativa de parcelamento ou não; demonstrativo de resultados; providências prévias; contratações correlatas; impactos ambientais; e posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação.*

No caso vertente, o Estudo Técnico Preliminar, datado de 20 de julho de 2026, enfrenta os elementos exigidos: descreve a necessidade sob a perspectiva do interesse público, consolida as estimativas de quantidades com remissão às memórias de cálculo das unidades demandantes, apresenta o levantamento de mercado, fixa o valor global estimado de R\$ 3.529.487,45 em consonância com a pesquisa de preços, justifica a adoção do Sistema de Registro de Preços e conclui pela viabilidade da contratação, razão pela qual se reputa observado o conteúdo mínimo legal.

Registra-se, sem caráter de óbice, que a pesquisa de preços foi concluída em 17/07/2026, dias antes da formalização do ETP, inversão que o próprio Termo de Referência justificou ao consignar que, por se tratar de atos da fase interna, a postergação não acarretou prejuízo ao interesse público — justificativa que se acolhe,



pois os quantitativos e especificações permaneceram idênticos em todas as peças, conforme já demonstrado no tópico antecedente.

03.4. Da Análise de Riscos

A análise de riscos é exigência expressa do art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021 e reflete a imposição de governança contemplada no parágrafo único do art. 11 da mesma Lei, devendo abranger os riscos que possam comprometer o sucesso do certame e a boa execução contratual, com indicação das respectivas medidas mitigadoras.

FUNDAMENTO NORMATIVO — ANÁLISE DE RISCOS — ARTS. 11, PARÁGRAFO ÚNICO, E 18, X, DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 18, X – Lei nº 14.133/2021: “[a fase preparatória deve compatibilizar-se com] a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;”

Art. 11, parágrafo único – Lei nº 14.133/2021: “A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos [...]”

No caso concreto, consta dos autos o Mapa de Gerenciamento de Riscos da fase de planejamento da contratação, datado de 20 de julho de 2026, com identificação dos riscos e das medidas mitigadoras correspondentes, atendendo à exigência legal. Recomenda-se, apenas, que o documento seja formalmente subscrito pelo agente responsável por sua elaboração, providência simples que reforça a rastreabilidade dos atos administrativos, sem prejuízo à validação da etapa.

03.5. Da Escolha da Modalidade e do Critério de Julgamento

A modalidade adotada é o pregão, na forma eletrônica, obrigatória para bens e serviços comuns cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações usuais de mercado. Os materiais didático-pedagógicos ora licitados enquadram-se, com folga, nessa categoria.

FUNDAMENTO NORMATIVO — MODALIDADE E CRITÉRIO — ARTS. 6º, XLI, 28 E 29 DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 28, I – Lei nº 14.133/2021: “São modalidades de licitação: I – pregão;”

Art. 29, caput – Lei nº 14.133/2021: “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.”

Art. 6º, XLI – Lei nº 14.133/2021: “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 critério de julgamento adotado — menor preço por item, em modo de disputa aberto — é o que melhor se ajusta ao objeto divisível, amplia a competitividade e favorece a participação de pequenos fornecedores, em linha com a orientação consolidada do controle externo quanto à adjudicação por item em objetos divisíveis. A etapa é, pois, regular, remanescendo apenas, quanto ao instrumento convocatório, os apontamentos que serão desenvolvidos no tópico 04, ao qual desde já se remete.

03.6. Do Termo de Referência

O Termo de Referência é o instrumento técnico central do pregão, elaborado pela área técnica da Secretaria demandante com auxílio do Departamento de Planejamento Técnico e Contratação Anual (art. 15,



§ 2º, do Decreto Municipal nº 06/2024), devendo conter, com nível de precisão adequado, todos os elementos que caracterizam o objeto.

