



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

PARECER JURÍDICO

Proc. Adm. Nº 12661/2026

Consultante: Departamento de Licitações e Contratos Assunto:

Pregão Eletrônico para Registro de Preços visando ao futuro e eventual fornecimento de materiais de expediente, papelaria e correlatos, destinados a atender às necessidades da Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Assistência Social e seus fundos, e Secretaria Municipal de Saúde, sob demanda do Município de Silvana-GO.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE EXPEDIENTE, PAPELARIA E CORRELATOS. BENS COMUNS. LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICO-FORMAL. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO, OBSERVADAS AS RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES CONSTANTES DO PARECER.

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, para Registro de Preços, visando ao futuro e eventual fornecimento de materiais de expediente, papelaria e correlatos, destinados a atender às necessidades da Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Assistência Social e seus fundos, e Secretaria Municipal de Saúde, sob demanda do Município de Silvana - GO.

Os autos foram regularmente formalizados (Processo Administrativo nº 12661/2026) e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise: Documento de Formalização da Demanda - DFD; Estudo Técnico Preliminar - ETP; Termo de Referência; autorização expedida pela autoridade competente para efetiva abertura do processo licitatório; e Minuta do Edital e seus anexos.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Assessoria Jurídica, para a análise prévia dos aspectos jurídicos prescritos pelo art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

É o breve relatório, passa-se a opinar.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Trata-se de solicitação de análise jurídica de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico (Processo Administrativo nº 12661/2026), destinado ao Sistema de



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

Registro de Preços para o futuro e eventual fornecimento de materiais de expediente, papelaria e correlatos, sob demanda da Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Assistência Social e seus fundos, e Secretaria Municipal de Saúde de Silvana-GO.

A presente análise tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC), conforme abaixo descrito:

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.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

§ 6º (VETADO).

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, oportuno registrar o teor Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Diante disso, esclarece-se que se presume que as especificações técnicas, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, consistente no futuro e eventual fornecimento de materiais de expediente, papelaria e correlatos, destinados a atender às necessidades da Secretaria Municipal de Administração, da Secretaria Municipal de Educação, do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), do Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (FMDI) e da Secretaria Municipal de Saúde de Silvânia-GO, bem como os respectivos quantitativos, características e requisitos da contratação, tenham sido definidos pelo setor competente, com base em parâmetros técnicos objetivos e nas necessidades efetivamente identificadas pelas unidades requisitantes, visando à adequada consecução do interesse público.

Do mesmo modo, presume-se que a definição dos bens, das quantidades e das respectivas especificações técnicas constantes dos Documentos de Formalização de Demanda tenha sido realizada pelos agentes competentes de cada pasta, considerando as necessidades administrativas, pedagógicas, socioassistenciais e de saúde das unidades beneficiárias.

Oportuno esclarecer que não compete ao órgão de assessoramento jurídico exercer controle ou fiscalização da competência formal dos agentes públicos responsáveis pela prática dos atos administrativos no curso da fase preparatória e do procedimento de contratação, a exemplo da elaboração, aprovação e instrução dos Documentos de Formalização de Demanda, do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência. Tal atribuição não se confunde com as funções de consultoria e assessoramento jurídico, voltadas à análise da juridicidade dos atos administrativos a partir da documentação e das informações constantes dos autos.

A verificação da competência administrativa, compreendida como a aderência do ato ao âmbito legal e regulamentar de atuação do agente que o praticou, inclusive no que se refere às atribuições dos responsáveis no âmbito das secretarias e fundos municipais envolvidos, constitui responsabilidade da própria Administração e dos agentes públicos competentes, que devem atuar dentro dos limites de suas atribuições legais e regimentais, observando os princípios da legalidade, segregação de funções, responsabilidade e autotutela.

Da mesma forma, a definição das necessidades administrativas, dos quantitativos, das características dos materiais de expediente, papelaria e correlatos, bem como a avaliação de sua adequação sob os aspectos operacional e técnico, insere-se no âmbito de competência dos setores requisitantes e técnicos responsáveis pela contratação.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

Assim, incumbe a cada servidor ou autoridade pública responsável zelar pela regularidade dos atos praticados no âmbito de suas atribuições, não cabendo à Assessoria Jurídica substituir-se aos setores técnicos ou administrativos na definição do objeto, na escolha das especificações, na determinação dos quantitativos ou na avaliação da conveniência e oportunidade da aquisição.

A atuação jurídica, portanto, limita-se à apreciação dos aspectos jurídico-formais do procedimento, com base nos elementos constantes dos autos, sem prejuízo da responsabilidade dos agentes competentes quanto à exatidão das informações, à adequação técnica das especificações, à necessidade dos quantitativos e aos demais aspectos de natureza administrativa, técnica, orçamentária e operacional.

II.1. - PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) estabeleceu três fases no processo da contratação pública: fase preparatória ou interna (PLANEJAMENTO), fase externa (SELEÇÃO DO FORNECEDOR) e a fase da contratação (EXECUÇÃO DO CONTRATO).

Trataremos aqui da fase preparatória do processo licitatório, que é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o com as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (artigo 18, *caput*, da lei 14133/2021).

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento. Neste mesmo dispositivo, o legislador dispôs acerca dos elementos integrantes do Estudo Técnico Preliminar, que 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 (§ 1º).

