



PARECER JURÍDICO

PROCESSO Nº 14025/2026

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 040/2026

EMENTA: PROCESSO LICITATÓRIO – PREGÃO ELETRÔNICO – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM LOCAÇÃO DE ESTRUTURAS E SERVIÇOS PARA EVENTOS – LEI Nº 14.133/2021 – FASE PREPARATÓRIA – CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE – VIABILIDADE JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO – RECOMENDAÇÃO DA AGENTE DE CONTRATAÇÃO – NECESSIDADE DE REAVALIAÇÃO DA MODELAGEM DO OBJETO, PARCELAMENTO, CRITÉRIO DE JULGAMENTO E EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA – SANEAMENTO DE INCONSISTÊNCIAS DO TERMO DE REFERÊNCIA – PROSSEGUIMENTO CONDICIONADO AO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES OU À APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA EXPRESSA E MOTIVADA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica da fase preparatória do Pregão Eletrônico nº 040/2026, Processo nº 14025/2026, cujo objeto consiste no Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada em locação de estruturas e serviços para eventos, incluindo montagem e desmontagem de palco, sonorização, iluminação, camarins, pisos, tendas, estruturas de apoio e demais itens necessários à realização de eventos institucionais, culturais, esportivos, educacionais e comemorativos promovidos pela Administração Pública do Município de Uruaçu, conforme demanda.

A unidade requisitante apresentou a justificativa da contratação, encontrando-se os autos instruídos, dentre outros documentos, com Documento de Formalização da Demanda – DFD, Estudo Técnico Preliminar – ETP, Termo de Referência, estimativa da despesa, autorização para abertura do procedimento, declarações



**ESTADO DE GOIÁS
MUNICÍPIO DE URUAÇU
ASSESSORIA JURÍDICA LICITAÇÃO E CONTRATOS**

contábeis, ato de designação da Agente de Contratação e equipe de apoio, bem como minuta do edital e respectivos anexos.

O objeto pretendido decorre da necessidade administrativa de disponibilização de estruturas, equipamentos e serviços necessários à realização dos diversos eventos institucionais, culturais, esportivos, educacionais e comemorativos promovidos pelo Município.

A presente análise jurídica é realizada em atendimento ao disposto no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021 e ao art. 10, inciso XX, da Instrução Normativa nº 09/2023 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO, destinando-se ao controle prévio de legalidade dos atos praticados durante a fase preparatória da contratação.

Registre-se, ainda, que consta dos autos a Recomendação nº 01/2026, expedida pela Agente de Contratação, dirigida à Secretaria Municipal de Turismo, na qual foram formulados apontamentos preventivos relacionados à modelagem da contratação e ao conteúdo do Termo de Referência, especialmente quanto ao critério de julgamento pelo menor preço global, heterogeneidade dos itens, parcelamento do objeto, exigências de qualificação técnica e inconsistências internas do instrumento.

Em razão da pertinência dos apontamentos apresentados e de sua repercussão na regularidade da fase preparatória, a referida recomendação será especificamente considerada nesta manifestação.

É o relatório. Passa-se à análise.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DO ESCOPO DA ANÁLISE JURÍDICA



**ESTADO DE GOIÁS
MUNICÍPIO DE URUAÇU
ASSESSORIA JURÍDICA LICITAÇÃO E CONTRATOS**

A presente manifestação jurídica tem por finalidade assistir a autoridade administrativa no controle prévio de legalidade da contratação, nos termos do art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021.

O controle realizado pelo órgão de assessoramento jurídico deve recair sobre os aspectos jurídicos do procedimento, não lhe competindo substituir os setores técnicos da Administração nas avaliações de natureza técnica, mercadológica, econômica ou relacionadas à conveniência e oportunidade administrativa.

Nesse sentido, as especificações do objeto, os quantitativos estimados, a definição das necessidades administrativas, a identificação das soluções disponíveis no mercado, a avaliação da interdependência entre os serviços, a composição dos lotes e demais elementos eminentemente técnicos inserem-se, em princípio, na esfera de atribuições da unidade requisitante e dos agentes responsáveis pelo planejamento da contratação.