🏛️ FUNDAMENTO NORMATIVO — TERMO DE REFERÊNCIA — ARTS. 6º, XXIII, 40 E 41 DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 6º, XXIII – Lei nº 14.133/2021 (síntese): *Termo de referência é o documento necessário para a contratação de bens e serviços, elaborado a partir dos estudos técnicos preliminares, que deve conter a definição do objeto, a fundamentação e a descrição da solução, os requisitos da contratação, os modelos de execução e de gestão contratual, os critérios de medição e de pagamento, a forma de seleção do fornecedor, as estimativas de valor e a adequação orçamentária.*

Art. 40, § 1º, I – Lei nº 14.133/2021: *“O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações: I – especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;”*

Art. 41, I – Lei nº 14.133/2021: *“No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente: I – indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses: a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto; b) em razão da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração; c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades da contratante; d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência.”*

Súmula nº 270 – TCU: *“Em licitações referentes a compras, inclusive de softwares, é possível a indicação de marca, desde que seja estritamente necessária para atender exigências de padronização e que haja prévia justificação.”*

Em sua estrutura geral, o Termo de Referência encontra-se em conformidade com o figurino legal: define o objeto e os 91 (noventa e um) itens com os respectivos quantitativos por unidade demandante, fundamenta a contratação com remissão ao ETP, indica o critério de seleção, a estimativa de valor e as obrigações das partes, guardando rigorosa identidade de valores e quantitativos com a pesquisa de preços, o ETP e a minuta de edital.

Não obstante, dois pontos comprometem a legalidade das especificações e reclamam saneamento prévio. O primeiro reside na indicação de marcas comerciais determinadas na descrição de itens — a exemplo das referências às marcas “Gliart” (cola para tecido), “ROTO” (corda de pular), “Progresso” (fita de cetim), “Pais & Filhos” (jogo de damas), “Tigre” (pincel), “Mattel” (jogo de cartas UNO) e à “Turma da Mônica” (revistas em quadrinhos) — sem que conste dos autos a justificativa técnica formal exigida pelo art. 41, I, da Lei nº 14.133/2021 e pela Súmula nº 270 do TCU, acima transcritas, e sem a cláusula de equivalência (“ou similar”, “ou de qualidade equivalente ou superior”) que descaracterizaria o direcionamento. A indicação de marca sem justificativa é vício apto a restringir indevidamente a competitividade e a ensejar impugnações e questionamentos perante o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, devendo a Administração ou suprimir as referências a marcas, mantendo apenas as especificações técnicas de desempenho, ou justificá-las formalmente nos autos, admitindo-as, quando o caso, como mera referência acompanhada da expressão de equivalência.

O segundo ponto diz respeito a itens cuja descrição é genérica a ponto de inviabilizar o julgamento objetivo das propostas — destacadamente o item “JOGOS EDUCATIVOS DIVERSOS” (300 unidades, valor estimado superior a oitenta mil reais), desprovido de qualquer especificação de material, dimensão, composição ou faixa etária, bem como as descrições que empregam a locução “etc.” ou reproduzem textos publicitários de comércio eletrônico. Em consonância com o fundamento exposto alhures, a especificação precisa do produto é exigência expressa do art. 40, § 1º, I, da Lei nº 14.133/2021, e sua ausência compromete tanto a isonomia entre os licitantes quanto a própria aferição da conformidade do bem entregue, devendo tais descrições ser complementadas antes da publicação do edital. Registre-se, ainda, como recomendação de



aprimoramento sem caráter condicionante, a conveniência de se harmonizarem as obrigações das partes constantes do TR — redigidas, em alguns pontos, em linguagem própria de contratação de serviços — e de se explicitar a forma de comprovação da certificação compulsória do INMETRO para os brinquedos, já exigida no item 4.4 do TR.

03.7. Da Pesquisa de Preços e da Estimativa de Valor

A estimativa do valor da contratação é requisito essencial da fase interna, diretamente vinculado à vedação ao sobrepreço e ao superfaturamento. No Município de Viseu/PA, a matéria é disciplinada pelos arts. 19 e 20 do Decreto Municipal nº 006/2024, que constituem a âncora normativa local, em consonância com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

FUNDAMENTO NORMATIVO — PESQUISA DE PREÇOS — ARTS. 11, III, E 23 DA LEI Nº 14.133/2021 E ART. 19 DO DECRETO MUNICIPAL Nº 006/2024

Art. 11, III – Lei nº 14.133/2021: “O processo licitatório tem por objetivos: [...] III – evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;”

Art. 23, caput – Lei nº 14.133/2021: “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.”

Art. 19, I e II e § 1º – Decreto Municipal nº 006/2024: A pesquisa de preços será realizada mediante composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo (Painel de Preços, Mural de Licitações do TCM-PA, PNCP) e contratações similares feitas pela Administração Pública no período de 1 (um) ano anterior, devendo ser priorizada a utilização desses parâmetros.

