



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

PARECER JURÍDICO

Proc. Adm. Nº 2817/2026

Consulente: Departamento de Licitações e Contratos

Assunto: Pregão Eletrônico para Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresas especializadas no fornecimento de materiais artísticos, pedagógicos e culturais destinados aos Cursos de Pintura em Tela e Curso de Máscaras das Cavalhadas.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE BENS COMUNS. LEI Nº 14.133/2021. FASE PREPARATÓRIA REGULARMENTE INSTRUÍDA. EXISTÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, TERMO DE REFERÊNCIA, PESQUISA DE PREÇOS, MATRIZ DE RISCOS, MINUTA DE EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E MINUTA CONTRATUAL. VIABILIDADE JURÍDICA DO PROSSEGUIMENTO DO CERTAME.

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório instaurado na modalidade Pregão Eletrônico, com adoção do Sistema de Registro de Preços, destinado à futura e eventual contratação de empresas especializadas no fornecimento de materiais artísticos, pedagógicos e culturais voltados à execução dos Cursos de Pintura em Tela e Curso de Máscaras das Cavalhadas, conforme demanda apresentada pela Administração Pública Municipal no âmbito de suas ações de promoção cultural, artística e educacional.

Consta dos autos que a fase preparatória da contratação foi regularmente instruída, em observância às disposições estabelecidas na Lei Federal nº 14.133/2021, encontrando-se o processo devidamente formalizado com os documentos essenciais à adequada formação da contratação pública, dentre os quais se destacam o Documento de Formalização da Demanda - DFD, o Estudo Técnico Preliminar - ETP, a pesquisa de preços realizada mediante utilização do sistema Banco de Preços, complementada por cotações obtidas junto a fornecedores do ramo pertinente, a solicitação de disponibilidade orçamentária acompanhada da respectiva informação de disponibilidade financeira e orçamentária, o Termo de Referência, a Matriz de Gerenciamento de Riscos, a autorização da autoridade competente para instauração do certame, a minuta do edital e seus anexos, bem como as minutas da Ata de Registro de Preços e do Contrato Administrativo.

Verifica-se, ainda, que a estimativa do valor da contratação foi elaborada com fundamento em parâmetros oficiais de pesquisa mercadológica, utilizando-se ferramenta especializada de Banco de Preços e metodologia compatível com as diretrizes previstas no artigo 23 da Lei Federal nº 14.133/2021, o que confere maior robustez técnica,



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

fidedignidade e segurança jurídica à composição do orçamento estimativo da futura contratação.

Os autos foram posteriormente encaminhados a esta Assessoria Jurídica para fins de controle prévio de legalidade da fase preparatória do certame, nos termos do artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Cumprе consignar que o presente parecer possui natureza eminentemente jurídico-opinativa, limitando-se à análise da conformidade legal dos atos administrativos praticados na fase interna da contratação, não abrangendo aspectos de natureza técnica, operacional, financeira, contábil, orçamentária, mercadológica ou relacionados ao mérito administrativo, à conveniência e oportunidade da contratação, cuja responsabilidade recai sobre os setores técnicos competentes e sobre a autoridade administrativa responsável pela condução do procedimento.

Registre-se, ainda, que a presente manifestação jurídica parte da presunção de legitimidade, veracidade e regularidade dos documentos técnicos acostados aos autos, especialmente quanto às especificações do objeto, quantitativos estimados, justificativas administrativas, definição das soluções técnicas adotadas, compatibilidade orçamentária e demais informações produzidas pelos setores demandantes e técnicos responsáveis pela instrução processual.

É o relatório.

Passa-se à fundamentação jurídica.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Trata-se de análise jurídica referente à instauração de procedimento licitatório destinado à futura e eventual aquisição de materiais artísticos, pedagógicos e culturais, mediante Sistema de Registro de Preços, por intermédio da modalidade Pregão Eletrônico. A presente manifestação encontra fundamento no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, que atribui ao órgão de assessoramento jurídico o controle prévio de legalidade da contratação.

Nos termos do referido dispositivo:

“Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.”

O controle jurídico exercido nesta fase limita-se à análise da conformidade legal dos documentos que instruem o procedimento, não abrangendo avaliação de conveniência e oportunidade administrativa, tampouco substituindo a atuação técnica dos setores competentes.

