

## **PARECER JURÍDICO**

### **Parecer nº 011/2026-AJEL**

**ASSUNTO:** Parecer Jurídico em Processo Licitatório – **Análise da Fase Interna e Edital** – Registro de preços para futura e eventual AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DE LIMPEZA, DESCARTÁVEIS E HIGIENE, para atender as demandas das Escolas e Creches da Rede Municipal de Ensino de Xinguara/PA.

**REFERÊNCIA:** Processo Administrativo nº 001/2026/PMX  
Pregão Eletrônico SRP nº 001/2026/FME

### **1. DO RELATÓRIO**

Cuida-se da análise jurídica do Processo Administrativo de Licitação nº 001/2026/PMX, instaurado pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para fornecimento de produtos de limpeza, descartáveis e higiene para uso nas Escolas e Creches da Rede Municipal de Ensino de Xinguara – Pará, conforme descrito expressamente no Documento de Formalização de Demanda nº 094/2025 e no Termo de Autuação constante dos autos.

O processo é instruído pelos seguintes documentos:

- a) Documentos de Formalização da Demanda (DFD nº 094/2025), apresentado pela Secretaria Municipal de Educação;
- b) Estudo Técnico Preliminar – ETP, elaborado pela Comissão de Planejamento das Contratações;
- c) Levantamento de mercado e pesquisa de preços;
- d) Demonstrativo da estimativa de quantidades e do valor da contratação;
- e) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira com a respectiva Autorização do Gestor da Pasta;
- f) Declaração de Previsão Orçamentária;
- g) Termo de Autuação;
- h) Portaria de nomeação da Agente de Contratação e Equipe de Apoio;
- i) Termo de Referência;

- j) Minuta do Edital e anexos;
- k) Despacho ao Departamento Jurídico;

É o relatório, passo a fundamentar.

## 2. DA ANÁLISE JURÍDICA

### 2.1. Da Modalidade – Pregão Eletrônico – Sistema de Registro de Preços

A opção pelo **Pregão Eletrônico** como modalidade licitatória mostra-se tecnicamente apropriada e legalmente amparada, considerando que o objeto do certame – aquisição de produtos de limpeza, descartáveis e higiene – se enquadra como **bens comuns**, conforme art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021, que são definidos como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

Além disso, a utilização do **Sistema de Registro de Preços** está igualmente justificada, nos termos dos Arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021, como solução para aquisições frequentes e de demanda variável. Tal opção permite contratações conforme necessidade, evitando comprometimento orçamentário imediato e promovendo economicidade e eficiência.

Portanto, a escolha do **Pregão Eletrônico em SRP** está devidamente justificada, encontra respaldo nos princípios da economicidade, eficiência e planejamento, e está em conformidade com os artigos 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021, com o Decreto Federal nº 10.024/2019, e com a jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas.

## 2.2. Da Justificativa da Contratação

A presente contratação tem origem na Secretaria Municipal de Educação e Cultura, formalizada por meio do Documento de Formalização da Demanda – DFD nº 094/2025, o qual demonstra a necessidade de contratação de empresa especializada para o fornecimento de produtos de limpeza, descartáveis e higiene para uso nas Escolas e Creches da Rede Municipal de Ensino de Xinguara – Pará.

A justificativa apresentada pela unidade requisitante aponta que tais insumos constituem materiais essenciais e indispensáveis ao funcionamento regular das unidades educacionais, sendo diretamente relacionados à manutenção da limpeza, da higiene, da salubridade e da segurança dos ambientes escolares, que atendem diariamente alunos, servidores e toda a comunidade escolar.

Conforme consignado nos autos, a demanda por materiais de limpeza, higiene e descartáveis tem se intensificado, especialmente nas creches e unidades de educação infantil que **funcionam em regime de tempo integral**, nas quais as crianças permanecem por períodos prolongados, exigindo cuidados rigorosos e contínuos com a higienização dos ambientes. Tal circunstância implica consumo elevado desses insumos, tornando insuficientes os recursos descentralizados do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE para suprir, de forma adequada, a totalidade das necessidades das unidades.