No caso em exame, a pesquisa foi elaborada pelo Departamento de Pesquisa de Preços mediante a ferramenta Banco de Preços, com 413 (quatrocentas e treze) referências extraídas de contratações públicas de outros entes, todas dentro do interregno anual, alcançando os 91 itens do certame — nenhum deles amparado em menos de três referências —, com aplicação do método da média aritmética. Sob o ângulo formal, a pesquisa observa os parâmetros prioritários do art. 19, I e II, do Decreto Municipal nº 006/2024.

Sob o ângulo material, contudo, a composição da cesta de preços reclama revisão crítica antes da publicação do edital, e isso por três ordens de razões concatenadas. Primeiro, porque parcela largamente majoritária das referências utilizadas corresponde a “média das propostas iniciais” de certames alheios e a “preços estimados” por outros entes — e não a preços efetivamente homologados ou contratados —, o que tende a inflacionar estruturalmente a estimativa, na contramão do comando do art. 23, caput, que a vincula aos “valores praticados pelo mercado”. Segundo, porque se identificaram, em itens pontuais, referências duplicadas (a mesma contratação computada duas vezes, capturada por portais distintos) e referências atinentes a objeto diverso do pretendido, distorções que contaminam a média dos itens respectivos. Terceiro, porque a média aritmética foi aplicada sem o expurgo de valores discrepantes, técnica de saneamento amostral cuja ausência, em itens de elevada amplitude entre o menor e o maior preço coletado, fragiliza a fidedignidade do referencial.

Essa orientação não é construção isolada deste parecer: o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.875/2021 – Plenário (rel. Min. Raimundo Carreiro), reafirmou que a pesquisa de preços para aquisição de bens deve basear-se em cesta de preços priorizando os valores efetivamente praticados na Administração Pública, e, no Acórdão nº 2.816/2014 – Plenário, reputou inadequada a pesquisa que não reflete a realidade de mercado. Impõe-se, portanto, como ressalva condicionante, que o Departamento de Pesquisa de Preços proceda à análise crítica da cesta de referências — com expurgo de duplicidades, de referências estranhas ao objeto e de valores discrepantes, e com priorização, sempre que disponíveis, de preços homologados —,



dedicando atenção especial aos itens de maior materialidade orçamentária, que concentram parcela expressiva do valor total estimado. Cuida-se de providência que tutela, a um só tempo, a economicidade do certame, a higidez da futura ata de registro de preços e a posição dos próprios agentes públicos perante o controle externo. Anota-se, por fim, sem caráter condicionante, que o relatório de cotação invoca a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, norma federal que não vincula o Município, cuja disciplina local é a do Decreto Municipal nº 006/2024, referência que deve prevalecer na formalização dos atos.

03.8. Do Sistema de Registro de Preços — SRP

O Sistema de Registro de Preços é procedimento auxiliar disciplinado pelos arts. 82 a 84 da Lei nº 14.133/2021 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 11.462/2023, cuja adoção exige enquadramento nas hipóteses do art. 3º do referido Decreto, com justificativa expressa no ETP.

🏛️ FUNDAMENTO NORMATIVO — SRP — ARTS. 82 A 84 DA LEI Nº 14.133/2021 E ART. 3º DO DECRETO FEDERAL Nº 11.462/2023

Art. 82, IV – Lei nº 14.133/2021: “O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre: [...] IV – a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;”

Art. 84, caput – Lei nº 14.133/2021: “O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.”

Art. 3º, I a III – Decreto Federal nº 11.462/2023 (síntese): O SRP poderá ser adotado, em especial, quando houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes, quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas e quando for conveniente o atendimento a mais de um órgão ou entidade.

A adoção do SRP está justificada no Estudo Técnico Preliminar e amolda-se com precisão às hipóteses regulamentares, pois se trata de fornecimento parcelado, conforme a necessidade, destinado a duas unidades administrativas distintas — SEMED e SEMAS. A minuta da Ata de Registro de Preços, por sua vez, fixa vigência de 1 (um) ano, prorrogável por igual período mediante comprovação de vantajosidade, em estrita conformidade com o art. 84 da Lei nº 14.133/2021, e disciplina adequadamente as adesões, com os limites do Decreto Federal nº 11.462/2023.