Conforme entendimento consolidado no Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União - AGU, especialmente o Enunciado BPC nº 07, eventual manifestação sobre aspectos técnicos possui caráter meramente acessório e não vinculante.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

Dessa forma, presume-se que as especificações técnicas, quantitativos, critérios operacionais e demais elementos relacionados ao objeto tenham sido definidos pela unidade demandante com base em critérios técnicos adequados e compatíveis com o interesse público.

II.1 - DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 conferiu especial relevância à fase preparatória da contratação. A Lei Federal nº 14.133/2021 promoveu profunda reformulação no regime jurídico das contratações públicas, estabelecendo o planejamento como verdadeiro eixo estruturante do procedimento licitatório, em consonância com os princípios da eficiência, governança, economicidade, transparência e obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A fase preparatória da contratação pública passou a ocupar posição central na sistemática da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, exigindo da Administração atuação prévia, técnica e fundamentada, capaz de demonstrar a real necessidade da contratação, sua viabilidade, adequação ao interesse público e compatibilidade com o planejamento governamental e orçamentário do ente federativo. Nesse sentido, dispõe integralmente o artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021:

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

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

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

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

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

V - a elaboração do edital de licitação;

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

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

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

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

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.

§ 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."

Da análise dos autos, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar foi devidamente elaborado pela unidade demandante, encontrando-se formal e materialmente compatível com as exigências previstas na legislação de regência, especialmente no tocante à caracterização da necessidade administrativa, à demonstração do interesse público envolvido e à definição da solução apta ao atendimento da demanda institucional relacionada à execução dos Cursos de Pintura em Tela e Cursos de Máscaras das Cavalhadas.

Constata-se que o ETP contempla descrição detalhada da necessidade da contratação, levantamento de mercado, análise comparativa das soluções disponíveis,



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

justificativa técnica da solução escolhida, especificação dos materiais artísticos, pedagógicos e culturais a serem adquiridos, estimativa dos quantitativos pretendidos, justificativa do parcelamento da contratação, estimativa do valor da contratação, análise de viabilidade técnica e econômica, identificação dos resultados pretendidos pela Administração Pública, avaliação dos impactos ambientais e análise de riscos relacionados à futura execução contratual.

Verifica-se, ainda, que o documento apresenta adequada coerência lógica e técnica com o Termo de Referência e com a modalidade licitatória adotada, tendo sido corretamente classificado o objeto como aquisição de bens comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos mediante especificações usuais de mercado, circunstância que autoriza juridicamente a adoção da modalidade Pregão Eletrônico, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

Observa-se igualmente que o critério de julgamento eleito pela Administração – menor preço por item – revela-se juridicamente adequado à natureza da contratação, favorecendo a ampliação da competitividade, a participação de maior número de fornecedores, o parcelamento eficiente do objeto e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em consonância com os princípios da isonomia, competitividade, economicidade e seleção da proposta mais vantajosa.

Merece destaque, ainda, a elaboração de Matriz de Gerenciamento de Riscos específica para a contratação, documento que evidencia o fortalecimento do planejamento administrativo e a observância dos mecanismos de governança previstos na Nova Lei de Licitações. A matriz identifica eventos capazes de impactar a execução contratual, define responsabilidades, estabelece medidas mitigadoras e prevê mecanismos preventivos voltados à redução de falhas operacionais, atrasos no fornecimento, entrega de materiais em desconformidade, danos no transporte e demais situações potencialmente prejudiciais à execução do objeto.

Tal providência demonstra aderência aos princípios da eficiência, prevenção, segregação de funções, governança pública e gestão de riscos administrativos, conferindo maior segurança jurídica e operacional à futura contratação administrativa.

Sob o aspecto jurídico-formal, portanto, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar apresenta-se regularmente estruturado, contendo os elementos essenciais exigidos pela legislação vigente, mostrando-se apto a subsidiar o regular prosseguimento do procedimento licitatório e a futura contratação administrativa pretendida pela Administração Pública.