Acima destacamos todos os elementos que o Estudo Técnico Preliminar deverá conter e quando não contemplar os demais, deverá apresentar justificativas, conforme prevê o § 2º do art. 18 da Lei 14.133/21, acima descrito.

Do Estudo Técnico Preliminar – ETP.

No caso em exame, o Estudo Técnico Preliminar (ETP), relativo ao Processo Administrativo nº 12661/2026, foi elaborado com o objetivo de subsidiar a contratação de empresa para o fornecimento parcelado de materiais de expediente, papelaria, materiais pedagógicos, de artes, artesanato e correlatos, destinados ao atendimento das necessidades das Secretarias, Fundos Municipais e unidades vinculadas ao Poder Executivo do Município de Silvana-GO.

Da análise do documento, verifica-se que o ETP apresenta estrutura compatível com a natureza da contratação pretendida, contemplando os elementos exigidos pela Lei Federal nº 14.133/2021, tais como a descrição da necessidade administrativa, previsão no plano de contratações anual, requisitos da contratação, estimativa das quantidades, levantamento de mercado, estimativa do valor, descrição da solução como um todo, justificativa para o parcelamento, demonstrativo de resultados, providências a adotar, contratações correlatas, matriz de riscos, critérios de sustentabilidade, gestão e fiscalização, e análise de viabilidade.

A necessidade da contratação encontra-se fundamentada na garantia do fornecimento contínuo e regular de materiais de expediente, papelaria, além de insumos pedagógicos, de



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

arte, artesanato e correlatos, essenciais para o pleno funcionamento e a continuidade das atividades administrativas, pedagógicas e assistenciais desenvolvidas pelas Secretarias e Fundos Municipais vinculados ao Poder Executivo do Município de Silvéria-GO.

Quanto à solução escolhida, o ETP indica a realização de licitação na modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, pelo critério de julgamento de menor preço, com modo de disputa aberto, para formação de Ata de Registro de Preços destinada à futura e eventual aquisição parcelada dos referidos materiais, considerando tratar-se de bens comuns disponíveis no mercado competitivo.

No tocante aos requisitos da contratação, o estudo estabelece condições como prazo de entrega de 10 (dez) dias contados do recebimento da ordem de fornecimento, atendimento integral às especificações técnicas, fornecimento de produtos novos, substituição de materiais recusados no prazo de 5 (cinco) dias, além da manutenção das condições de habilitação e responsabilização por vícios e defeitos.

Em relação aos quantitativos, o ETP apresenta relação detalhada dos itens com as respectivas unidades de medida e quantidades, incluindo previsão de cota reservada de 25% para os itens cotados acima de R\$ 80.000,00. A adequação desses quantitativos às necessidades concretas das secretarias e fundos participantes constitui matéria de natureza técnica e administrativa, cuja responsabilidade permanece atribuída aos setores requisitantes e agentes competentes pela elaboração e aprovação dos documentos de planejamento.

Quanto à estimativa de preços, o ETP prevê que a pesquisa seja realizada em conformidade com o art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021, devendo integrar os autos com a metodologia, fontes utilizadas, preços unitários referenciais e memória de cálculo.

No que se refere às contratações correlatas ou interdependentes, o ETP registra que não foram identificadas contratações dessa natureza capazes de influenciar diretamente a execução do objeto pretendido.

O estudo conclui pela viabilidade técnica e econômica da contratação, considerando a necessidade de assegurar o fornecimento regular de materiais às secretarias e fundos do Poder Executivo Municipal, a existência de fornecedores e a adequação do Sistema de Registro de Preços às demandas futuras e parceladas da Administração, ficando a validação dos valores e dos demais aspectos pertinentes sujeita ao regular prosseguimento da instrução processual.

Cumprir destacar que o ETP constitui documento de natureza predominantemente técnica e administrativa. Assim, compete à unidade requisitante e aos setores técnicos responsáveis avaliar a suficiência e adequação das especificações dos bens, dos quantitativos estimados, da solução escolhida, da destinação dos materiais e das demais condições técnicas da contratação, não cabendo à Assessoria Jurídica substituir-se aos agentes competentes nessas avaliações.

A atuação do órgão de assessoramento jurídico, nesse contexto, limita-se à apreciação dos aspectos jurídico-formais do procedimento, com base nos elementos constantes dos autos, especialmente quanto à observância das exigências legais aplicáveis à fase de planejamento da contratação.

Nessa perspectiva, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar apresenta elementos suficientes, sob o aspecto jurídico-formal, para subsidiar a elaboração do Termo de Referência e o prosseguimento da fase preparatória da contratação, sem prejuízo da responsabilidade



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

dos setores técnicos e administrativos quanto à adequação das especificações, dos quantitativos, da solução escolhida e da pesquisa de preços.

Assim, sob o enfoque exclusivamente jurídico-formal, não se identifica, a partir dos elementos analisados, óbice ao prosseguimento da instrução processual, devendo os documentos subsequentes guardar plena correspondência com o objeto, os quantitativos, as especificações e as condições estabelecidas no ETP e no Documento de Formalização de Demanda.