Há, todavia, antinomia interna que compromete a segurança jurídica do certame e deve ser sanada: o item 5.2.1 da minuta de edital veda ao licitante ofertar proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto, ao passo que o item 5.4.1 da minuta da Ata determina a observância da “possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital”. Além de contraditórias entre si, as disposições devem ser harmonizadas à luz do art. 82, IV, da Lei nº 14.133/2021, acima transcrito, que comete ao edital a definição expressa dessa faculdade — definição que, qualquer que seja a opção administrativa, há de ser única e coerente em todas as peças do certame.

03.9. Da Dotação Orçamentária e da Compatibilidade com as Leis Orçamentárias

A compatibilidade orçamentária é exigência constitucional e legal. Em se tratando de Sistema de Registro de Preços, a indicação formal da dotação pode ocorrer no momento da efetiva contratação decorrente da Ata, bastando, na fase da licitação, a demonstração de compatibilidade com as leis orçamentárias.

🏛️ FUNDAMENTO NORMATIVO — DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA — ART. 167, II, DA CF/88 E ARTS. 18 E 23, § 2º, DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 167, II – Constituição Federal: “São vedados: [...] II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;”



Art. 23, § 2º – Lei nº 14.133/2021 (síntese): *No sistema de registro de preços, o orçamento estimado será considerado nos contratos decorrentes da ata, observada a compatibilidade com as leis orçamentárias vigentes.*

No caso vertente, o Setor Contábil, mediante o Memorando nº 160/2026 – SC/SEFIN, de 28/07/2026, informou a existência de dotações orçamentárias na Lei Orçamentária Anual nº 625/2025, nas unidades 0808 – Fundo Municipal de Educação, 0909 – FUNDEB e 1616 – Fundo Municipal de Assistência Social, nos elementos de despesa compatíveis com a natureza do objeto, o que atende à exigência própria desta fase. A Declaração de Adequação Orçamentária e a autorização da autoridade competente para a abertura do certame, expressamente diferidas no despacho de remessa, deverão necessariamente anteceder a publicação do edital, providência que se consigna como condicionante do prosseguimento. Recomenda-se, ademais, atenção das unidades gestoras à pertinência das despesas custeadas com recursos do FUNDEB às finalidades legais do fundo, matéria de natureza técnico-financeira cujo mérito escapa ao âmbito desta análise jurídica.

03.10. Da Segregação de Funções e da Designação dos Agentes

O princípio da segregação de funções (art. 5º da Lei nº 14.133/2021) impõe que o agente que conduz o certame não pratique os atos da fase interna, observadas as vedações do art. 40 do Decreto Municipal nº 06/2024. No caso concreto, a instrução observou a segregação: as demandas foram formalizadas pelas Secretarias requisitantes, o planejamento técnico coube à SEPLAG, a pesquisa de preços ao departamento especializado e a condução do certame ao Agente de Contratação, servidor João Paulo Pinheiro Barros, que subscreveu apenas os atos de encaminhamento próprios de sua função.

Anota-se, contudo, que a cópia do Decreto nº 010/2026, juntada aos autos como ato de nomeação de servidores, encontra-se ilegível no formato digitalizado, o que impede a conferência imediata do ato designatório pelo receptor dos autos. Recomenda-se a juntada de cópia legível do ato de designação do Agente de Contratação e da equipe de apoio, providência singela que assegura a completude da instrução e previne questionamentos formais, sem embargo de a designação do referido servidor já constar de ato normativo municipal de conhecimento desta Procuradoria.

04. DA ANÁLISE DA MINUTA DE EDITAL

A minuta de edital é o instrumento convocatório do certame e deve ser examinada à luz do art. 25 da Lei nº 14.133/2021. Em sua arquitetura geral, a minuta é satisfatória: o preâmbulo identifica o órgão, a modalidade, o objeto, o critério de julgamento (menor preço por item), o modo de disputa (aberto) e a legislação aplicável; estão disciplinadas as condições de participação, a apresentação de propostas, a fase de lances, o julgamento, a habilitação, os recursos — com prazos conformes aos arts. 164 e 165 —, as sanções e as disposições finais, prevendo-se a divulgação no PNCP e a utilização de plataforma eletrônica de disputa. Não obstante, o instrumento contém disposições que comprometem a legalidade do certame e devem ser corrigidas antes da publicação, adiante enfrentadas em escalada de gravidade.