O Estudo Técnico Preliminar demonstra, ainda, que o Município atende número expressivo de alunos na educação infantil e no ensino fundamental, inclusive com previsão de **ampliação da rede física**, por meio da conclusão de novas unidades de educação infantil e da expansão do número de turmas, o que impõe à Administração Pública planejamento prévio e contínuo para garantir a disponibilidade regular dos materiais necessários ao adequado funcionamento das atividades pedagógicas e administrativas.

A ausência ou insuficiência desses insumos compromete diretamente a execução das atividades educacionais, podendo ocasionar prejuízos à rotina escolar, riscos à saúde e ao bem-estar dos alunos, especialmente crianças em idade pré-escolar e, em situações extremas, a interrupção temporária das aulas, o que afronta o interesse público e o direito fundamental à educação.

Assim, a contratação ora proposta revela-se **necessária, oportuna e imprescindível**, atendendo ao disposto no art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

### **2.3. Da Regularidade da Fase Preparatória**

Todos os documentos obrigatórios da fase interna estão presentes e devidamente instruídos. O Estudo Técnico Preliminar e o Documento de Formalização da Demanda são consistentes e coerentes com a natureza da contratação, em consonância com os arts. 17 a 20 da Lei nº 14.133/2021, conforme elencado no relatório.

### **2.4. Da Aferição dos Preços Médios**

A estimativa de preços apresentada no Termo de Referência foi elaborada com base em pesquisa de mercado atualizada, realizada por meio do Sistema Banco de Preços, gerenciado pela empresa NP Tecnologia e Gestão de Dados Ltda (CNPJ nº 07.797.967/0001-95), atendendo integralmente aos critérios estabelecidos no art. 6º da Resolução Administrativa nº 12/2024/TCM-PA.

O levantamento de preços foi realizado no **dia 12 de janeiro de 2026**, tomando por base itens e quantitativos definidos no DFD e no ETP, com a aplicação do método de média aritmética dos preços obtidos para definição do valor estimado, em conformidade com a Instrução Normativa nº 65/2021.

O estudo resultou em **valor global estimado de R\$ 826.304,40 (oitocentos e vinte e seis mil, trezentos e quatro reais e quarenta centavos)**, montante que reflete os preços médios praticados no mercado para os itens licitados, garantindo compatibilidade com as práticas comerciais vigentes e observância aos princípios da economicidade, razoabilidade e eficiência administrativa, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Os métodos empregados visaram representar, com fidedignidade, a realidade dos preços praticados no mercado, descartando-se valores manifestamente inexequíveis ou excessivos em relação à média de mercado. Essa abordagem assegura a razoabilidade dos valores estimados e a viabilidade econômica da futura contratação, em observância aos princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

A metodologia adotada na composição da estimativa está em consonância com o que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União convencionou denominar como “cesta de preços”. Nesse sentido, destaca-se o Acórdão nº 1875/2021-TCU-Plenário, cujo item 9.5.1 orienta que:

*“as pesquisas de preços para estimativa de valor de objetos a serem licitados devem ser baseadas em uma ‘cesta de preços’, devendo dar preferência para preços públicos, oriundos de outros certames”;*

e, ainda, que:

*a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais” (item 9.5.2)*

Assim, a metodologia adotada na formação da estimativa de preços observou boas práticas consolidadas e diretrizes fixadas pelos órgãos de controle, conferindo robustez técnica e legalidade ao procedimento preparatório da contratação.

## **2.5. Da viabilidade orçamentária e financeira**

Constam nos autos a Declaração de Previsão Orçamentária e a Declaração de Adequação Orçamentária, emitidas pela Secretaria Municipal de Educação, assegurando recursos para suportar a contratação.

Ademais, destaca-se que a contratação pelo Sistema de Registro de Preços permite aquisições conforme necessidade, sem comprometimento imediato do orçamento, assegurando maior flexibilidade e eficiência na gestão fiscal da Administração Pública, conforme prevê o art. 85 da Lei nº 14.133/2021.