II.2 - DA ANÁLISE DE RISCOS

No tocante à gestão de riscos da contratação, verifica-se que a Administração Pública observou adequadamente as diretrizes introduzidas pela Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente no que se refere à necessidade de implementação de mecanismos preventivos destinados à mitigação de eventos capazes de comprometer o sucesso do procedimento licitatório e a regular execução contratual.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

A sistemática instituída pela Nova Lei de Licitações conferiu especial relevância ao planejamento preventivo das contratações públicas, incorporando a gestão de riscos como instrumento de governança, eficiência administrativa e segurança jurídica. Nesse contexto, dispõe o artigo 18, inciso X, da Lei Federal nº 14.133/2021:

*“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:
X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.”*

Além disso, o tratamento jurídico da matriz de alocação de riscos encontra fundamento no artigo 22 da Lei nº 14.133/2021, o qual estabelece:

“Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.”

De igual modo, o artigo 103 da referida legislação dispõe:

“Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados.”

Da análise dos documentos constantes nos autos, verifica-se que a Administração elaborou documento específico de Gerenciamento de Riscos e Matriz de Riscos, contemplando metodologia estruturada de identificação, classificação, avaliação e tratamento dos eventos potencialmente capazes de impactar a regularidade da contratação administrativa.

Constata-se que o documento apresenta adequada identificação dos riscos administrativos, operacionais e contratuais, contendo classificação quanto à probabilidade de ocorrência e impacto administrativo, definição das medidas mitigadoras aplicáveis, atribuição de responsabilidades entre os agentes envolvidos, estabelecimento de ações preventivas, previsão de mecanismos de contingência e sistemática de monitoramento contínuo da execução contratual.

Observa-se que foram adequadamente mapeados riscos relacionados à inconsistência documental da fase preparatória, atrasos no fornecimento dos materiais, falhas na execução contratual, inadequação das especificações técnicas dos produtos, desequilíbrio econômico-financeiro da contratação, não conformidade dos materiais entregues,



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

irregularidades relacionadas à habilitação dos fornecedores e potenciais problemas de abastecimento ou descontinuidade de fornecimento no mercado.

Verifica-se, ainda, que a matriz elaborada estabelece mecanismos proporcionais de resposta aos eventos de risco identificados, incluindo previsão de substituição de materiais danificados, responsabilização contratual do fornecedor, medidas corretivas aplicáveis em hipóteses de inadimplemento, fiscalização preventiva e mecanismos voltados à manutenção da continuidade do fornecimento contratado.

A elaboração da Matriz de Gerenciamento de Riscos demonstra elevado grau de maturidade administrativa, fortalecimento da governança pública e observância concreta dos princípios da eficiência, prevenção, planejamento, segurança jurídica e controle interno previstos na Lei Federal nº 14.133/2021.

Sob o aspecto jurídico-formal, verifica-se que a documentação de gerenciamento de riscos apresenta-se compatível com as exigências legais e contribui significativamente para a robustez do procedimento licitatório, conferindo maior previsibilidade, estabilidade e segurança à futura execução contratual.

Recomenda-se, contudo, por cautela administrativa e visando o fortalecimento da vinculação jurídica dos mecanismos de gerenciamento de riscos, que a Matriz de Riscos seja formalmente integrada ao Edital, à Ata de Registro de Preços e ao Contrato Administrativo, mediante referência expressa em suas cláusulas e incorporação documental aos respectivos instrumentos, de modo a assegurar plena eficácia jurídica às disposições relacionadas à alocação, mitigação e gerenciamento dos riscos contratuais identificados pela Administração Pública.

II.3 - DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA

A Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, estabelece a obrigatoriedade de licitação para contratação de obras, serviços, compras e alienações realizadas pela Administração Pública.

A Lei nº 14.133/2021 prevê o Pregão como modalidade adequada para aquisição de bens e serviços comuns.

Nos termos do art. 6º, inciso XLI:

“Pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns.”

Já o inciso XIII do mesmo dispositivo estabelece:

“Bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital.”

Constata-se que o objeto da contratação consiste na aquisição de materiais artísticos, pedagógicos e culturais destinados à execução de atividades formativas e culturais



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

promovidas pela Administração Pública, tratando-se de bens cujas especificações técnicas são usuais de mercado, amplamente comercializados por diversos fornecedores e passíveis de definição objetiva no instrumento convocatório.