🏛️ FUNDAMENTO NORMATIVO — EDITAL E HABILITAÇÃO — ARTS. 25, 55, 58, 62 A 70 DA LEI Nº 14.133/2021 E ART. 48 DA LC Nº 123/2006

Art. 25, caput – Lei nº 14.133/2021: *“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.”*

Art. 48, I e III – Lei Complementar nº 123/2006: *“Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: I – deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil*



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

Art. 58, caput, § 1º e § 2º – Lei nº 14.133/2021: “Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação. § 1º A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação. § 2º A garantia de proposta será devolvida aos licitantes no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado da assinatura do contrato ou da data em que for declarada fracassada a licitação.”

Art. 69, caput – Lei nº 14.133/2021 (síntese): A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório.

Art. 55, I, “a” – Lei nº 14.133/2021: “Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de: I – para aquisição de bens: a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;”

Em primeiro lugar — e trata-se do vício de maior densidade —, a minuta não materializa o tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte que sua própria capa anuncia. Embora declare a existência de preferência e de cota reservada, o edital não identifica um único item como exclusivo, nem fixa a cota reservada, remetendo a definição a diligenciamento futuro que já deveria estar concluído. Ora, sendo o critério de julgamento o menor preço por item e ostentando a esmagadora maioria dos 91 itens valor estimado inferior a R\$ 80.000,00, incide o comando imperativo — “deverá” — do art. 48, I, da LC nº 123/2006, acima transcrito, somente afastável nas hipóteses do art. 49 da mesma Lei Complementar, mediante justificativa expressa. A omissão, além de contrariar a política pública nacional de fomento aos pequenos negócios e a Lei Municipal nº 632/2026, vulnera o próprio julgamento objetivo, pois deixa em aberto regra essencial de participação. Impõe-se que o edital identifique, item a item, os exclusivos de ME/EPP e, quanto aos demais, a cota reservada aplicável, ou justifique formalmente as exceções.

Em segundo lugar, o item 5.13 da minuta exige, em caráter obrigatório, garantia de proposta de 1% do valor estimado, com comprovação anterior à abertura da sessão, e condiciona a devolução dos valores à homologação do certame. A disposição desborda do figurino legal em trêplice aspecto: a garantia de proposta é faculdade excepcional, que reclama motivação nos autos — inexistente no ETP e no TR —; sua exigência generalizada em certame pulverizado em 91 itens de pequeno valor unitário restringe a participação exatamente das microempresas que o próprio edital declara privilegiar, em contradição sistêmica com o fundamento exposto no parágrafo anterior; e a regra de devolução afronta diretamente o art. 58, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, que fixa prazo de 10 (dez) dias úteis contados da assinatura do contrato ou da declaração de fracasso da licitação. Recomenda-se a supressão da exigência ou, subsistindo motivação técnica formal, sua integral adequação ao art. 58.

Em terceiro lugar, o item 8.10 da minuta exige que as certidões de regularidade fiscal e trabalhista sejam apresentadas “no nome da empresa licitante e de seu sócio”, invocando o art. 12 da Lei nº 8.429/1992. A exigência não encontra amparo no rol taxativo dos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021, que disciplinam exaustivamente a habilitação, e o fundamento invocado — próprio do regime sancionatório da improbidade administrativa — não se presta a criar requisito habilitatório de regularidade fiscal de pessoa física sócia. Cuida-se de exigência restritiva sem previsão legal, que deve ser suprimida.

Em quarto lugar, no plano da habilitação econômico-financeira, o edital exige índices contábeis cumulativos (liquidez corrente e geral iguais ou superiores a 1,00 e grau de endividamento igual ou inferior a 0,60) sem que conste dos autos a justificativa exigida pelo art. 69 da Lei nº 14.133/2021, acima transcrito; e, mais grave, a fórmula do grau de endividamento estampada no item 8.1.16 — que soma ativo circulante e realizável a longo prazo no numerador — está materialmente equivocada, pois o indicador pressupõe o passivo



exigível no numerador. Tal como redigida, a cláusula é ininteligível e apta a inabilitar empresas de perfil patrimonial hígido, devendo ser corrigida e justificada nos autos.