## **2.6. Do Termo de Referência**

O Termo de Referência atende plenamente ao disposto no art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, ao apresentar especificações técnicas claras e detalhadas para cada item a ser adquirido, abrangendo produtos de limpeza, descartáveis e itens de higiene, com descrição de características, composição, forma de apresentação, unidades de fornecimento, quantitativos estimados e demais requisitos necessários à adequada identificação dos bens.

O documento contempla, ainda, exigências técnicas e legais aplicáveis aos produtos, incluindo, quando pertinente, a necessidade de observância às normas sanitárias e de segurança, bem como a exigência de registros junto aos órgãos competentes. Tais previsões asseguram que os produtos fornecidos atendam a padrões mínimos de qualidade, segurança e adequação ao uso em ambientes escolares, especialmente em unidades de educação infantil.

Além disso, o Termo de Referência define condições de fornecimento e prazos de entrega compatíveis com a natureza do objeto, estabelecendo que o fornecimento deverá ocorrer de forma parcelada, conforme a demanda da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, de modo a garantir o abastecimento

contínuo das Escolas e Creches da Rede Municipal de Ensino, sem comprometer a regularidade das atividades pedagógicas e administrativas.

De forma igualmente criteriosa, o Termo de Referência disciplina a logística de entrega dos materiais, considerando a diversidade de unidades atendidas, incluindo escolas e creches localizadas na zona urbana, zona rural e distritos do Município, alguns situados a distâncias significativas da sede administrativa. Essa previsão confere exequibilidade ao fornecimento e mitiga riscos relacionados à distribuição e ao atendimento tempestivo das necessidades das unidades escolares.

Importa registrar que o Termo de Referência prevê a execução contínua do fornecimento, por meio do Sistema de Registro de Preços, o que se revela juridicamente adequado e tecnicamente necessário para assegurar a disponibilidade permanente dos insumos essenciais à manutenção da higiene, da salubridade e da segurança dos ambientes escolares, em consonância com o planejamento da Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

Assim, constata-se que o Termo de Referência foi elaborado com **clareza, objetividade e adequado rigor técnico**, constituindo instrumento apto a subsidiar a elaboração do edital, a formação da estimativa de preços, a definição das condições de fornecimento e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, assegurando segurança jurídica, regularidade e economicidade à futura contratação.

## **2.7. Da Análise da Minuta do Edital e seus Anexos**

A minuta do edital e seus anexos foram objeto de análise jurídica prévia, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, não se identificando cláusulas que comprometam a legalidade, a regularidade ou a competitividade do certame.

As disposições editalícias encontram-se, em linhas gerais, compatíveis com o objeto da contratação, com a modalidade eleita e com os princípios que regem as licitações públicas. Ainda assim, determinados aspectos merecem exame técnico mais aprofundados, com vistas a assegurar a clareza das regras editalícias, a eficiência procedimental e a viabilidade operacional da futura execução contratual, em consonância com os parâmetros legais aplicáveis às contratações de fornecimento contínuo.

Considerando que o objeto envolve a aquisição de produtos de limpeza, descartáveis e itens de higiene, destinados ao atendimento contínuo das Escolas e Creches da Rede Municipal de Ensino, **o edital deve resguardar condições adequadas de fornecimento e logística, contemplando prazos compatíveis para a entrega dos materiais,** formas de solicitação conforme a demanda da Secretaria Municipal de Educação e Cultura e critérios objetivos de recebimento, de modo a garantir o abastecimento regular das unidades escolares e evitar descontinuidade no funcionamento das atividades educacionais.

Ademais, a previsão de fornecimento parcelado, por meio do Sistema de Registro de Preços, conforme programação e necessidade das unidades requisitantes, revela-se tecnicamente imprescindível para assegurar a reposição contínua dos insumos, especialmente diante da diversidade de escolas e creches atendidas, localizadas tanto na zona urbana quanto na zona rural e em distritos do Município. A minuta do edital deve, portanto, refletir com precisão essa dinâmica operacional, conferindo previsibilidade às futuras contratações decorrentes da ata de registro de preços e segurança administrativa quanto ao atendimento tempestivo das demandas.

