



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Processo nº: 12500.129329.2024.

Interessado: ALICC - AGÊNCIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS DE MACEIÓ.

Assunto: AQUISIÇÃO DE KITS DE FARDAMENTO PARA AS CRIANÇAS E ESTUDANTES DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MACEIÓ.

PARECER Nº 67/2025/JCBF/PLCC/PGM

EMENTA: ALICC. DIREITO ADMINISTRATIVO. EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. MENOR PREÇO. REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE FARDAMENTOS PARA CRIANÇAS E ESTUDANTES DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MACEIÓ. ANÁLISE DE MINUTA DO EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E DO TERMO CONTRATUAL. LEI Nº 14.133/2021; IN SEGES/ME N. 65/2021.

I – Registro de Preços para futura e eventual aquisição de fardamentos para crianças e estudantes da rede Municipal de Educação de Maceió, a fim de atender à demanda da Administração Pública do Município de Maceió.

II – Competência da PGM para a análise das minutas do edital e termo de contrato e ressalvas quanto aos aspectos técnicos e econômicos.

III – Premissas Gerais para a realização de pregão eletrônico: critérios de sustentabilidade; planejamento da contratação; estudo técnico preliminar; enquadramento do objeto como sendo bem comum; termo de referência; designação do pregoeiro e da equipe de apoio; autorização motivada, minutas do edital e anexos; publicação em sítio eletrônico do Município de Maceió e no DOM;

IV - Premissas Específicas para ata de registro de preços: justificativa da utilização do SRP; realização do procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP; juntada da minuta de Edital, de ata de registro de preços e contrato; designação de agentes públicos; publicidade do edital e termo de contrato.

V – Atendimento aos requisitos legais. Aprovação condicionada à observância dos termos deste parecer (art. 69, §3º LOPGM).

1 RELATÓRIO

Cuidam-se, os autos ora analisados, de procedimento administrativo instaurado pelo MEMO nº 109/2024/GPC/ALICC, datado de 05 de novembro de 2024 (fls. 03-04) do Sr. Reinaldo Antônio da Silva Júnior, Diretor Executivo de Governança e Gestão Interna - ALICC, **visando à formalização de ata de Registro de Preços para futura e eventual aquisição de fardamentos para crianças e estudantes da rede Municipal de Educação de Maceió, a fim de atender à demanda da Administração Pública do Município de Maceió.**

Os autos foram encaminhados em volume único, com 643 (seiscentas e quarenta e três) páginas contendo diversos documentos descritos e numerados para análise da legalidade do procedimento, de acordo com o que dispõe o art. 53 da Lei nº 14.133/21, incrementado pela Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município de Maceió (Lei Delegada nº 02/2014), que atribuiu no seu artigo 50 como de responsabilidade da Procuradoria especializada de licitações, contratos e convênios a função de observância da legalidade nos procedimentos licitatórios dentre outros.

Eis o relatório, em síntese.

2 ANÁLISE JURÍDICA DO PROCESSO

2.1 COMPETÊNCIA PARA A ANÁLISE E RESSALVA QUANTO AOS ASPECTOS TÉCNICOS E ECONÔMICOS

Procedendo a uma análise dos autos e de toda documentação colacionada ao presente, esta Procuradoria Geral do Município de Maceió/AL, através da Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios, certifica-se da observância da legalidade à luz do ordenamento jurídico vigente.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

De antemão, é preciso ressaltar, desde logo, que a Procuradoria-Geral do Município não emite opinião em relação às necessidades técnicas, tais aspectos fogem do campo de conhecimento do profissional de direito.

Quantitativo e justificativa em relação ao planejamento são assuntos que dizem respeito única e exclusivamente ao gestor da pasta e a sua equipe, inclusive quanto à definição do objeto a ser contrato e da modalidade licitatória a ser escolhida. As decisões sobre a conveniência e da oportunidade da contratação cabem, sempre, ao gestor.

À assessoria jurídica compete apenas zelar pelo controle da legalidade e alertar aos gestores em relação às implicações que um ato lesivo ao erário pode ocasionar (responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa, penal, inclusive com tipificação específica na lei de licitações e administrativa).

Não é demais lembrar que, segundo o art. 1º da Lei Orgânica da PGM (Lei Delegada nº 02/2014), esta Assessoria jurídica tem como finalidade “preservação dos interesses públicos, o resguardo e o controle da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e demais princípios da Administração Pública” no Município de Maceió!

Registre-se que as declarações constantes nos autos, por serem oriundas de servidores públicos, possuem fé pública (interpretação que se extrai do art. 19, II, da Constituição da República e do art. 147, III, da Lei municipal n. 4.973/2000), responsabilizando-se, por elas, apenas o seu emissor.

Outrossim, tendo em vista que a autoridade administrativa responsável detalhou o objeto da contratação, e em razão dos vetores que norteiam a Administração Pública, entre os quais a presunção da boa-fé, da veracidade das informações prestadas por seus agentes e a fé pública dos atos administrativos, esta Assessoria Jurídica vem se pronunciar amparada nestas informações e estimativas prestadas nos autos sob análise.

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.

Feita tais ressalvas, passemos à análise mais detalhada do procedimento.

2.2 DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL: CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O órgão assessorado deve: a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto; b) indicar as dimensões dessa incidência; e c) definir



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

condições para sua aplicação. Recomenda-se consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU, no qual podem ser extraídos subsídios orientadores das ações de sustentabilidade.

Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei n. 12.305, de 2010, deve-se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser recicláveis; ser mais duráveis; que possuam menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que consumam menos recursos naturais na sua produção.

Na especificação técnica do objeto a ser adquirido, recomendamos, como subsídio, a utilização do Catálogo de Materiais Sustentáveis do Ministério da Economia. O CATMAT Sustentável permite identificar itens de materiais sustentáveis que poderão ser adquiridos em substituição a itens similares. **(RECOMENDAÇÃO).**

Acresça-se que é obrigação do gestor público, antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer jurídico, a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais constantes no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, o qual já foi citado como exemplo de boa prática administrativa pelo Tribunal de Contas da União, conforme acórdão 1056/2017-Plenário.

Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos legalmente, desde que observados os demais princípios licitatórios.

Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições:

- a) definir os critérios sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial
- b) verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame; e,
- c) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Cabe ao órgão assessorado, portanto, a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa. No caso dos autos, os critérios de sustentabilidade foram definidos no Termo de Referência, conforme item 3.1, fls. 397.

2.3 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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;



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

- 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.

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

a) Estudo Técnico Preliminar

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

- § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
 - II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
 - III - requisitos da contratação;
 - IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
 - V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
 - VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
 - VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
 - VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
 - IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
 - X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
 - XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
 - XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
 - XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

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



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

O Estudo Técnico Preliminar (fls. 28-62) cumpre parcialmente as exigências legais e orientações do TCU quanto à fase de planejamento da contratação. Embora esteja bem estruturado no aspecto da motivação da demanda e definição preliminar do objeto, falha nos seguintes aspectos:

- Inexistência de análise de riscos;
- Ausência de exploração de alternativas;
- Fragilidade na estimativa de custos;
- Falta de cronograma físico-financeiro;
- Ausência de correlação com o PAC;
- Ausência de assinaturas e identificação da equipe de planejamento.

b) Descrição da Necessidade da Contratação

A descrição da necessidade da contratação constante do Estudo Técnico Preliminar (ETP) em exame demonstra, de forma geral, uma **compreensão adequada do objeto da futura contratação** e da importância estratégica da medida para o interesse público, destacando a relevância do fornecimento de kits de fardamento escolar como instrumento de promoção da dignidade, da igualdade e da cidadania entre os alunos da rede pública municipal de ensino. Tal diretriz está alinhada com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da igualdade (art. 5º, caput) e do acesso à educação como direito social (art. 6º e art. 205 da CF/88).

Contudo, embora o conteúdo apresentado esteja em consonância com os fundamentos gerais de uma contratação orientada à política pública educacional, **o nível de detalhamento técnico e a fundamentação normativa da descrição da necessidade ainda se revelam insuficientes**, sobretudo à luz das exigências fixadas pelo art. 6º, inciso XX da Lei Federal nº 14.133/2021, pelo art. 3º da Instrução Normativa ALICC nº 01/2023, bem como pelas orientações doutrinárias e jurisprudenciais sedimentadas no âmbito do Tribunal de Contas da União (Manual de Licitações e Contratos, 5ª ed., p. 128-130).

A ausência de dados estatísticos atualizados e verificáveis sobre o número de alunos da rede pública, da projeção de cobertura da futura contratação, da correlação com instrumentos de planejamento institucional como o Plano Anual de Contratações (PAC), o PPA ou a LOA, bem como da indicação expressa de metas e impactos esperados da política pública a ser implementada, configura **fragilidade relevante** da fase preparatória, comprometendo a transparência, o planejamento e a eficiência da contratação.

Ademais, a ausência de vinculação à legislação municipal específica que ampare a previsão orçamentária, a prioridade estratégica ou a política de uniformização escolar dificulta a identificação da **motivação vinculada e institucional da medida administrativa**, contrariando a boa prática da Administração Pública orientada por planos, metas e resultados.

Por fim, ressalta-se que o TCU tem reiteradamente afirmado que a **deficiência na descrição da necessidade compromete a legalidade do processo licitatório como um todo**, especialmente por violar os princípios da motivação, do planejamento, da publicidade e da eficiência (v.g. Acórdãos TCU nº 2622/2013, 2757/2020 e 96/2016 – Plenário).

Dessa forma, recomenda-se que a descrição da necessidade da contratação seja complementada com os seguintes elementos:

- Dados estatísticos atualizados sobre a demanda estudantil municipal;



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

- **Projeção da cobertura prevista com a aquisição proposta;**
- **Identificação das metas e impactos esperados com a política pública;**
- **Vinculação à legislação e ao planejamento municipal (PAC, PPA, LOA, Plano Municipal de Educação);**
- **Indicação de eventuais riscos associados à não realização da contratação.**

c) Levantamento de Mercado

A análise do levantamento de mercado, constante do **Estudo Técnico Preliminar (ETP) de fls. 28 a 62**, revela deficiências significativas no tocante à estimativa de preços da futura contratação. Ainda que a Administração afirme ter realizado levantamento com base em cotações de fornecedores e na metodologia da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, observa-se que a instrução processual **não se encontra devidamente amparada em critérios técnicos objetivos, tampouco documentada de forma minimamente satisfatória**, o que compromete a regularidade do procedimento.

A ausência de comprovação das fontes utilizadas, a não apresentação dos documentos originais das cotações, a falta de memória de cálculo, a inexistência de justificativas técnicas para exclusão de valores, bem como a não observância da metodologia prevista na **IN ALICC nº 01/2023 e no Decreto Municipal nº 9.508/2023**, evidenciam vício formal na constituição do orçamento estimado, em contrariedade ao que determina o **art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021** e ao que exige a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União.

Importa destacar que o levantamento de mercado é etapa fundamental do planejamento da contratação pública. Sua finalidade é **garantir que os preços estimados reflitam o valor real de mercado**, assegurando a vantajosidade da proposta, a eficiência da despesa pública e a prevenção de sobrepreço, superfaturamento ou direcionamento da contratação.

Ademais, o levantamento de mercado é o elemento que fundamenta não apenas o valor do contrato, mas também o critério de julgamento da licitação, os limites para eventual reequilíbrio econômico-financeiro e a análise da economicidade ao longo da execução contratual. Assim, **sua inconsistência compromete todo o ciclo de vida da contratação**.

Por essas razões, entende-se imprescindível a realização de nova pesquisa de preços, em conformidade com os padrões metodológicos e de controle definidos pela legislação e pelos órgãos de controle, contemplando:

- **Fontes múltiplas e confiáveis (inclusive plataformas governamentais);**
- **Registros formais e íntegros das cotações obtidas;**
- **Cálculo transparente do valor estimado, com demonstração matemática;**
- **Justificativas técnicas fundamentadas para exclusão de valores;**
- **Observância obrigatória da metodologia prevista na IN ALICC nº 01/2023.**

d.1) Quantitativos Estimados

A estimativa de quantitativos constante do Estudo Técnico Preliminar apresenta-se, sob o ponto de vista técnico e jurídico, **insuficientemente instruída e desprovida de fundamentação objetiva**, em desacordo com o que determinam a **Lei nº 14.133/2021, a IN ALICC nº 01/2023** e as boas práticas reiteradamente recomendadas pelo Tribunal de Contas da União.