Nos termos do artigo 6º, inciso XIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, mediante especificações usuais de mercado. No caso concreto, verifica-se que os materiais pretendidos apresentam padronização técnica suficiente, inexistindo complexidade técnica extraordinária que inviabilize a adoção da modalidade pregão.

Nesse contexto, a escolha do Pregão Eletrônico revela-se juridicamente adequada e compatível com a natureza do objeto contratado, observando as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021 e pelo Decreto Federal nº 10.024/2019, aplicado subsidiariamente no que couber.

A modalidade adotada mostra-se compatível com os princípios da competitividade, economicidade, eficiência, transparência e celeridade procedimental, permitindo ampla participação de fornecedores, incremento da disputa, racionalização administrativa e obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Verifica-se, ainda, que o critério de julgamento adotado – menor preço por item – revela-se proporcional e adequado ao objeto licitado, favorecendo a ampliação da concorrência e permitindo maior competitividade entre os participantes, especialmente diante da natureza divisível dos itens constantes no Termo de Referência.

Da análise da minuta do edital e de seus anexos, não se identificam cláusulas manifestamente restritivas à competitividade, exigências desproporcionais ou condições capazes de comprometer o caráter competitivo do certame, em conformidade com os princípios previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

As exigências de habilitação jurídica, fiscal, trabalhista, econômico-financeira e técnica mostram-se compatíveis com o objeto da contratação e observam os limites legais da razoabilidade e proporcionalidade, não havendo indícios de direcionamento, restrição indevida de mercado ou afronta ao princípio da isonomia entre os licitantes.

Sob o aspecto jurídico-formal, conclui-se que a modalidade licitatória escolhida apresenta-se regular, adequada ao objeto pretendido e compatível com a legislação vigente, não havendo óbices jurídicos ao prosseguimento do procedimento licitatório

II.4 - DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A Administração optou pela utilização do Sistema de Registro de Preços – SRP, nos termos dos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021.

A adoção do SRP revela-se juridicamente adequada diante:

- da natureza estimativa da demanda;
- da possibilidade de fornecimento parcelado;
- da conveniência administrativa;
- da necessidade de aquisições futuras e eventuais.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

A minuta da Ata de Registro de Preços encontra-se formalmente adequada, contendo:

- prazo de vigência;
- condições de adesão;
- obrigações das partes;
- hipóteses de cancelamento;
- regras de fornecimento;
- sanções administrativas;
- condições de revisão dos preços registrados.

Não foram identificadas ilegalidades relevantes na minuta da Ata de Registro de Preços.

II.5 - DOS ORÇAMENTOS E DA PESQUISA DE PREÇOS

No tocante à estimativa de preços, verifica-se que a Administração observou os parâmetros estabelecidos pelo art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como as diretrizes previstas na Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, promovendo levantamento mercadológico apto a subsidiar a definição do valor estimado da contratação.

Dispõe o art. 23 da Lei nº 14.133/2021:

“Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.”

Da análise dos autos, constata-se que a Administração realizou pesquisa mercadológica mediante utilização do sistema Banco de Preços, ferramenta amplamente aceita pelos órgãos de controle e pela jurisprudência administrativa como meio idôneo para aferição de valores praticados pela Administração Pública.

Verifica-se, ainda, que a pesquisa foi complementada por cotações obtidas junto a fornecedores do ramo pertinente, circunstância que reforça a confiabilidade da estimativa elaborada e amplia a aderência dos valores às condições efetivamente praticadas no mercado.

A metodologia empregada revela-se compatível com as diretrizes previstas na Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, especialmente quanto à utilização combinada de fontes oficiais de pesquisa, análise comparativa de preços e formação da cesta de preços da contratação.

Os documentos constantes dos autos demonstram observância aos princípios da economicidade, eficiência, planejamento e motivação administrativa, apresentando suporte documental suficiente para justificar os valores estimados da futura contratação.

Constata-se que a estimativa de preços apresenta coerência interna com os quantitativos previstos no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, não sendo



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

identificadas divergências relevantes capazes de comprometer a regularidade da fase preparatória.