Assim, este parecer jurídico detém-se em pontos da minuta que demandam observações complementares, notadamente aqueles relacionados às **exigências técnicas e logísticas já previstas no instrumento convocatório**, as quais impactam diretamente na competitividade, na exequibilidade das propostas

e na capacidade de fornecimento em conformidade com o interesse público. Entre tais aspectos, destaca-se a previsão expressa de apresentação de plano logístico, especialmente para empresas não sediadas no Município de Xinguara, como requisito destinado a assegurar a regularidade da execução contratual, a qualidade das entregas e a mitigação de riscos relacionados à distribuição e ao abastecimento contínuo das unidades escolares, circunstância que será examinada adiante, sob a ótica da legalidade, da proporcionalidade e da aderência ao objeto da contratação.

### **2.7.1. Justificativa para a Exigência de Plano Logístico por Empresas Não Regionais**

A Administração Pública tem como dever fundamental assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, conforme dispõe o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e o art. 11 da Lei nº 14.133/2021. Para tanto, não basta considerar apenas o critério de menor preço, sendo igualmente **imprescindível verificar a exequibilidade da proposta, especialmente quanto ao cumprimento dos prazos de entrega e à efetiva execução do objeto contratual.**

Nesse contexto, a exigência de apresentação de **plano logístico** por empresas não enquadradas como regionais, conforme definido no Decreto Municipal de Regionalização nº 343/2025, se mostra medida **proporcional, razoável e indispensável à proteção do interesse público**, notadamente da continuidade dos serviços prestados pela Administração.

A medida busca mitigar riscos concretos já verificados em certames anteriores, em que empresas distantes da macro região do município licitante sagraram-se vencedoras, mas **não lograram êxito na entrega dos produtos dentro do prazo contratual**, comprometendo o funcionamento regular das políticas públicas, causando prejuízos operacionais e administrativos.

A exigência não se trata de critério restritivo ou discriminatório, mas de **instrumento diligencial**, solicitado apenas após a fase de lances, que visa garantir a aptidão logística mínima da licitante para cumprimento do contrato. Trata-se de medida de **controle prévio de risco**, compatível com os princípios da eficiência, da economicidade, do planejamento e da segurança jurídica, que regem os procedimentos licitatórios.

Ademais, a previsão da exigência de comprovação de capacidade técnica e logística é reconhecida tanto pela doutrina especializada quanto pela jurisprudência dos Tribunais de Contas, que validam a adoção de **critérios objetivos para assegurar o fiel cumprimento do contrato administrativo**, desde que fundamentados na realidade do ente licitante e nos riscos concretos da contratação.

Assim, ao exigir o plano logístico em sede de diligência, apenas para as empresas não regionais, o edital respeita a isonomia entre as participantes, garante a ampla competitividade do certame e preserva o interesse público primário, ao prevenir contratações de risco, com potencial de inadimplemento contratual por dificuldades logísticas previsíveis e evitáveis.

Portanto, a exigência está **plenamente justificada pela experiência pretérita da Administração, pela necessidade de continuidade dos serviços e pelo dever de cuidado na seleção de fornecedores aptos, inclusive sob o ponto de vista logístico. Trata-se de instrumento legítimo de governança das contratações públicas.**

### **3. DA CONCLUSÃO**

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela regularidade da fase interna do Processo Administrativo de Licitação nº 001/2026/PMX e pela viabilidade jurídica da publicação do edital do Pregão

Eletrônico – SRP – nº 001/2026/FME, destinado à aquisição de produtos de limpeza, descartáveis e higiene para atender as demandas das Escolas e Creches da Rede Municipal de Ensino de Xinguara/PA.

Assim, recomenda-se o regular prosseguimento do procedimento, com observância das disposições legais atinentes à fase externa do certame, especialmente no que se refere à publicidade dos atos e à garantia da ampla competitividade.

**É o Parecer S.M.J.**

Xinguara - PA, 22 de janeiro de 2026.