Isso não impede, entretanto, que o assessoramento jurídico formule recomendações quando determinada opção técnica produza repercussões jurídicas relevantes, especialmente sobre princípios como competitividade, isonomia, proporcionalidade, economicidade e seleção da proposta mais vantajosa.

Da mesma forma, a identificação, pela Agente de Contratação, de possíveis inconsistências ou de elementos capazes de comprometer a competitividade do futuro certame deve ser considerada pela Administração antes da abertura da fase externa, cabendo à unidade tecnicamente competente proceder à respectiva avaliação e, quando necessário, promover o saneamento dos documentos preparatórios.

A própria Recomendação nº 01/2026 reconhece que a definição originária da necessidade administrativa, especificações, quantitativos, agrupamento dos itens e requisitos técnicos pertence à unidade requisitante e aos responsáveis pela elaboração, validação e aprovação do Termo de Referência, não cabendo à Agente de Contratação substituir a Secretaria na escolha da solução administrativa.



É sob essas premissas que se realiza a presente análise.

2.2. DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL E DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA

A contratação pretendida encontra-se submetida integralmente à disciplina da Lei Federal nº 14.133/2021, atualmente aplicável aos procedimentos licitatórios instaurados pela Administração Pública.

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece a licitação como regra para as contratações realizadas pela Administração Pública, assegurando igualdade de condições entre os interessados e permitindo a seleção da proposta mais vantajosa.

Por sua vez, a Lei nº 14.133/2021 estabelece a utilização do pregão quando o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações usuais de mercado.

No caso concreto, embora o objeto reúna diferentes espécies de serviços, locações, estruturas e atividades acessórias destinadas à realização de eventos, seus padrões de desempenho e qualidade mostram-se passíveis de definição objetiva no instrumento convocatório, razão pela qual não se identifica impedimento jurídico à utilização da modalidade Pregão, na forma eletrônica.

Igualmente, considerando a natureza futura e eventual das contratações e a execução conforme as demandas administrativas que venham a surgir durante a vigência da respectiva ata, mostra-se juridicamente compatível a utilização do Sistema de Registro de Preços – SRP, desde que observados os requisitos legais e regulamentares pertinentes.

A própria sistemática descrita no Termo de Referência prevê prestação dos serviços de forma parcelada e sob demanda, mediante Ordens de Serviço e sem



obrigação de consumo mínimo, circunstância compatível, em princípio, com a utilização do Sistema de Registro de Preços.

Dessa forma, o objeto pretendido é lícito, possível e passível de contratação pela Administração, não se identificando, sob o aspecto jurídico, impedimento à adoção do Pregão Eletrônico e do Sistema de Registro de Preços.

Questão distinta, entretanto, é a forma pela qual os diferentes itens foram agrupados e as condições de participação e habilitação estabelecidas no Termo de Referência, matérias que demandam análise específica diante dos apontamentos realizados pela Agente de Contratação.

2.3. DA FASE PREPARATÓRIA E DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento, devendo contemplar as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão capazes de interferir na contratação.

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece, dentre os elementos que integram essa fase, a descrição da necessidade administrativa, definição do objeto, condições de execução e pagamento, orçamento estimado, elaboração do edital e da minuta contratual, regime de execução ou fornecimento, modalidade, critério de julgamento e modo de disputa, além da motivação das condições do edital e das exigências de qualificação técnica e econômico-financeira.

No caso em exame, verifica-se a existência dos documentos essenciais à estruturação da fase preparatória, incluindo DFD, ETP, Termo de Referência, estimativa da despesa e minutas necessárias ao prosseguimento do procedimento.



Todavia, a regular instrução formal do processo não afasta a possibilidade de aperfeiçoamento ou saneamento dos documentos preparatórios quando identificadas inconsistências antes da publicação do instrumento convocatório.

Ao contrário, a finalidade do controle prévio é justamente permitir que eventuais impropriedades sejam corrigidas antes da abertura da competição, evitando impugnações, restrições indevidas à participação, dificuldades na fase de habilitação ou problemas durante a futura execução contratual.