II.2. - DA ANÁLISE DE RISCOS

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o planejamento da contratação deve contemplar a análise dos riscos capazes de comprometer o sucesso da licitação e a adequada execução contratual, com a definição das medidas necessárias para prevenção, mitigação e gerenciamento dos eventos identificados.

No presente caso, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar apresentou a respectiva Matriz de Riscos e Controles para o processo de contratação destinado ao fornecimento parcelado de materiais de expediente, papelaria, materiais pedagógicos, de artes, artesanato e correlatos, sob demanda das Secretarias, Fundos Municipais e unidades vinculadas ao Poder Executivo do Município de Silvânia-GO.

A referida matriz contempla o mapeamento e o tratamento dos principais riscos identificados na fase preparatória – tais como quantitativo superestimado ou subestimado, preço de referência inadequado, atraso ou não entrega, produto em desconformidade, risco ambiental e de segurança, e falha de governança –, detalhando as respectivas causas, efeitos, controles, responsáveis e evidências.

Dessa forma, observa-se que a etapa de análise e gerenciamento de riscos foi devidamente atendida, conferindo maior robustez, previsibilidade e segurança à futura contratação por Sistema de Registro de Preços no âmbito das Secretarias e Fundos Municipais do Poder Executivo de Silvânia-GO.

II.3. -DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ESCOLHIDA: UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

O ordenamento brasileiro, em sua Constituição Federal de 1988 (art. 37, inciso XXI), determinou a obrigatoriedade da licitação para todas as aquisições de bens e contratações de serviços e obras, bem como para alienação de bens, realizados pela Administração no exercício de suas funções, conforme se verifica no dispositivo acima citado:

"Art. 37, XXI, CF/88

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

A licitação configura-se como procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública visa selecionar a proposta mais vantajosa para o atendimento do interesse público. Trata-se de ato administrativo formal, praticado por autoridade competente, o qual deve ser conduzido em estrita observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e, especialmente, ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa, conforme preceituado no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Com vistas à concretização dos preceitos constitucionais, foi sancionada a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, que passou a dispor sobre as normas gerais de licitação e contratação pública no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional dos entes federativos. O referido diploma legal estabelece, entre outras disposições, as modalidades de licitação admitidas, as diretrizes para o planejamento da contratação, e os critérios para julgamento das propostas.

No caso em análise, observa-se que a autoridade competente optou pela modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, fundamentando sua escolha com base na definição contida no art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, segundo a qual:

"Pregão é a modalidade de licitação utilizada para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado da contratação."

Complementa o inciso XIII do mesmo artigo, ao estabelecer que:

"Bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado."

Embora o legislador tenha adotado uma definição genérica e principiológica para bens e serviços comuns, sem apresentar rol taxativo, a interpretação doutrinária e jurisprudencial predominante reconhece que a caracterização do objeto como "comum" decorre da possibilidade de sua descrição clara, objetiva e padronizada, mediante critérios técnicos previamente definidos e usualmente praticados no mercado.

No presente processo, constata-se que as especificações do objeto foram descritas de forma suficientemente objetiva, permitindo a identificação dos bens pretendidos e de suas características essenciais. O objeto consiste no fornecimento parcelado de materiais de expediente, papelaria, materiais pedagógicos, de artes, artesanato e correlatos, destinados ao atendimento das necessidades das Secretarias, Fundos Municipais e unidades vinculadas ao Poder Executivo do Município de Silvânia-GO.

Considerando que os bens pretendidos possuem padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais de mercado, verifica-se seu enquadramento como bens comuns, mostrando-se cabível a adoção do Pregão



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

Eletrônico como modalidade licitatória, em consonância com a sistemática estabelecida pela Lei nº 14.133/2021.

Assim, resta devidamente justificada a escolha da modalidade Pregão Eletrônico, sob o Sistema de Registro de Preços, por se tratar de instrumento legalmente apropriado e vantajoso à Administração Pública, promovendo maior celeridade, transparência, competitividade e eficiência ao procedimento voltado ao atendimento das Secretarias e Fundos Municipais do Poder Executivo de Silvânia-GO.

II.4. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços - SRP constitui procedimento auxiliar de contratação destinado ao registro formal de preços para futuras contratações, nos termos dos arts. 6º, incisos XLV e XLVI, e 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021.

No caso em análise, a Administração optou pela adoção do Sistema de Registro de Preços para o futuro e eventual fornecimento de materiais de expediente, papelaria, materiais pedagógicos, de artes, artesanato e correlatos, destinados ao atendimento das necessidades da Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Assistência Social e seus fundos, e Secretaria Municipal de Saúde.

A escolha do SRP mostra-se juridicamente compatível com as características da contratação, especialmente diante da previsão de fornecimentos parcelados e da necessidade de atendimento de demandas que serão concretizadas de acordo com as necessidades das unidades administrativas participantes. A solução também se mostra adequada em razão da pluralidade de órgãos e unidades beneficiárias, permitindo racionalizar os procedimentos de aquisição e evitar a instauração de sucessivos processos licitatórios para objetos de mesma natureza, desde que observadas as condições estabelecidas na legislação e no instrumento convocatório.

A adoção do SRP encontra respaldo, portanto, nas características concretas do objeto, notadamente na necessidade de fornecimentos parcelados, na frequência das demandas e na participação de diferentes Secretarias e Fundos Municipais, circunstâncias que justificam a formação de ata para futuras contratações, em vez da aquisição integral e imediata dos quantitativos estimados.