A mera indicação de um número global (45.000 kits), sem a devida apresentação de:



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

- Planilhas consolidadas por unidade de ensino;
- Projeções com base em dados oficiais (censo escolar, crescimento populacional, séries históricas);
- Percentual de reposição ou margem técnica para perdas e contingências;
- Vinculação com o planejamento anual de contratações (PAC) e disponibilidade orçamentária.

d.2) Parcelamento do objeto da contratação

A análise do **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, constante das fls. 28 a 62 dos presentes autos, evidencia a completa ausência de manifestação expressa e fundamentada sobre a viabilidade do parcelamento do objeto da contratação, consistente no fornecimento de kits de fardamento escolar, os quais envolvem peças de vestuário diversas (camisas, bermudas, saias, calças, tênis etc.).

Nos termos do **art. 40, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021**, da **IN ALICC nº 01/2023 (art. 3º, §1º, V)**, bem como das orientações firmadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), é dever da Administração avaliar, na fase preparatória da contratação, a conveniência e a viabilidade do fracionamento do objeto como meio de ampliar a competitividade, favorecer a participação de fornecedores especializados, fomentar a inclusão de micro e pequenas empresas e, principalmente, **assegurar a vantajosidade da futura contratação pública**.

A ausência de qualquer análise nesse sentido revela vício formal na estruturação do ETP, comprometendo o cumprimento dos princípios da **eficiência, isonomia e competitividade** previstos nos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021 e no caput do art. 37 da Constituição Federal. Trata-se de omissão relevante, que impede aferir se o modelo adotado – contratação global por kit fechado – é efetivamente o mais econômico e inclusivo para a Administração Pública.

Cabe destacar que a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União estabelece que a não realização de parcelamento do objeto, quando técnica e economicamente viável, configura **restrição indevida à competitividade** e pode ensejar a responsabilização do gestor, notadamente na hipótese de contratação com sobrepreço ou ausência de propostas vantajosas.

No caso concreto, constata-se que o objeto em exame é materialmente divisível, pois envolve fornecimento de bens de natureza heterogênea, passíveis de segmentação por tipo de produto (vestuário x calçados), por faixa etária, gênero ou mesmo por distribuição regionalizada. Nada obstante, não há qualquer justificativa técnica nos autos que sustente a adoção da contratação unificada em forma de kit, nem manifestação da equipe de planejamento sobre eventual inviabilidade logística, operacional ou orçamentária do fracionamento.

Dessa forma, impõe-se o apontamento da irregularidade e a recomendação de que os autos sejam devolvidos à origem, para que seja sanada a omissão detectada, com a inclusão no ETP de item específico sobre o parcelamento do objeto, contendo:

- Avaliação técnica sobre a viabilidade e conveniência do fracionamento;
- Análise dos impactos sobre a logística, a execução e o preço;
- Fundamentação jurídica e motivação administrativa em caso de declaração de inviabilidade.

d) Plano de Contratações Anual – PCA e Análise de Riscos

A ausência de manifestação expressa quanto à compatibilidade da presente contratação com o **Plano de Contratações Anual – PCA** do órgão demandante, bem como a **inexistência de análise formal de riscos** relacionados à execução do objeto, consubstanciam **omissões materiais relevantes na fase de**



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

planejamento da contratação, em desconformidade com os arts. 18 e 20 da Lei Federal nº 14.133/2021, os arts. 3º, §1º, incisos IV e VI, e 4º da Instrução Normativa ALICC nº 01/2023, e com as boas práticas delineadas pelo Tribunal de Contas da União.

No que se refere ao **PCA**, é dever da Administração comprovar que a contratação encontra-se previamente planejada, de modo a garantir a previsibilidade, o alinhamento orçamentário e a racionalidade das aquisições públicas. A inexistência de registro ou menção à previsão no Plano Anual impede a aferição da legalidade da despesa e pode acarretar a sua desclassificação como contratação regular, salvo em casos devidamente justificados e excepcionais – o que, no presente feito, não foi demonstrado.

Quanto à **análise de riscos**, sua realização é obrigatória em qualquer contratação pública e deve anteceder a deflagração do procedimento licitatório. Trata-se de instrumento preventivo essencial à boa gestão contratual, à mitigação de ocorrências previsíveis (inadimplemento, atraso, falhas logísticas, etc.) e à adequada alocação de responsabilidades. Sua ausência **compromete a integridade e a eficiência da contratação**, fragiliza o controle administrativo e contraria o modelo de governança previsto na nova Lei de Licitações.

Dessa forma, entende-se imprescindível que os autos sejam devolvidos à origem para complementação da instrução processual, mediante:

- Inclusão de **declaração formal da autoridade competente quanto à compatibilidade do objeto com o PCA da SEMED**, ou, na hipótese de não previsão, apresentação de justificativa técnica e normativa da excepcionalidade, acompanhada de autorização superior expressa;
- **Elaboração e juntada de matriz de riscos da contratação**, nos moldes do art. 20 da Lei nº 14.133/2021, com identificação, avaliação e estratégias de mitigação de riscos relacionados ao fornecimento do objeto (fardamento escolar), observando-se metodologia adequada e proporcional ao valor e à complexidade da contratação.

e) Orçamento Estimado e Pesquisa De Preços

A etapa de estimativa do valor da contratação representa um dos pilares do planejamento da despesa pública. Trata-se do momento em que a Administração dimensiona, com base em dados confiáveis e metodologia objetiva, o custo presumido da futura contratação, para garantir a **vantajosidade da licitação**, evitar sobrepreços e possibilitar um **julgamento técnico e isonômico das propostas**.

No presente caso, embora o **DESPACHO Nº 007/2025**, lavrado pela autoridade da ALICC, registre que a pesquisa de preços teria observado os parâmetros do **art. 23 da Lei nº 14.133/2021**, as exigências da **IN ALICC nº 01/2023** e que foram consideradas fontes diversas (tais como contratações similares, tabelas referenciais federais e sites especializados), a **instrução documental do processo não comprova tais afirmações de modo satisfatório, técnico ou transparente**.