Os valores estimados mostram-se compatíveis com os praticados no mercado para objetos da mesma natureza, inexistindo indícios de sobrepreço, superfaturamento ou inexequibilidade manifesta, circunstância que atende às exigências legais relativas à adequada formação do orçamento estimado da contratação.

Sob o aspecto jurídico-formal, conclui-se que a pesquisa mercadológica realizada pela Administração atende às exigências previstas na Lei Federal nº 14.133/2021 e na regulamentação aplicável, apresentando robustez metodológica suficiente para subsidiar o prosseguimento regular do procedimento licitatório.

II.6 - DO TERMO DE REFERÊNCIA

No que se refere ao Termo de Referência, verifica-se que o documento atende substancialmente aos requisitos estabelecidos pelo art. 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, apresentando os elementos necessários à adequada caracterização do objeto e à regular instrução da fase preparatória da contratação pública.

Dispõe o art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021:

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

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
- d) requisitos da contratação;*
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;*
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*
- g) critérios de medição e de pagamento;*
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;*
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*
- j) adequação orçamentária.”*

Da análise dos autos, constata-se que o Termo de Referência apresenta definição clara e objetiva do objeto da contratação, contendo especificações técnicas compatíveis com os materiais pretendidos, quantitativos estimados, justificativa administrativa da necessidade da contratação e adequada caracterização da solução administrativa escolhida.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

O documento contempla, ainda, disciplina relacionada ao modelo de execução contratual, sistemática de fiscalização, critérios de recebimento dos materiais, condições de pagamento, gestão e acompanhamento contratual, obrigações das partes envolvidas, hipóteses de aplicação de penalidades administrativas e mecanismos relacionados à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da futura contratação.

Verifica-se igualmente a existência de previsão acerca da adequação orçamentária da despesa, em consonância com os princípios do planejamento e da responsabilidade fiscal que regem as contratações públicas.

As especificações técnicas constantes do Termo de Referência mostram-se compatíveis com o objeto pretendido e adequadas à ampla competitividade do certame, não se identificando exigências desproporcionais, direcionamento indevido ou restrições injustificadas à participação de potenciais fornecedores.

Observa-se, ainda, adequada coerência técnica e material entre o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, a pesquisa de preços realizada e a minuta do edital, circunstância que evidencia regularidade no planejamento da contratação e observância aos princípios da motivação, eficiência, economicidade e segurança jurídica.

Sob o aspecto jurídico-formal, o Termo de Referência revela-se suficientemente apto a subsidiar o prosseguimento do procedimento licitatório, atendendo às exigências legais previstas na Lei Federal nº 14.133/2021.

Recomenda-se, contudo, como medida de aprimoramento técnico-administrativo, maior detalhamento operacional das disposições relacionadas ao recebimento provisório e definitivo dos materiais, especialmente quanto aos prazos, procedimentos de conferência e critérios de recusa de itens em desconformidade.

Sugere-se, ainda, maior objetividade na definição dos critérios técnicos de aceitação dos materiais fornecidos, mediante previsão expressa de parâmetros mínimos de qualidade, acondicionamento, integridade e compatibilidade com as especificações exigidas pela Administração.

Da mesma forma, recomenda-se a inclusão de cláusula expressa indicando o índice aplicável para eventual reajuste contratual, em observância aos princípios da previsibilidade, transparência e segurança jurídica das relações contratuais administrativas.

Tais observações possuem natureza eminentemente recomendatória e não comprometem a regularidade jurídica do procedimento licitatório, tampouco constituem óbice ao regular prosseguimento da contratação pública pretendida.

II.7 - DA MINUTA DO EDITAL

No que se refere à minuta do Edital, verifica-se que o instrumento convocatório foi elaborado em conformidade com as disposições contidas nos arts. 25 e seguintes da Lei Federal nº 14.133/2021, observando os princípios da legalidade, publicidade, competitividade, transparência, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Dispõe o art. 25 da Lei nº 14.133/2021:

“Art. 25. 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,



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.”