Cumprido destacar que a Ata de Registro de Preços não se confunde com o contrato administrativo dela decorrente. A ata constitui documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas. A contratação propriamente dita será formalizada posteriormente, quando houver necessidade administrativa e observadas as condições estabelecidas no edital, na ata e na legislação aplicável.

Nos termos do art. 83 da Lei nº 14.133/2021, a existência de preços registrados implica compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obriga a Administração a contratar, sendo facultada, inclusive, a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.

Assim, a utilização do SRP não autoriza a Administração a presumir que todos os quantitativos estimados serão necessariamente adquiridos, devendo as futuras



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

contratações observar a efetiva necessidade administrativa, a disponibilidade orçamentária e financeira, os limites quantitativos registrados e as demais condições previstas na legislação e nos instrumentos da contratação.

Considerando que o procedimento envolve diversos órgãos e unidades da Administração Municipal, deverá ser assegurada a adequada consolidação dos quantitativos estimados, de modo que os valores e quantidades constantes do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência, do edital e da Ata de Registro de.

II.5. DOS ORÇAMENTOS OBTIDOS

A elaboração da estimativa de preços nos procedimentos de contratação exige a realização de pesquisa de mercado adequada e suficiente, com o objetivo de identificar, de forma fidedigna, os valores usualmente praticados para objetos de natureza semelhante ao pretendido, em observância aos princípios da economicidade, eficiência, razoabilidade e planejamento.

Nesse contexto, a pesquisa de preços deve observar os parâmetros estabelecidos pela legislação aplicável e, quando pertinente, pelos regulamentos e normas específicas adotados pela Administração, priorizando-se a utilização de fontes oficiais, bancos de preços públicos, contratações similares e demais referências aptas a demonstrar a realidade do mercado. A utilização de outras fontes de pesquisa também poderá ocorrer, desde que observados os critérios de atualidade, pertinência, representatividade e adequada documentação nos autos.

De forma convergente, a Lei nº 14.133/2021 estabelece que o valor previamente estimado da contratação deve ser compatível com os preços praticados pelo mercado, consideradas, entre outras circunstâncias, as características do objeto, as quantidades pretendidas, as peculiaridades do local de execução ou fornecimento e as condições de mercado, admitindo-se a utilização combinada de diferentes fontes para a formação da estimativa.

No caso concreto, verifica-se que a Administração promoveu pesquisa de preços consubstanciada no Mapa de Apuração de Preços (ID 154434), datado de 14/08/2026, destinada à definição do valor estimado da contratação para o fornecimento de material de expediente, apontando o valor total de R\$ 3.711.677,99, mediante utilização de fontes e parâmetros considerados pertinentes ao objeto, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e a IN SEGES/ME nº 65/2021.

A análise jurídica, nesse particular, restringe-se à verificação da existência e da formalização da pesquisa de preços nos autos, não abrangendo a validação técnica ou econômica dos valores individualmente apurados, cuja responsabilidade compete aos setores administrativos e técnicos responsáveis pela elaboração, conferência e aprovação da estimativa.

Dessa forma, desde que devidamente documentada nos autos e acompanhada das justificativas pertinentes quanto à metodologia empregada e aos valores considerados, a pesquisa de preços mostra-se, sob o aspecto jurídico-formal, apta a subsidiar a definição do valor estimado da contratação, sem prejuízo da responsabilidade da unidade competente pela sua consistência, atualidade e compatibilidade com os preços efetivamente praticados no mercado.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

II.6. DO TERMO DE REFERÊNCIA

A definição e a elaboração do presente Termo de Referência encontram fundamento no art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, constituindo documento essencial à adequada caracterização do objeto e à definição das condições necessárias à sua contratação e execução.

Nos termos da legislação vigente, o Termo de Referência deve contemplar os elementos necessários à definição da solução pretendida pela Administração, incluindo, conforme o caso, a descrição do objeto, a fundamentação da contratação, os quantitativos estimados, os requisitos necessários, os critérios de seleção do fornecedor, as condições de execução, entrega, recebimento, pagamento, fiscalização e gestão contratual, entre outros elementos pertinentes.

No caso em análise, verifica-se que o Termo de Referência tem por objeto a futura e eventual contratação de empresas especializadas no fornecimento parcelado de materiais de expediente, papelaria e correlatos, estruturado por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP), tendo como Órgão Gerenciador a Secretaria Municipal de Administração e como órgãos participantes a Secretaria Municipal de Administração, a Secretaria Municipal de Educação, a Secretaria Municipal de Assistência Social e seus fundos, e a Secretaria Municipal de Saúde.

O instrumento apresenta a especificação detalhada dos itens pretendidos, acompanhada de suas respectivas unidades de medida e quantitativos, abrangendo uma ampla gama de materiais de expediente, papelaria, insumos pedagógicos, de artes, artesanato e correlatos. As especificações permitem a clara identificação dos objetos e a formulação de propostas pelos eventuais fornecedores.