De forma específica, constata-se as seguintes fragilidades:

- **Inexiste memória de cálculo formalizada**, com planilha indicando os valores coletados, os critérios estatísticos utilizados (média ou mediana) e a forma de exclusão dos preços considerados destoantes. Essa ausência viola expressamente o que dispõe o art. 9º da IN ALICC nº 01/2023;
- **As fontes públicas mencionadas (como atas de SRP, painéis ou tabelas federais)** não foram especificadas, tampouco identificadas nos autos, nem se sabe se os dados consultados estavam atualizados ou coerentes com a realidade regional;



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

- A pesquisa parece ter se baseado majoritariamente em **cotações diretas obtidas no mercado**, sem controle das condições comerciais envolvidas (frete, impostos, forma de entrega), o que compromete a comparabilidade técnica dos preços;
- A justificativa sobre a exclusão de preços considerados “exorbitantes” ou fora da curva **não foi acompanhada de critério técnico ou fundamentação objetiva**, o que contraria as recomendações do TCU sobre transparência na formação do orçamento estimado (v.g., Acórdão nº 325/2021 – Plenário).

Importa ressaltar que o Tribunal de Contas da União considera a **formação deficiente do orçamento estimado como vício insanável da fase interna**, capaz de comprometer todo o procedimento licitatório, inclusive com risco de imputação de **dano ao erário ou direcionamento da contratação**, notadamente quando a instrução não comprova a efetiva vantajosidade do preço a ser licitado.

Dessa forma, conclui-se que, **não obstante a narrativa contida no DESPACHO Nº 007/2025**, a documentação apresentada nos autos não permite atestar, com segurança jurídica, que a estimativa de preços foi realizada de forma tecnicamente adequada, transparente, fundamentada e proporcional ao objeto da contratação.

f) Orçamento Sigiloso

A adoção do orçamento sigiloso está expressamente prevista no **art. 24 da Lei Federal nº 14.133/2021**, que admite, **desde que justificado**, a restrição temporária da publicidade do orçamento estimado da contratação, a fim de assegurar **vantajosidade e isonomia no procedimento competitivo**. A medida, todavia, deve ser acompanhada de **justificativa concreta, controle formal e obediência a requisitos técnicos e administrativos específicos**.

No presente caso, a decisão pela manutenção do orçamento sob sigilo foi mencionada de forma expressa no **item 5 do Termo de Referência e reiterada no Edital (fls. 489)**, que estabelece que o valor será tornado público **apenas na sessão de disputa de lances**.

Além disso, o **DESPACHO Nº 007/2025** afirma que a medida visa evitar manipulação de preços e garantir a obtenção da proposta mais vantajosa, **em conformidade com o art. 24 da Lei nº 14.133/2021**, e com o **art. 12 do Decreto Municipal nº 9.508/2023**, que reproduz essa permissão no âmbito local.

Contudo, **a instrução processual apresenta fragilidades formais relevantes**, que precisam ser sanadas para plena conformidade jurídica, conforme detalhado a seguir:

- **Ausência de anexo sigiloso do orçamento estimado:** Não consta, nos autos, o documento reservado contendo a **planilha de preços unitários, memória de cálculo e fontes utilizadas**, como exige o **art. 6º, XXIII, “i” da Lei nº 14.133/2021** e o **art. 14, IX da IN ALICC nº 01/2023**. A previsão do sigilo, sem o respectivo controle formal do documento classificado, impede a rastreabilidade da motivação e o controle técnico pela PGM e pelos órgãos de fiscalização;
- **Justificativa genérica e descontextualizada:** Embora haja referência à suposta vantagem do sigilo, a justificativa constante do Termo de Referência limita-se a reproduzir os termos legais, sem analisar **os riscos específicos da contratação**, a estrutura do mercado, o histórico de práticas similares ou outro dado técnico que justifique a medida no caso concreto;
- **Ausência de despacho específico da autoridade classificadora:** Não há despacho individualizado que **formalize a classificação da informação como sigilosa**, nem informação sobre a restrição de acesso e tramitação em apartado.

Embora a Administração tenha **manifestado a intenção de adotar o orçamento sigiloso com base em fundamento legal válido**, a forma de implementação da medida **não atende integralmente aos requisitos exigidos pela legislação vigente**.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

A ausência de documento sigiloso separado, de controle formal do conteúdo reservado, de justificativa técnica individualizada e de despacho da autoridade responsável pela classificação compromete a regularidade da medida, podendo gerar risco à transparência, ao controle e à segurança jurídica do procedimento licitatório

g) Termo De Referência

O **Termo de Referência (fls. 392-478)** encontra-se, em sua essência, em conformidade com os dispositivos legais aplicáveis, em especial o art. 6º, XXIII da Lei Federal nº 14.133/2021, o Decreto Municipal nº 9.508/2023 e os critérios definidos na IN ALICC nº 01/2023. O documento apresenta estrutura adequada e atende à maioria dos requisitos formais e materiais exigidos para instrução da fase interna da contratação pública.

Entretanto, para assegurar a robustez técnica e a legalidade integral da contratação, recomenda-se o aprimoramento dos seguintes pontos:

- **Incluir a matriz de riscos da contratação**, conforme exigido pelo art. 20 da Lei nº 14.133/2021;
- **Anexar, em apartado sigiloso, o orçamento estimado completo**, com memória de cálculo e base metodológica, nos termos do art. 9º da IN ALICC nº 01/2023;
- **Indicar expressamente o setor ou agentes responsáveis pela fiscalização e gestão contratual**, em atenção ao art. 117 da Lei nº 14.133/2021;
- **Revisar as especificações técnicas dos kits de fardamento escolar**, de modo a detalhar critérios de padronização e variação entre tamanhos e faixas etárias, conforme exigido no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021.

h) Da Natureza Comum do Objeto da Licitação

Compete à administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para *aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto*, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133, de 2021, que apresenta tal conceito nos seguintes termos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

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;

(...)