Em quinto lugar, a minuta não contém cláusula fixando o interstício mínimo de 8 (oito) dias úteis entre a divulgação do edital e a abertura da sessão pública, exigido pelo art. 55, I, “a”, da Lei nº 14.133/2021 para aquisição de bens pelo critério de menor preço, e o item 6.8 mantém em branco o intervalo mínimo de diferença de valores entre lances (“R\$ 0,00”), lacuna que interfere na dinâmica da disputa e deve ser colmatada antes da publicação.

Por derradeiro, suscitam-se — sem que constituam, isoladamente, motivo de retorno dos autos, por configurarem impropriedades formais escoimáveis na consolidação final do texto — os seguintes resíduos de modelo detectados na minuta: referências à “etapa competitiva do Concorrência” em itens próprios do pregão; remissões internas cruzadas equivocadas; a duplicidade de exigência da CNDT; a menção a órgãos e normas federais inaplicáveis ao Município (listas do TCU, IN SLTI/MP nº 02/2009, normas de preços máximos federais), quando o controle externo competente é o TCM/PA; o tratamento da Lei Municipal nº 632/2026 ora como lei, ora como decreto; a divergência de percentual do empate ficto entre os itens 3.6.2 (5%, correto para o pregão, nos termos do art. 44, § 2º, da LC nº 123/2006) e 6.19.3 (10%); e a disciplina de habilitação de consórcios sem que o edital defina, no capítulo de participação, sua admissão ou vedação. Recomenda-se que a consolidação final do edital depure tais impropriedades, uniformizando o texto à modalidade e à realidade institucional do Município.

05. DA ANÁLISE DAS MINUTAS DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E DE CONTRATO

A minuta de contrato deve observar o art. 92 da Lei nº 14.133/2021, que enumera as cláusulas necessárias a todo ajuste administrativo, verificando o exame jurídico a presença e a regularidade dessas cláusulas, sem adentrar o mérito técnico ou econômico das condições pactuadas.

🏛️ FUNDAMENTO NORMATIVO — MINUTA DE CONTRATO — ART. 92 DA LEI Nº 14.133/2021 (SÍNTESE)

Art. 92, I a VIII – Lei nº 14.133/2021: *São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: o objeto e seus elementos característicos; a vinculação ao edital e à proposta; a legislação aplicável; o regime de execução ou a forma de fornecimento; o preço e as condições de pagamento, com critérios de reajustamento; os critérios e a periodicidade da medição e os prazos de liquidação e pagamento; os prazos de início, conclusão, entrega e recebimento; e o crédito pelo qual correrá a despesa.*

Art. 92, XIV, XVI, XVIII e XIX – Lei nº 14.133/2021: *São igualmente necessárias cláusulas sobre: direitos, responsabilidades e penalidades com bases de cálculo; manutenção das condições de habilitação; modelo de gestão do contrato; e casos de extinção.*

As minutas apresentadas atendem, em essência, ao figurino do art. 92: contém cláusulas de objeto, vinculação, legislação aplicável, preço e pagamento em até 30 dias do recebimento definitivo, reajuste pelo IPCA após 12 meses, prazos de entrega e recebimento, obrigações das partes, penalidades, extinção, manutenção das condições de habilitação, publicidade no Diário Oficial e no PNCP e foro da Comarca de Viseu, incorporando ainda cláusulas de proteção de dados e de integridade anticorrupção, que se elogiam. A minuta da Ata, como já assinalado no tópico 03.8, observa o art. 84 quanto à vigência.

06. CONCLUSÃO



Ante a análise pormenorizada de cada etapa da fase interna do certame, com verificação dos respectivos requisitos legais e regulamentares, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos de natureza estritamente técnica, econômica e financeira, que escapam à competência desta Procuradoria-Geral, sintetiza-se o resultado do controle preventivo de legalidade no quadro que segue:

ETAPA / DOCUMENTO ANALISADO	SITUAÇÃO
Plano de Contratações Anual (PCA)	Pendente de regularização
Documento de Formalização de Demanda (DFD)	Regular
Estudo Técnico Preliminar (ETP)	Regular
Análise de Riscos / Mapa de Riscos	Regular
Modalidade e Critério de Julgamento	Regular
Termo de Referência	Regular com ressalvas
Pesquisa de Preços / Estimativa de Valor	Regular com ressalvas
Sistema de Registro de Preços (SRP)	Regular com ressalva
Dotação Orçamentária	Regular
Segregação de Funções / Designação dos Agentes	Regular
Minuta de Edital	Regular com ressalvas
Minutas de Ata de Registro de Preços e de Contrato	Regular com ressalva