A justificativa apresentada demonstra a necessidade administrativa da contratação, fundamentando-se na garantia do fornecimento contínuo e regular de materiais indispensáveis para manter as atividades administrativas, pedagógicas e assistenciais das Secretarias e Fundos Municipais vinculados ao Poder Executivo do Município de Silvânia-GO, competindo aos setores técnicos responsáveis a validação da pertinência e suficiência dos quantitativos e especificações definidos.

O Termo de Referência contempla, ainda, disposições relativas à estimativa de preços (com previsão de caráter sigiloso nos termos do art. 24 da Lei nº 14.133/21, se adotado), adequação orçamentária, critérios de seleção do fornecedor, requisitos de habilitação (jurídica, fiscal, econômico-financeira e técnica), condições e prazo de fornecimento, recebimento provisório e definitivo, liquidação e pagamento, reequilíbrio econômico-financeiro, obrigações das partes, infrações e sanções administrativas, gestão e fiscalização, entre outras condições.

Quanto à forma de seleção, o instrumento prevê a realização de procedimento licitatório na modalidade Pregão, com adoção do critério de julgamento pelo menor preço por item, solução compatível com a natureza comum dos bens descritos, observadas as disposições da Lei nº 14.133/2021.

No tocante às condições de execução, estabelece-se que as entregas serão realizadas de forma parcelada, conforme as necessidades da Secretaria solicitante, mediante autorização por escrito emitida pelos responsáveis, no prazo máximo de 10 (dez) dias. Prevê-se, ademais,



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

a obrigação de troca ou substituição de itens entregues em desacordo com as especificações no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas contadas do recebimento da notificação.

O instrumento disciplina detalhadamente os procedimentos de recebimento, dispondo que o recebimento provisório ocorrerá de forma sumária pelo fiscal no prazo de até 5 (cinco) dias úteis da entrega, e o recebimento definitivo dar-se-á por servidor ou comissão designada mediante termo detalhado em até 10 (dez) dias úteis, em estrita observância ao art. 140 da Lei Federal nº 14.133/21.

No que se refere à liquidação e ao pagamento, o documento estabelece que a liquidação da Nota Fiscal será realizada pelo departamento competente no prazo de até 30 (trinta) dias, enquanto o pagamento será efetuado no prazo de até 30 (trinta) dias úteis contados da finalização da liquidação, por meio de ordem bancária, observadas as retenções tributárias legais e as regras aplicáveis aos optantes pelo Simples Nacional.

O Termo de Referência também disciplina as obrigações da Contratante e da Contratada, o regime de infrações e sanções administrativas com base nos arts. 155 e 156 da Lei nº 14.133/21, bem como as atribuições detalhadas para a gestão e fiscalização da execução contratual por fiscais técnicos e administrativos e pelo gestor do contrato.

Quanto aos recursos financeiros, o instrumento indica que as despesas correrão à conta de recursos específicos consignados no orçamento do município, cujos documentos comprobatórios integram o processo administrativo.

Ressalte-se, por fim, que a análise jurídica do Termo de Referência limita-se aos aspectos jurídico-formais do instrumento, não abrangendo a validação técnica das especificações, dos quantitativos, da necessidade administrativa, da metodologia de formação dos preços ou da adequação econômica da solução, matérias que permanecem sob responsabilidade dos setores técnicos e administrativos competentes.

Dessa forma, sob o enfoque exclusivamente jurídico-formal, verifica-se que o Termo de Referência contém os elementos essenciais exigidos pela Lei nº 14.133/2021 para subsidiar a contratação pretendida, não se identificando impedimento jurídico ao prosseguimento do procedimento, desde que assegurada a coerência entre os documentos que integram a instrução processual.

II.7. DA MINUTA DO EDITAL

A elaboração da minuta do edital constitui etapa essencial da fase preparatória da licitação, devendo observar os princípios, requisitos e procedimentos previstos na Lei nº 14.133/2021. No presente caso, a minuta do edital foi submetida à análise jurídica, acompanhada dos documentos que integram a fase preparatória da contratação, especialmente o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, a Minuta da Ata de Registro de Preços e a Minuta do Contrato, de modo a assegurar a adequada formalização dos elementos necessários ao procedimento licitatório.

Cumprir destacar que, no presente certame, foi adotado o Sistema de Registro de Preços, nos termos da Lei nº 14.133/2021, sendo a contratação processada na modalidade Pregão Eletrônico, sob o tipo menor preço por item, em razão da natureza dos bens a serem adquiridos e de seu enquadramento como bens comuns.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

Observa-se que os elementos constantes da minuta do edital, identificada como Pregão Eletrônico nº 078/2026 e Processo Administrativo nº 12661/2026, foram estruturados de forma a disciplinar o objeto, as condições de participação, a apresentação e o julgamento das propostas, os requisitos de habilitação, os procedimentos recursais, as condições de fornecimento, recebimento e pagamento, bem como as regras relativas à Ata de Registro de Preços, às obrigações das partes, às infrações e sanções administrativas e à gestão e fiscalização da contratação, em consonância com as disposições aplicáveis da Lei nº 14.133/2021.

No presente caso, o edital estabelece a modalidade Pregão Eletrônico, adota o critério de julgamento pelo menor preço por item e utiliza o Sistema de Registro de Preços, tendo como órgão interessado a Secretaria Municipal de Administração e como objeto o registro de preços para futura e eventual aquisição de materiais de expediente, papelaria e correlatos, destinados a atender às necessidades das secretarias e órgãos participantes do Poder Executivo Municipal de Silvéria-GO, conforme especificações e quantitativos constantes do Termo de Referência.