Confirma-se que a declaração supramencionada foi devidamente realizada no Termo de Referência colacionado às **fls. 392-478**.

i) Condições de Execução e Pagamento, das Garantias exigidas e ofertadas e das Condições de Recebimento

A análise das condições estabelecidas no **Termo de Referência (fls. 392-478)** e no **Edital (fls. 489-634)** revela, em linhas gerais, **conformidade com os parâmetros legais e normativos aplicáveis à fase interna do processo licitatório**, especialmente com os **arts. 18, III, 92, 96, 117 e 141 da Lei Federal nº 14.133/2021** e os **arts. 14 e 23 da IN ALICC nº 01/2023**.

No que se refere à execução contratual e ao pagamento, foram definidos:



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

- Condições claras de entrega (única e em local designado pela Administração);
- Critérios objetivos para aceitação do objeto;
- Prazo de pagamento de até 10 dias úteis, mediante apresentação da nota fiscal e após o recebimento definitivo dos itens, o que está em consonância com o princípio da regularidade fiscal e da ordem cronológica de pagamentos previstos no art. 141 da Lei nº 14.133/2021.

Quanto às **garantias contratuais**, verifica-se que **não foi exigida garantia de proposta ou de execução contratual**. Embora a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 96, permita a dispensa da exigência, observa-se que **não há, nos autos, justificativa técnica formalizada** para a não adoção de qualquer das modalidades previstas (caução, seguro-garantia ou fiança bancária). Considerando a dimensão e o valor da contratação, é recomendável que a Administração **fundamente expressamente essa dispensa**, a fim de evitar risco à execução contratual e respaldar tecnicamente a opção adotada.

Em relação ao recebimento do objeto, o processo prevê:

- Recebimento **provisório sumário**, com verificação física no momento da entrega;
- Recebimento **definitivo**, condicionado à conferência dos produtos, aprovação técnica e aceite da nota fiscal;
- Cláusulas contratuais com previsão de substituição de itens com vícios e responsabilidade do contratado.

Todavia, não se observa a **designação formal dos agentes públicos responsáveis pela fiscalização, recebimento provisório e recebimento definitivo**, conforme impõe o art. 117 da Lei nº 14.133/2021. Essa omissão pode comprometer a rastreabilidade da gestão contratual e a responsabilização funcional em caso de irregularidade na execução do contrato.

Assim, entende-se que as cláusulas relativas à execução, pagamento e recebimento do objeto estão **em conformidade substancial com o regime jurídico aplicável**, mas recomenda-se que os autos retornem à origem para o **saneamento das seguintes pendências formais**, com vistas a reforçar a legalidade e a segurança jurídica da contratação:

- **Incluir justificativa técnica para a não exigência de garantia contratual**, conforme art. 96 da Lei nº 14.133/2021 e princípios da precaução e segurança administrativa;
- **Designar formalmente, mediante ato da autoridade competente, os servidores responsáveis pela fiscalização, recebimento provisório e definitivo**, conforme arts. 117 e 73 da Lei nº 14.133/2021;
- **Anexar planilha de medição ou controle mínimo de conformidade de entrega**, mesmo que simbólico, em observância ao art. 14, VII da IN ALICC nº 01/2023.

Com a adoção dessas medidas, será possível afirmar, com segurança, que a instrução da fase interna atende plenamente às exigências legais, possibilitando a deflagração regular da fase externa do certame.

j) Modalidade, Critério de Julgamento e Modo de Disputa

A definição da **modalidade (pregão eletrônico)**, do **critério de julgamento (menor preço por lote)** e do **modo de disputa (aberto)**, conforme registrado no Termo de Referência e no Edital, **está em plena conformidade com o regime jurídico da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021)** e com os regulamentos municipais vigentes.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

As opções adotadas estão **devidamente justificadas pela natureza comum do objeto** (kits de fardamento escolar com especificações padronizadas), permitindo a seleção da proposta mais vantajosa de forma objetiva, transparente e economicamente eficiente, como determina o art. 10 da IN ALICC nº 01/2023.

k) Objetividade das exigências de qualificação técnica

As exigências de qualificação técnico-operacional constantes do Termo de Referência e do Edital mostram-se **objetivas, proporcionais e compatíveis com o objeto licitado**, nos termos dos arts. 67 e 18, IX da Lei nº 14.133/2021, e dos arts. 13 e 14 da IN ALICC nº 01/2023.

Ao exigir apenas um atestado de capacidade técnica, relativo à parcela de maior relevância e com quantitativo mínimo de 50% dos itens, a Administração respeitou os princípios da razoabilidade, isonomia e competitividade, evitando restrições excessivas e assegurando que os licitantes tenham experiência compatível com o fornecimento dos kits de fardamento escolar.

Portanto, as exigências estão juridicamente adequadas e não comprometem a legalidade da fase interna.

l) *Da necessidade de observância do art. 167, I e II, da Constituição Federal e art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal e indicação de dotação orçamentária*

Até o momento da análise, **não consta nos autos a indicação formal da dotação orçamentária específica**, tampouco **a declaração do ordenador de despesas**, conforme exigem o art. 167, I e II da Constituição Federal, o art. 16, II da Lei de Responsabilidade Fiscal, e o art. 150 da Lei nº 14.133/2021.

Embora haja previsão contratual para esse vínculo, sua ausência documental configura vício na instrução da fase interna, podendo comprometer a legalidade da contratação.

Recomenda-se, portanto, que os autos retornem à origem para que sejam **formalmente incluídas a dotação orçamentária e a declaração de adequação orçamentária e financeira**, como condição para o regular prosseguimento do certame.

m) *Autorização motivada do Gestor da Pasta*

Até o momento da análise, **não consta nos autos manifestação expressa e motivada do Gestor da Secretaria Municipal de Educação (SEMED)** autorizando a contratação pretendida, conforme exigido pelo art. 18, IX da Lei nº 14.133/2021. Tal omissão compromete a instrução da fase interna, uma vez que a autorização pela autoridade máxima do órgão demandante constitui **ato imprescindível de controle e responsabilidade administrativa**, sobretudo em contratações de grande vulto.

Adicionalmente, a ausência de motivação viola o art. 50 da Lei nº 9.784/1999, que impõe o dever de explicitar os fundamentos de fato e de direito de toda decisão administrativa, especialmente quando dela possa decorrer despesa pública.