É nesse contexto que devem ser examinados os apontamentos formulados pela Agente de Contratação.

2.4. DA RECOMENDAÇÃO Nº 01/2026 DA AGENTE DE CONTRATAÇÃO

A Agente de Contratação, ao proceder à análise preventiva do Termo de Referência, identificou pontos que, no seu entendimento, demandam revisão antes da deflagração da fase externa do certame.

Foram especificamente apontadas questões relacionadas: I – ao critério de julgamento pelo menor preço global; II – à heterogeneidade dos 42 itens integrantes do objeto; III – à ausência de parcelamento em lotes tecnicamente homogêneos; IV – às exigências de qualificação técnica; V – à Certidão de Acervo Técnico Operacional – CAO; VI – ao registro perante o Conselho Regional de Administração – CRA; VII – à reunião de requisitos pertencentes a diferentes segmentos econômicos e regulatórios; VIII – às contradições internas do Termo de Referência; e IX – ao possível comprometimento da competitividade decorrente da conjugação dessas circunstâncias.

Os apontamentos realizados mostram-se pertinentes para fins de aperfeiçoamento da fase preparatória e merecem ser enfrentados pela unidade requisitante.



Importa registrar, contudo, que tais apontamentos não tornam ilícito o objeto pretendido nem demonstram inviabilidade da contratação, tampouco afastam, por si mesmos, o cabimento do Pregão Eletrônico ou do Sistema de Registro de Preços.

As questões suscitadas dizem respeito, essencialmente, à modelagem da contratação, isto é, à forma pela qual os diferentes componentes do objeto foram agrupados, ao critério de adjudicação e às exigências técnicas estabelecidas para participação no procedimento.

Assim, a contratação pretendida mostra-se juridicamente viável e perfeitamente adequável, desde que, antes da deflagração da fase externa, sejam examinadas e saneadas as questões apontadas.

2.5. DO PARCELAMENTO DO OBJETO E DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO

O Termo de Referência reúne 42 itens, abrangendo atividades de natureza substancialmente distinta, dentre elas brigadistas, segurança privada, serviços pirotécnicos, banheiros, mobiliário, geradores, painéis de LED, palcos, iluminação, sonorização, tendas, camarins, estruturas técnicas e locação de veículo com motorista.

O instrumento adotou o critério de menor preço global, sob a justificativa de elevada interdependência operacional entre os itens.

A Agente de Contratação ponderou, entretanto, que, embora exista possível interdependência entre determinadas parcelas — notadamente palco, estruturas de sustentação, sonorização, iluminação, painéis de LED, geradores e estruturas diretamente relacionadas à montagem principal —, não se evidencia a mesma dependência entre a integralidade dos 42 itens.

A observação merece acolhimento para fins de reavaliação pela unidade técnica.



**ESTADO DE GOIÁS
MUNICÍPIO DE URUAÇU
ASSESSORIA JURÍDICA LICITAÇÃO E CONTRATOS**

Não cabe a esta Assessoria Jurídica estabelecer quais itens deverão necessariamente compor cada lote, pois tal definição depende de avaliação técnica e mercadológica. Contudo, sob o aspecto jurídico, o agrupamento de parcelas heterogêneas deve encontrar justificativa suficiente quando puder repercutir na competitividade do certame.

Nesse sentido, mostra-se pertinente a recomendação para que a Secretaria Municipal de Turismo reavalie a adoção do menor preço global e examine a viabilidade de parcelamento do objeto em lotes tecnicamente homogêneos, considerando a afinidade técnica, operacional e econômica entre os respectivos itens.

A própria Agente de Contratação ressaltou que não se pretende a divisão indiscriminada dos 42 itens em contratações isoladas, reconhecendo ser possível o agrupamento daqueles que possuam efetiva afinidade técnica, operacional e econômica. A definição definitiva dos lotes foi expressamente reservada à Secretaria requisitante, considerando o mercado fornecedor e a efetiva interdependência operacional.