No tocante à participação, o instrumento prevê o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte nos termos da Lei Complementar nº 123/2006, estabelecendo a participação exclusiva para ME e EPP, com exceção dos itens 169, 173, 174, 183 e 226, que serão de ampla concorrência, aplicando-se a cota reservada de 25% destinada a essas empresas.

A minuta do edital contempla, ainda, disposições relativas à participação dos licitantes, apresentação e julgamento das propostas, habilitação jurídica, fiscal, trabalhista, econômico-financeira e técnica, impugnações e recursos, adjudicação e homologação, formalização da Ata de Registro de Preços, condições de fornecimento, revisão e reajuste de preços, reequilíbrio econômico-financeiro, obrigações das partes, infrações e sanções administrativas, extinção contratual, gestão e fiscalização, além dos respectivos anexos, incluindo o Termo de Referência, modelos de propostas e declarações e as minutas da Ata de Registro de Preços e do contrato.

No que se refere às condições de fornecimento, deverão ser observadas as previsões quanto aos prazos, locais e condições de entrega, além dos procedimentos estabelecidos para o recebimento provisório e definitivo, conferência, rejeição e substituição dos bens entregues em desconformidade com as especificações previstas no instrumento convocatório e seus anexos.

A minuta deverá assegurar, ainda, a adequada divulgação do certame, com indicação dos meios oficiais de publicação e disponibilização do edital e de seus anexos, observando-se as exigências de publicidade previstas na Lei nº 14.133/2021, inclusive quanto à divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP e nos demais meios oficiais aplicáveis.

Ressalva-se, contudo, a necessidade de que, antes da publicação do edital, seja realizada conferência final de sua compatibilidade com o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência, especialmente quanto à descrição do objeto, quantitativos, especificações dos bens, estrutura dos lotes ou itens, critério de julgamento, requisitos de habilitação, prazo e locais de entrega, condições de recebimento, recursos orçamentários e demais condições da contratação.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

Também deverá ser verificada a uniformidade da terminologia empregada na minuta do edital e em seus anexos, assegurando a perfeita coerência entre todos os documentos que integram o procedimento.

Dessa forma, sob o enfoque exclusivamente jurídico-formal, verifica-se que a minuta do edital apresenta, em sua estrutura, os elementos necessários à regulamentação do procedimento licitatório pretendido, devendo, contudo, ser submetida à conferência final quanto à sua plena compatibilidade com o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e os demais documentos da fase preparatória, especialmente quanto às especificações, quantitativos, itens, condições de fornecimento e demais informações técnicas.

Assim, não se identificando, em princípio, impedimento jurídico ao prosseguimento do procedimento, opina-se pela continuidade da instrução, condicionada à prévia correção e conferência das inconsistências eventualmente identificadas e à necessária uniformização entre todos os documentos que integram a contratação, permanecendo sob responsabilidade dos setores competentes a validação técnica, administrativa e orçamentária dos elementos que não integram o âmbito de análise jurídico-formal.

II.8. DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇO E DO CONTRATO

A análise da minuta da Ata de Registro de Preços e da minuta do Contrato decorrentes do certame revela, em princípio, conformidade substancial com os preceitos da Lei nº 14.133/2021, evidenciando a estruturação da contratação e a observância aos princípios que regem a Administração Pública, especialmente os da legalidade, isonomia, eficiência e economicidade.

No que se refere à Ata de Registro de Preços, verifica-se que o instrumento contempla as disposições necessárias à formalização do procedimento auxiliar de registro de preços, observando, em princípio, as regras estabelecidas nos arts. 82 e seguintes da Lei nº 14.133/2021. Consta a definição da vigência, das condições de fornecimento, dos preços registrados, bem como das regras aplicáveis à alteração, revisão e ao reequilíbrio econômico-financeiro, conforme as hipóteses legalmente admitidas.

A Ata estabelece, ainda, disposições relativas às responsabilidades dos fornecedores, condições de fornecimento, entrega e recebimento dos bens, pagamento, obrigações das partes e aplicação de penalidades, contribuindo para a definição das condições de execução da contratação e para a adequada formalização das obrigações decorrentes do registro de preços.

Quanto à minuta contratual, observa-se que o objeto consiste no registro de preços para futura e eventual aquisição de materiais de expediente, papelaria e correlatos, destinados a atender às necessidades da Secretaria Municipal de Administração, na qualidade de órgão gerenciador, bem como da Secretaria Municipal de Educação, da Secretaria Municipal de Assistência Social e seus fundos, e da Secretaria Municipal de Saúde, na qualidade de órgãos participantes do Município de Silvana-GO.

A contratação compreende o fornecimento de diversos itens voltados à rotina administrativa e pedagógica, incluindo, conforme especificações constantes do Termo de Referência, ábacos, agendas, agulhas, balões de látex, barbantes, baterias, blocos autoadesivos, borrachas, cadernos, caixas arquivo, calculadoras, canetas, clips, colas, fitas



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

adesivas, envelopes, papéis diversos (sulfite, cartolina, crepom, fotográfico, vergê, etc.), pastas, perfuradores, pilhas, pincéis, tesouras, tintas e demais materiais correlatos necessários ao atendimento das unidades administrativas e educacionais.