Da análise do instrumento convocatório, constata-se a presença dos elementos essenciais exigidos pela legislação de regência, especialmente no que se refere à definição clara do objeto da contratação, modalidade licitatória adotada, critério de julgamento, requisitos de habilitação jurídica, fiscal, trabalhista, técnica e econômico-financeira, prazos procedimentais, disciplina recursal, sanções administrativas, critérios de aceitabilidade das propostas, condições de participação, regras da disputa eletrônica e disposições atinentes à execução contratual.

Observa-se, ainda, que o edital contempla previsão relacionada ao tratamento favorecido, diferenciado e simplificado destinado às microempresas e empresas de pequeno porte, em consonância com os arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, preservando-se, simultaneamente, a competitividade e a ampla participação no certame.

O critério de julgamento adotado – menor preço por item – revela-se juridicamente adequado à natureza do objeto licitado, especialmente diante da padronização dos materiais pretendidos e da divisibilidade técnica do objeto, circunstância que favorece a ampliação da competitividade, possibilita maior participação de fornecedores e contribui para a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração Pública.

Verifica-se igualmente que a utilização da plataforma eletrônica indicada no edital atende às exigências legais relacionadas à publicidade, transparência, rastreabilidade dos atos, ampliação da competitividade e segurança procedimental, em consonância com os princípios que regem as licitações eletrônicas no âmbito da Lei nº 14.133/2021.

Da análise sistêmica dos autos, constata-se adequada compatibilidade material e técnica entre o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, a minuta do Edital, a minuta da Ata de Registro de Preços, a minuta contratual e a Matriz de Gerenciamento de Riscos, evidenciando coerência interna do procedimento administrativo e adequada observância às diretrizes do planejamento da contratação pública previstas na Nova Lei de Licitações.

No tocante à minuta contratual, verifica-se que o instrumento contempla as cláusulas essenciais exigidas pelo art. 92 da Lei nº 14.133/2021, o qual dispõe:

“Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção."

A minuta contratual analisada contempla adequadamente disposições relativas ao objeto, forma de execução, vigência, condições de pagamento, fiscalização contratual, aplicação de penalidades, hipóteses de extinção contratual, obrigações das partes, mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, além das regras relacionadas à gestão e acompanhamento da execução contratual.

Não foram identificadas cláusulas manifestamente ilegais, abusivas ou incompatíveis com a legislação vigente, revelando-se os instrumentos jurídicos formalmente aptos ao regular prosseguimento do procedimento licitatório.

Recomenda-se, contudo, por cautela administrativa e visando maior segurança jurídica, que a Administração promova vinculação expressa da Matriz de Riscos aos instrumentos convocatório e contratual, mediante referência textual específica no edital, na Ata de Registro de Preços e no contrato administrativo, especialmente considerando a previsão do art. 92, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021.

III - CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, em sede de controle prévio de legalidade da fase preparatória, com fulcro no artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela **VIABILIDADE JURÍDICA** do prosseguimento do



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, sob o Sistema de Registro de Preços, destinado à aquisição de materiais artísticos, pedagógicos e culturais.

O posicionamento favorável fica condicionado, por cautela administrativa, ao cumprimento das seguintes recomendações de aprimoramento textual e operacional, as quais não possuem o condão de invalidar o processo:

- **No Termo de Referência (Item II.6):** Detalhar de forma mais objetiva os procedimentos de recebimento provisório e definitivo, bem como fixar expressamente o índice oficial a ser utilizado para fins de eventual reajuste contratual;
- **Na Matriz de Riscos (Item II.2):** Garantir que o documento de gerenciamento de riscos seja formalmente anexado ou referenciado no Edital e nas minutas contratuais para plena vinculação das partes.

Ressalta-se que a presente manifestação guarda natureza estritamente opinativa, não vinculando a decisão do gestor público, e restringe-se aos aspectos de conformidade legal, pressupondo como verdadeiras e legítimas as informações técnicas, quantitativos e justificativas de mérito acostadas aos autos pelos setores competentes.

Cumpridas as orientações ou justificadas eventuais impossibilidades pela autoridade competente, o feito estará pronto para a publicação do edital e abertura da fase externa.

É o parecer que se submete à elevada consideração superior.

Silvânia, 02 de junho de 2026.

Jair Cardoso de Azevedo Junior
Assessor jurídico
OAB/GO 60.988