Portanto, não se impõe juridicamente, neste parecer, determinada configuração de lotes, mas se recomenda que a unidade requisitante proceda à revisão da atual modelagem e apresente justificativa técnica suficiente para o agrupamento que vier a adotar.

2.6. DAS EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

Outro aspecto que merece revisão diz respeito às exigências de qualificação técnica.

Conforme apontado pela Agente de Contratação, o Termo de Referência estabelece requisitos relacionados à CAO, CAT, registro no CREA/CAU, composição de corpo técnico, licenciamento sanitário, serviços pirotécnicos, segurança privada, CADASTUR, registro perante o CRA e outras exigências específicas.



**ESTADO DE GOIÁS
MUNICÍPIO DE URUAÇU
ASSESSORIA JURÍDICA LICITAÇÃO E CONTRATOS**

A existência desses requisitos não constitui, isoladamente, irregularidade. Determinadas atividades integrantes do objeto efetivamente podem exigir qualificação profissional, registros, licenças ou autorizações específicas.

A questão reside na necessidade de correspondência entre cada exigência e a atividade efetivamente desempenhada pelo licitante, especialmente caso o objeto venha a ser dividido em lotes.

A Agente de Contratação apontou, por exemplo, que a CAO atualmente prevista alcança diversas parcelas e se soma à exigência de capacidade técnico-profissional, CAT e inscrição da empresa e responsáveis técnicos no Conselho competente, recomendando sua reavaliação sob os critérios da necessidade e proporcionalidade.

Da mesma forma, o corpo técnico formado por profissionais das áreas de engenharia pode guardar pertinência com estruturas submetidas à responsabilidade técnica, mas não necessariamente com atividades como locação de mesas, cadeiras, banheiros, brigadistas, segurança ou transporte.

Quanto ao registro perante o Conselho Regional de Administração – CRA, a recomendação registra ausência de justificativa técnica específica para sua exigência genérica e orienta sua supressão, salvo se demonstrada sua pertinência em relação à atividade básica ou ao serviço efetivamente contratado.

Mostra-se adequada, portanto, a revisão das exigências de qualificação técnica, de maneira que cada requisito seja vinculado aos itens ou lotes para os quais seja efetivamente necessário, observando-se pertinência, proporcionalidade e justificativa técnica.

A mesma providência deve ser adotada quanto ao CADASTUR, ART e demais registros, certificados ou autorizações específicas, evitando-se exigências genéricas ou desvinculadas da atividade efetivamente licitada.



2.7. DAS CONTRADIÇÕES INTERNAS DO TERMO DE REFERÊNCIA

A Recomendação nº 01/2026 identificou, ainda, contradições internas no Termo de Referência que devem ser corrigidas antes da publicação do edital.

A primeira refere-se à subcontratação.

Enquanto o item 4.2 estabelece que não será admitida a subcontratação do objeto contratual, os itens 8.28.3 e 8.30 contemplam a possibilidade de utilização de empresas subcontratadas para os serviços pirotécnicos e de segurança privada.

A incompatibilidade deve ser saneada, definindo-se de forma objetiva se a subcontratação será admitida, em quais parcelas e sob quais condições.

Outro ponto diz respeito à complexidade do objeto.

Segundo a recomendação, o item 4.4 fundamenta a vedação à participação de empresas em consórcio na “baixa complexidade” do objeto, enquanto o item 4.5, ao justificar a inversão das fases, faz referência à elevada capacidade técnica, operacional, logística e estrutural, à existência de serviços especializados e ao elevado grau de criticidade operacional.

A fundamentação deve ser uniformizada e compatibilizada com a modelagem que vier a ser definitivamente adotada.

Igualmente, eventual inversão das fases, com habilitação anterior à apresentação ou julgamento das propostas, deverá ser reavaliada e, caso mantida, estar acompanhada da correspondente motivação, considerando a configuração definitiva do objeto e de seus lotes. A própria recomendação observa que a justificativa atualmente utilizada está vinculada à premissa de elevada complexidade de todo o objeto, embora nem todos os itens apresentem necessariamente a mesma natureza técnica.