Trata-se, portanto, de contratação voltada ao fornecimento de bens, não se confundindo com prestação de serviços contínuos ou por escopo. O objeto deverá ser executado mediante entrega dos bens nas quantidades, especificações, condições e prazos estabelecidos no edital, no Termo de Referência, na Ata de Registro de Preços, no contrato e na proposta vencedora.

A minuta contratual contempla, em sua estrutura, as cláusulas necessárias à formalização da contratação, incluindo a definição do objeto, vinculação ao edital e à proposta vencedora, legislação aplicável, regime de fornecimento, preço e condições de pagamento, critérios de recebimento, liquidação e pagamento, obrigações e responsabilidades das partes, condições de reajuste e reequilíbrio econômico-financeiro, penalidades, gestão e fiscalização contratual, bem como as hipóteses de extinção do contrato.

No tocante às condições de fornecimento, deverá ser observada a previsão constante do Termo de Referência quanto à entrega dos bens de acordo com as necessidades da secretaria solicitante, podendo ser parcelada, mediante autorização por escrito emitida pelos responsáveis, no prazo máximo de 10 (dez) dias, contados da emissão da respectiva autorização, nos locais indicados para as unidades requisitantes.

Deverão ser igualmente observadas as disposições relativas ao recebimento provisório e definitivo dos bens, à conferência de sua conformidade com as especificações estabelecidas, à rejeição daqueles que apresentem desconformidades e à respectiva substituição, quando necessária, nos termos estabelecidos no Termo de Referência e no instrumento contratual.

Quanto à origem dos recursos, a contratação encontra-se vinculada a dotações orçamentárias específicas consignadas no orçamento do município para o exercício competente, cabendo ao setor responsável confirmar a disponibilidade e a correta vinculação orçamentária antes da formalização da contratação.

A análise do procedimento licitatório evidencia, ainda, a adoção da modalidade Pregão Eletrônico, com critério de julgamento pelo menor preço por item, solução compatível, em princípio, com a natureza dos bens descritos no Termo de Referência, desde que mantido o enquadramento do objeto como bens comuns e observadas as disposições da Lei nº 14.133/2021.

O edital e seus anexos estabelecem regras quanto à habilitação, classificação e julgamento das propostas, impugnações e recursos, fornecimento e recebimento dos bens, pagamento, obrigações das partes, penalidades, reajuste e reequilíbrio econômico-financeiro, além das disposições relativas à gestão e fiscalização contratual.

Ressalva-se, contudo, a necessidade de conferência final da minuta da Ata de Registro de Preços e da minuta contratual, especialmente quanto à correspondência integral com o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar, evitando-se divergências relativas ao objeto, quantitativos, especificações, itens, locais de entrega, prazo de fornecimento, condições de pagamento, recursos orçamentários e demais elementos da contratação.

Também deverá ser observada a uniformização da terminologia empregada nos instrumentos, substituindo-se eventuais referências remanescentes a "serviços", "prestação



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

de serviços”, “medição de serviços” ou expressões semelhantes que não sejam compatíveis com a natureza do objeto, que consiste no fornecimento de bens.

Dessa forma, sob o enfoque exclusivamente jurídico-formal, verifica-se que as minutas da Ata de Registro de Preços e do Contrato apresentam estrutura compatível com a contratação pretendida, não se identificando, em princípio, impedimento jurídico ao seu prosseguimento, desde que realizadas as conferências e correções necessárias e assegurada a plena compatibilidade entre o edital, o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, a Ata de Registro de Preços, a minuta contratual e os demais documentos que integram a instrução processual.

II.9. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

A publicidade dos atos praticados no procedimento licitatório constitui requisito essencial à transparência, à isonomia, ao controle social e à eficácia dos atos de contratação, devendo ser observadas as disposições da Lei nº 14.133/2021 relativas à divulgação do edital, dos documentos preparatórios e dos instrumentos decorrentes da licitação.

Nos termos do art. 54, caput, da Lei nº 14.133/2021, a publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

O § 1º do mesmo dispositivo estabelece, sem prejuízo da divulgação no PNCP, a obrigatoriedade de publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, bem como em jornal diário de grande circulação. O § 2º admite, adicionalmente, a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo responsável pela licitação.

Desse modo, previamente à abertura da fase externa, deverá a Administração providenciar a divulgação integral do edital e de seus anexos no PNCP, bem como a publicação do respectivo extrato nos meios oficiais exigidos pela legislação, observando-se, inclusive, eventual regulamentação municipal aplicável.

Considerando que se trata de aquisição de bens mediante Pregão Eletrônico, deverá ser observado, ainda, o prazo mínimo estabelecido no art. 55, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 para apresentação das propostas e lances, contado a partir da divulgação do edital, conforme o critério de julgamento adotado.

Após a homologação do processo licitatório, deverão ser disponibilizados no PNCP os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

No que se refere à Ata de Registro de Preços, deverá ser assegurada sua adequada divulgação no PNCP, considerando que o art. 174, § 2º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 prevê a disponibilização das atas de registro de preços no referido Portal.