Embora haja manifestação da ALICC nos autos, esta não supre a exigência legal de autorização motivada do titular da pasta demandante, o qual deve, de forma fundamentada, reconhecer a necessidade, a viabilidade e a oportunidade da contratação, bem como a adequação do processo aos objetivos institucionais da SEMED.

3. ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL

De acordo com o artigo 25 da Lei 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.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Para a adoção da modalidade pregão, conforme o art. 29 da referida Lei, o objeto a ser licitado deverá possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Vejamos os requisitos legais:

EXIGÊNCIA LEGAL	SITUAÇÃO	OBSERVAÇÃO/INDICAÇÃO
Objeto definido via Termo de Referência (art. 18, II)	Sim	TR constante dos autos.
Valor estimado compatível com os parâmetros do art. 23, §1º	Sim	Pesquisa realizada conforme IN SEGES, ainda que com fragilidades documentais.
Indicação de dotação orçamentária e compatibilidade com leis orçamentárias (art. 6º, XXIII, “j” e art. 150)	Não atendido	Não consta indicação formal da dotação nem declaração de compatibilidade orçamentária.
Sistema eletrônico de disputa e publicidade no PNCP (arts. 175 e 174)	Em parte	Sistema indicado, mas sem menção expressa ao PNCP.
Responsabilidade do licitante por acompanhar o sistema eletrônico	Sim	Previsto no edital.
Direito de impugnar o edital e prazos para esclarecimentos (art. 165)	Sim	Previsão expressa.
Previsão de que a licitação é regida pela Lei nº 14.133/2021 e LC nº 123/2006	Em parte	Regras gerais previstas, mas menção específica incompleta.
Critério de aceitabilidade de preços e julgamento	Não atendido	Previsão não localizada no edital.
Prazo de validade das propostas	Em parte	Não foi fixado prazo mínimo explícito no edital.
Critério de desempate para MEs/EPPs (LC 123/2006)	Sim	Preferência até 5% prevista.
Licitação exclusiva para MEs/EPPs até R\$ 80 mil	Sim	Previsto.
Reserva de cota de até 25% para MEs/EPPs (bens divisíveis)	Sim	Previsto.
Regras para cotas reservadas: adjudicação subsidiária, menor preço, prioridade local (DM nº 8.557/2018)	Não atendido	Não localizadas as previsões dos arts. 8º, §3º, e 13-A da norma.
Subcontratação de MEs/EPPs em obras e serviços (art. 48, II, LC 123/2006)	Faculdade	Não aplicável ao objeto.
Prioridade regional/local de contratação até o limite de 10% (art. 12, §1º, DM nº 8.557/2018)	Faculdade	Não previsto, mas permitido.
Possibilidade de prova de conceito e testes técnicos (art. 17, IV da Lei nº 14.133/2021)	Faculdade	Não obrigatória.
Participação de consórcios – regra clara e justificativa (art. 33, §1º)	Não observado	O edital não trata expressamente da admissão de consórcios.
Programa de integridade (art. 25, §4º, Lei nº 14.133/2021)	Prejudicado	Valor estimado não atinge patamar que exija o programa.
Cadastro unificado no PNCP (art. 174)	Sim	Previsto.
Procedimentos da sessão e lances (arts. 56 e 57)	Sim	Detalhados no edital.
Propostas e habilitação por sistema eletrônico	Sim	Regra expressa.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Procedimento recursal completo (arts. 164 a 166)	Sim	Previsto com prazos e meios.
Prazo mínimo de apresentação de propostas (art. 55)	Não atendido	Não localizada a fixação do prazo mínimo legal.
Requisitos de habilitação – Jurídica, Fiscal, Técnica e Econômico-financeira	Atendido	Conforme Termo de Referência.
Cumprimento ao art. 7º, XXXIII, CF	Atendido	Requisito inserido.
Negociação com o 1º colocado (art. 61)	Atendido	Previsto.
Homologação e adjudicação (arts. 71 e 72)	Não atendido	Previsão não localizada.
Sanções administrativas (arts. 155 a 159)	Atendido	Inseridas.
Critério de reajuste de preços (art. 92, §2º)	Atendido	Índice IPCA previsto.
Regras sobre assinatura da ata ou contrato (arts. 89 e 90)	Não atendido	Previsão genérica ou inexistente.
Justificativa para prorrogação da assinatura da ata (art. 13, DM nº 9.514/2023)	Não atendido	Previsão não localizada.

Assim, para que a Minuta de Edital se encontre de acordo com as normas aplicáveis e possa ser considerada aprovada, deve-se complementar os itens que se encontram com a designação “**não atendido**” ou “**atendido em parte**”. (CONDICIONANTE).

3.1 DA RESTRIÇÃO A PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS NO CERTAME

O art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas e consórcios.

Também é vedado o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

O agente público também não poderá estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional, conforme previsão do inciso II do art. 9º.

Especificamente em relação a consórcios, a Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

- I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;
- II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;
- III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;
- IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;
- V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificação.

§ 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

§ 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do **caput** deste artigo.

§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.

§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.

No que se refere a cooperativas, a Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

Art. 16. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:

I - a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009;

II - a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;

III - qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;

IV - o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.

Diante do exposto, qualquer vedação a participação de interessados na licitação, inclusive cooperativas e consórcios, deverá ser justificada no processo. No caso concreto, observa-se que o edital não prevê restrição a participação de interessados.

3.2 DA PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS

Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014, foi previsto tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno nas contratações públicas de bens, serviços e obras, sendo certo que o entendimento aqui apresentado é aplicável também a cooperativas equiparadas.

Conforme previsão do art. 48, inciso III, da Lei Complementar 123, de 2006, e do art. 8º do Decreto nº 8.538, de 2015, na aquisição de bem de natureza divisível, quando os itens ou lotes de licitação possuírem valor estimado superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), deverá ser reservada cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Em relação às cotas exclusivas, identificam-se alguns requisitos que condicionam seu uso:

I) Em primeiro, a adoção da cota de 25% apenas será aplicável em certames para aquisição de bens, não sendo admitida tal restrição competitiva em licitações para contratação de serviços ou obras; e

II) Em segundo, esses bens devem possuir natureza divisível. Esta divisibilidade está relacionada ao item, e não à pretensão contratual como um todo. Assim, a cota exclusiva apenas pode ser utilizada caso fosse possível a cisão do item, sem prejuízo à licitação.