Ante o exposto, esta Procuradoria-Geral opina pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** do procedimento licitatório em tela, quanto aos seus aspectos estritamente jurídicos, ficando a continuidade do certame — e, especialmente, a publicação do edital — condicionada ao prévio saneamento dos seguintes pontos, únicos capazes de comprometer a legalidade do procedimento:

a) atualização formal do Plano de Contratações Anual de 2026, com a inserção da demanda mediante justificativa aprovada pela autoridade competente (art. 12, VII, da Lei nº 14.133/2021 e art. 11 do Decreto Municipal nº 005/2024);

b) supressão das indicações de marca nas especificações do Termo de Referência ou sua formal justificação técnica nos autos, com cláusula de equivalência (art. 41, I, da Lei nº 14.133/2021 e Súmula nº 270 do TCU), bem como complementação das descrições genéricas de itens, notadamente “JOGOS EDUCATIVOS DIVERSOS” (art. 40, § 1º, I);

c) análise crítica e saneamento da cesta de preços pelo Departamento de Pesquisa de Preços, com expurgo de duplicidades, de referências estranhas ao objeto e de valores discrepantes, priorizando preços efetivamente homologados, com especial atenção aos itens de maior materialidade (arts. 11, III, e 23 da Lei nº 14.133/2021; art. 19 do Decreto Municipal nº 006/2024);

d) definição expressa, no edital e em seus anexos, dos itens exclusivos para microempresas e empresas de pequeno porte e da cota reservada, ou justificação formal das exceções (arts. 48 e 49 da LC nº 123/2006 e Lei Municipal nº 632/2026);

e) supressão da garantia de proposta obrigatória ou sua motivação formal com integral adequação ao art. 58, caput e §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021, inclusive quanto ao prazo de devolução;

f) supressão da exigência de certidões de regularidade em nome dos sócios (item 8.10 da minuta de edital), por ausência de amparo nos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021;



g) correção da fórmula do grau de endividamento e justificação, nos autos, dos índices contábeis exigidos (art. 69 da Lei nº 14.133/2021);

h) harmonização das disposições do edital e da Ata quanto à possibilidade de proposta em quantitativo inferior ao máximo (art. 82, IV), fixação do intervalo mínimo entre lances e inserção de cláusula que assegure o interstício mínimo de 8 (oito) dias úteis entre a divulgação do edital e a sessão pública (art. 55, I, “a”);

i) obtenção, previamente à publicação do edital, da autorização da autoridade competente para a abertura do certame e da Declaração de Adequação Orçamentária, conforme já anunciado no despacho de remessa, além da juntada de cópia legível do ato de designação do Agente de Contratação.

Cumpridas as condicionantes acima enumeradas, ter-se-á certame tecnicamente irrepreensível à luz do ordenamento, harmônico com a jurisprudência do controle externo, socialmente benéfico — porquanto destinado a instrumentalizar a educação infantil e a proteção socioassistencial do Município, com fomento às microempresas locais — e resguardado contra os riscos de impugnação, de sobrepreço e de responsabilização que adviriam da publicação do edital em seu estado atual.

Ressalva-se que o presente parecer tem natureza estritamente opinativa, não vinculando a decisão da autoridade competente no exercício de suas prerrogativas discricionárias, sendo a responsabilidade pelos atos de natureza técnica, financeira e de conveniência e oportunidade exclusiva do gestor público.

Retornem os autos ao Departamento de Licitações e Contratos Administrativos, para ciência e adoção das providências saneadoras.

Viseu/PA, 13 de agosto de 2026.

AGERICO HILDO
VASCONCELOS DOS
SANTOS:02705546294

Assinado de forma digital por AGERICO HILDO
VASCONCELOS DOS SANTOS:02705546294
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Secretaria da
Receita Federal do Brasil - RFB, ou=RFB e-CPF
A1, ou=(EM BRANCO), ou=31014048000182,
ou=videoconferencia, cn=AGERICO HILDO
VASCONCELOS DOS SANTOS:02705546294

Agérico H. Vasconcelos dos Santos
Procurador-Geral do Município de Viseu/PA
Decreto nº 16/2025 — OAB/PA nº 27.964