Quanto aos contratos decorrentes da Ata de Registro de Preços, deverá ser observado o disposto no art. 94 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual a divulgação no PNCP constitui condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos. No caso de contratação decorrente de licitação, a divulgação deverá ocorrer no prazo de até 20 (vinte) dias úteis, contado da data da assinatura.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

Secretaria de Saúde

Deverá ser observado, ainda, que a publicação e a divulgação dos instrumentos decorrentes do procedimento licitatório não substituem as demais obrigações de transparência impostas pela legislação, devendo a Administração manter disponíveis as informações e documentos cuja divulgação seja exigida pela Lei nº 14.133/2021 e pelas normas de transparência pública aplicáveis.

Quanto ao art. 176 da Lei nº 14.133/2021, sua aplicação deverá ser analisada conforme a situação concreta do Município e o atendimento dos requisitos legais. O dispositivo estabelece regime transitório específico para Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes, inclusive quanto às regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial e à adoção do PNCP.

Assim, caso o Município esteja enquadrado na hipótese do art. 176 e ainda não tenha adotado o PNCP, deverão ser observadas as providências previstas no parágrafo único do referido artigo, inclusive a publicação em diário oficial das informações que a Lei exige que sejam divulgadas em sítio eletrônico oficial e a disponibilização da versão física dos documentos nas repartições públicas, nos termos da legislação.

Não sendo aplicável a situação excepcional prevista no art. 176, deverá ser observada integralmente a disciplina geral da Lei nº 14.133/2021 quanto à divulgação no PNCP e aos demais meios de publicidade legalmente exigidos.

Diante disso, recomenda-se que, previamente à publicação do edital, a unidade responsável realize conferência específica da publicidade exigível para o certame, certificando nos autos: a disponibilização do inteiro teor do edital e anexos no PNCP; a publicação do extrato nos meios oficiais exigidos pelo art. 54, § 1º; a observância do prazo mínimo previsto no art. 55; e, após a homologação e eventual formalização contratual, o cumprimento das obrigações de divulgação previstas nos arts. 54, § 3º, 94 e 174 da Lei nº 14.133/2021.

Com essas providências, considera-se juridicamente possível o prosseguimento do procedimento quanto à publicidade, ficando a Administração responsável pela comprovação documental do cumprimento das obrigações de divulgação nos momentos legalmente estabelecidos.

III - DA CONCLUSÃO:

Diante do exposto, considerando os elementos constantes dos autos do processo administrativo, esta Assessoria Jurídica, no exercício do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, manifesta-se favoravelmente ao prosseguimento do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, pelo Sistema de Registro de Preços, com critério de julgamento pelo menor preço por item, destinado ao registro de preços para futura e eventual aquisição de materiais de expediente, papelaria e correlatos, para atender às Secretarias Municipais de Administração, Educação, Assistência Social e Saúde do Município de Silvana-GO, conforme especificações do Termo de Referência.

Verifica-se que o processo está instruído com os documentos essenciais de planejamento e contratação, destacando-se o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, a pesquisa de preços e as minutas do edital, da Ata de Registro de Preços e do contrato, as quais observam, em linhas gerais, as diretrizes da Lei nº 14.133/2021.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA

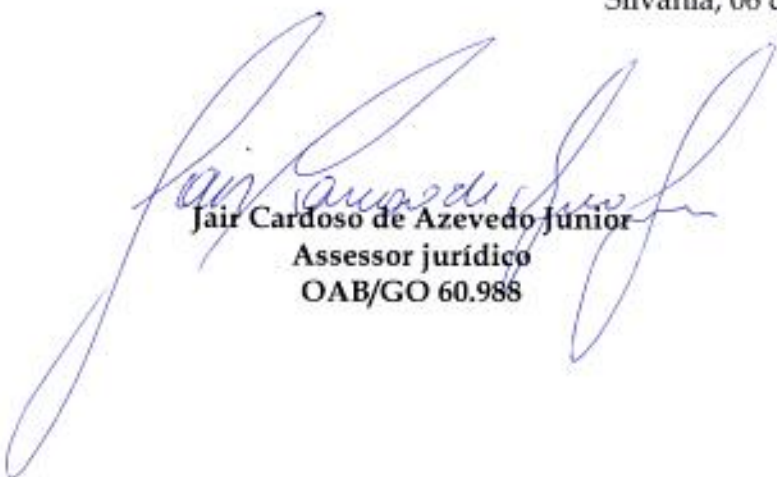
Secretaria de Saúde

Ressalta-se que a presente análise jurídica se restringe aos aspectos de legalidade e regularidade formal, competindo aos setores técnicos, à administração e à autoridade competente a validação dos elementos técnicos, orçamentários, mercadológicos e de oportunidade administrativa.

Portanto, recomendando-se a rigorosa observância das formalidades legais de publicidade no PNCP e nos meios oficiais, bem como a conferência final de compatibilidade entre os documentos da fase preparatória, não se vislumbra óbice jurídico ao prosseguimento do certame, podendo a autoridade competente autorizar a publicação do edital e a continuidade da fase externa, nos termos da legislação aplicável.

É o parecer.

Silvânia, 06 de outubro de 2026.


Jair Cardoso de Azevedo Junior
Assessor jurídico
OAB/GO 60.988