De acordo com o Decreto federal nº 8.538/2015, § 2º de seu artigo 8º, o edital deverá prever que, não havendo vencedor para a cota reservada (até 25%), esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal, ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado. O § 3º prevê, ainda, que se a mesma empresa vencer a cota reservada (25%) e a cota principal, a contratação da cota reservada deverá ocorrer pelo menor preço. Obviamente, o cumprimento dessas regras regulamentares apenas é possível quando a cota principal e a cota reservada se relacionam ao mesmo objeto (ou item). **(CONDICIONANTE)**.

A adoção de certame exclusivo para ME/EPP (e equiparados) ou mesmo as cotas de 25% podem ser afastadas. A própria LC 123/2006 estipulou situações que justificam a não adoção, nesses certames, de competitividade restrita.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I - (Revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Produção de efeito)

II - Não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

No mesmo sentido, o art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, estabelece que os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas em seu art. 10, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública OU representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.
(grifou-se)

Convém registrar que a Lei nº 14.133, de 2021, inovou ao tratar do tratamento diferenciado a ser conferido a ME, EPP e Cooperativas equiparadas. Por elucidativo, segue transcrição do art. 4º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

Desse modo, para além da observância às regras dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006, e do Decreto nº 8.538, de 2015, é preciso estar claro que o tratamento diferenciado de que tratam tais normas não serão aplicados em relação a licitações que envolvam:

III) item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; e

IV) no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, quando o valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

Adicionalmente, devem ser observados os critérios estabelecidos nos §§ 2º e 3º, acima transcritos, que tratam dos critérios para aferição dos limites de valor estabelecidos no § 1º.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

No caso concreto, a minuta de edital revela que a Administração realizará licitação com tratamento diferenciado para ME e EPP, sendo conveniente a adequação da Minuta aos limites supramencionados, para o bom e regular andamento do feito, ou apresentação de justificativa para não aplicação. **(CONDICIONANTE)**.

3.3 MARGENS DE PREFERÊNCIA

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a Administração poderá estabelecer margens de preferência, conforme premissas indicadas em seu art. 26:

Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para:

I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;

II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.

§ 1º A margem de preferência de que trata o caput deste artigo:

I - será definida em decisão fundamentada do Poder Executivo federal, no caso do inciso I do caput deste artigo;

II - poderá ser de até 10% (dez por cento) sobre o preço dos bens e serviços que não se enquadrem no disposto nos incisos I ou II do caput deste artigo;

III - poderá ser estendida a bens manufaturados e serviços originários de Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde que haja reciprocidade com o País prevista em acordo internacional aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo Presidente da República.

§ 2º Para os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País, definidos conforme regulamento do Poder Executivo federal, a margem de preferência a que se refere o caput deste artigo poderá ser de até 20% (vinte por cento).

Convém observar que o art. 27 estabelece a obrigatoriedade de divulgação, em sítio eletrônico oficial, a cada exercício financeiro, da relação de empresas favorecidas em decorrência da aplicação de margens de preferência, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas.

No caso concreto, a minuta de edital revela que a Administração realizará licitação sem margem de preferência, sendo conveniente ressaltar que se trata de uma faculdade da Administração.

3.4 CLÁUSULA COM ÍNDICE DE REAJUSTAMENTO DE PREÇOS, COM DATA-BASE VINCULADA À DATA DO ORÇAMENTO ESTIMADO

O art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

No caso concreto, a minuta de edital e anexos revela que a Administração estabeleceu índice IPCA de reajustamento de preço conforme exigência legal.

4. DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – DOCUMENTO ANEXO AO EDITAL

A análise da **Minuta da Ata de Registro de Preços**, constante dos autos, evidencia que o documento apresenta **estrutura formal compatível com o modelo exigido pela Lei nº 14.133/2021**, atendendo a diversos requisitos essenciais à validade e eficácia do instrumento, tais como:

- Definição clara do objeto registrado (kits de fardamento escolar);
- Identificação do fornecedor e da proposta vencedora;
- Estabelecimento da vigência da ata (12 meses), conforme art. 82, §2º da Lei nº 14.133/2021;
- Possibilidade de adesão por órgãos não participantes (carona), nos termos do art. 82, §3º;
- Regras sobre a convocação, recusa e aplicação de penalidades ao fornecedor;
- Previsão de formalização por contrato ou instrumento equivalente (ex: nota de empenho), conforme art. 92 da Lei nº 14.133/2021.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Contudo, a minuta ainda apresenta **fragilidades técnicas relevantes**, que precisam ser sanadas para plena conformidade com o arcabouço legal e regulatório vigente, especialmente no que se refere aos seguintes pontos:

- **Revisão de preços registrados** – a minuta não prevê cláusula específica que discipline os mecanismos de revisão, reajuste ou repactuação, contrariando o art. 82, VI da Lei nº 14.133/2021, que exige a definição expressa desses critérios para preservação do equilíbrio econômico-financeiro do instrumento;
- **Cancelamento da ata** – embora o documento contenha cláusula geral sobre cancelamento, não estão previstas todas as hipóteses legais, nem o procedimento formal, com garantia do contraditório e ampla defesa, conforme arts. 82, IX e 156 da Lei nº 14.133/2021 e art. 13 do Decreto Municipal nº 9.514/2023;
- **Vedação à duplicidade de registro para objeto idêntico** – a minuta não contempla a vedação à adesão simultânea do fornecedor a múltiplas atas com o mesmo objeto, exigência expressa do art. 82, VIII da Lei nº 14.133/2021;
- **Critério de julgamento adotado** – a minuta não faz menção expressa ao critério de julgamento utilizado no certame (menor preço por lote), exigência do art. 82, V da Lei nº 14.133/2021;
- **Regras sobre formalização contratual no prazo de validade da ata** – ausente cláusula que preveja expressamente que a formalização das contratações deve ocorrer durante a vigência da ata, conforme exigido pelo art. 12, §3º do Decreto Municipal nº 9.514/2023.

A minuta da Ata de Registro de Preços atende **parcialmente** às exigências legais e regulamentares aplicáveis. Embora possua elementos fundamentais à sua validade e execução, a ausência de cláusulas específicas sobre **revisão, cancelamento detalhado, duplicidade de atas, formalização contratual e critério de julgamento compromete a sua completude e segurança jurídica.**

Diante disso, **recomenda-se que a minuta da ARP seja devolvida à unidade responsável para complementação**, mediante:

- Inserção de cláusula detalhada sobre **revisão e reajuste de preços**, conforme a Lei nº 14.133/2021;
- Inclusão de **todas as hipóteses legais de cancelamento da ata**, acompanhadas do procedimento para aplicação, com contraditório e publicidade;
- Previsão da **vedação à adesão simultânea a múltiplas atas com o mesmo objeto**, conforme a Lei nº 14.133/2021;
- Indicação expressa do **critério de julgamento da licitação (menor preço por lote)**, conforme a Lei nº 14.133/2021;
- Inclusão da **obrigatoriedade de formalização contratual dentro da vigência da ata**, conforme art. 12, §3º do Decreto Municipal nº 9.514/2023.

Com a incorporação dessas melhorias, a minuta da Ata de Registro de Preços poderá ser considerada **juridicamente adequada**, permitindo a continuidade do procedimento com a necessária segurança técnica, legalidade e alinhamento com os princípios da nova Lei de Licitações.

5. 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:



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

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.

Ademais, no tocante à segregação de funções, vê-se:

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da **segregação de funções**, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

(...)

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:

(...)

§ 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. (grifou-se)



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

No caso concreto, recomenda-se que o Gestor ateste o cumprimento integral das exigências acima delineadas, visto que cabe à autoridade máxima do órgão promover a gestão por competências e designar agente públicos para o desempenho das funções essenciais ao desenvolvimento do processo, nos termos do 7º da Lei n. 14.133/21. **(CONDICIONANTE)**.

6. DA MINUTA DO CONTRATO

A análise da Minuta de Contrato constante dos autos revela que, embora o instrumento contenha cláusulas gerais compatíveis com a Lei Federal nº 14.133/2021, como a definição do objeto, prazo de vigência, obrigações das partes, forma de pagamento e vínculo com os documentos da licitação, ainda **apresenta lacunas que comprometem sua completude e conformidade técnica**, exigindo complementações para garantir a segurança jurídica do ajuste.

Em especial, verifica-se a **ausência de cláusulas obrigatórias**, tais como:

- Indicação da **dotação orçamentária e fonte de recursos**;
- Previsão de **reajuste contratual e critérios de revisão de preços**;
- Regras claras sobre o **reequilíbrio econômico-financeiro do contrato**;
- Referência expressa à **designação do gestor e dos fiscais do contrato**;
- Inclusão detalhada das **sanções administrativas e hipóteses de rescisão contratual**;
- Previsão quanto à **preferência pela solução administrativa de conflitos**.

Tais omissões comprometem a conformidade do contrato com os comandos legais da nova Lei de Licitações e podem gerar incertezas na execução contratual, dificultando o controle, a responsabilização e a adequada aplicação de penalidades em caso de inadimplemento.

Assim, recomenda-se o **retorno da minuta à unidade demandante para complementação obrigatória dos dispositivos acima elencados**, a fim de assegurar o cumprimento integral da legislação vigente e permitir que a contratação se dê com a devida robustez jurídica e administrativa.

7. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

Destacamos a obrigatoriedade de 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, conforme determinam os art. 54 e art. 94 da Lei 14.133/2021. **(CONDICIONANTE)**.

Destacamos também que, 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. **(CONDICIONANTE)**.

8. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **opina-se pela viabilidade jurídica condicionada**, nos termos do **art. 69, §3º da Lei Delegada nº 02/2014**, do prosseguimento do procedimento de pregão eletrônico, instaurado com fundamento nos **arts. 28, II, 32 e 82 da Lei Federal nº 14.133/2021**, visando à formalização de **Ata de Registro de Preços** para aquisição de **“KITS DE FARDAMENTO ESCOLAR”**, desde que previamente sanadas as pendências identificadas no corpo deste parecer.

A continuidade do certame deve ser precedida do saneamento das seguintes inconsistências:

1. Inclusão da **indicação formal da dotação orçamentária** e apresentação da **declaração de adequação orçamentária e financeira** por parte do ordenador da despesa;

**Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios**

2. Apresentação da **autorização motivada do gestor da Secretaria Municipal de Educação**, demonstrando a necessidade, oportunidade e viabilidade da contratação;
3. **Designação formal do agente de contratação, do gestor e dos fiscais do contrato**, com ciência dos respectivos agentes;
4. **Correções na minuta do edital**, com complementação das regras sobre dotação orçamentária, prazo de propostas, critérios de julgamento, regras de adjudicação, assinatura da ata, aplicação de cotas reservadas e, se for o caso, regras sobre consórcios;
5. **Ajustes na minuta da ata de registro de preços**, especialmente quanto à previsão sobre revisão e reajuste de preços, hipóteses de cancelamento, vedação à duplicidade de atas, contratação dentro da vigência da ata e clareza sobre o critério de julgamento;
6. **Complementações na minuta do contrato**, com inclusão de cláusulas sobre dotação orçamentária, reajuste, reequilíbrio econômico-financeiro, gestão e fiscalização contratual, sanções, rescisão e solução administrativa de conflitos;
7. **Regularização da publicidade do edital e do futuro contrato**, mediante comprovação de sua publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas, no sítio institucional do Município e no Diário Oficial.

Uma vez cumpridas essas recomendações, será possível à Procuradoria manifestar-se favoravelmente quanto à legalidade da fase interna e à possibilidade de deflagração da fase externa do certame.

É o Parecer, sem embargos de doutos posicionamentos.

Encaminhem-se os autos à **ALICC** para ciência e adoção das providências cabíveis.

Maceió, em 22 de abril de 2025.

JOSÉ CAVALCANTI DE BARROS FILHO
PROCURADOR CHEFE DA PLCC – MATRÍCULA Nº 14963-2