As inconsistências apontadas são passíveis de saneamento, não representando motivo para abandono ou anulação do procedimento, desde que corrigidas previamente à fase externa.

2.8. DA NECESSIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE REQUISITANTE

A responsabilidade pela definição da solução administrativa, especificações do objeto, quantitativos, agrupamento dos itens e justificativas técnicas pertence à unidade requisitante e aos agentes responsáveis pela elaboração e aprovação do Termo de Referência.

Diante da Recomendação nº 01/2026, mostra-se necessário que a Secretaria Municipal de Turismo examine formalmente os apontamentos apresentados e promova as adequações pertinentes.

Caso acolhidas as recomendações, deverão ser revistos o Termo de Referência e, quando necessário, os demais documentos da fase preparatória, assegurando compatibilidade entre DFD, ETP, TR, minuta do edital e respectivos anexos.

Por outro lado, caso a unidade requisitante entenda pela manutenção de alguma disposição questionada — inclusive eventual agrupamento de determinados itens, exigência específica de qualificação ou outra solução técnica — deverá apresentar manifestação expressa, técnica e motivada, demonstrando as razões que justificam sua manutenção.

Essa providência coincide com a própria Recomendação nº 01/2026, segundo a qual, caso a Secretaria opte pela manutenção do menor preço global ou das exigências técnicas apontadas, a decisão deverá ser acompanhada de manifestação técnica e motivada.



Portanto, o parecer jurídico não substitui a manifestação técnica nem determina, de maneira abstrata, a solução que necessariamente deverá ser escolhida. Orienta, contudo, que os apontamentos formalmente realizados sejam efetivamente enfrentados antes da publicação do edital, de forma a assegurar maior segurança jurídica, competitividade e coerência interna ao procedimento.

2.9. DA VIABILIDADE JURÍDICA DO PROSSEGUIMENTO

Após análise dos elementos constantes dos autos e da Recomendação nº 01/2026, não se identifica vício relacionado à natureza do objeto, à opção pela realização de procedimento licitatório, à modalidade Pregão Eletrônico ou à utilização do Sistema de Registro de Preços que torne juridicamente inviável a contratação pretendida.

As questões apontadas são relacionadas predominantemente à modelagem da contratação e à necessidade de aperfeiçoamento dos documentos da fase preparatória, sendo plenamente passíveis de correção antes da abertura da fase externa.

Não se mostra necessário, portanto, reiniciar o procedimento ou abandonar a solução administrativa pretendida, mas sim promover seu saneamento e adequação, com a revisão dos pontos indicados pela Agente de Contratação e a correspondente atualização dos documentos que deles dependam.

Dessa maneira, a solução juridicamente mais adequada consiste em permitir o prosseguimento do planejamento da contratação, condicionando-se a publicação do instrumento convocatório ao prévio atendimento das recomendações formuladas ou, quanto às matérias essencialmente técnicas em que a unidade requisitante eventualmente adote solução diversa, à apresentação de justificativa expressa, suficiente e motivada.



3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica, no exercício do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, OPINA PELA VIABILIDADE JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO E PELO REGULAR PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO Nº 14025/2026 – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 040/2026, porquanto o objeto pretendido é lícito, possível e passível de contratação pela Administração Pública, mostrando-se juridicamente cabível, em princípio, a utilização da modalidade Pregão Eletrônico, mediante Sistema de Registro de Preços.

Ressalva-se, contudo, que a deflagração da fase externa deverá ser precedida do saneamento dos apontamentos constantes da Recomendação nº 01/2026 da Agente de Contratação, especialmente quanto:

- a) à reavaliação da adoção do critério de menor preço global e da possibilidade de parcelamento do objeto em itens ou lotes tecnicamente homogêneos;
- b) à revisão das exigências de qualificação técnica, vinculando-as às parcelas para as quais sejam efetivamente pertinentes e necessárias;
- c) à reavaliação das exigências relativas à CAO, CRA, CADASTUR, corpo técnico, ART e demais registros, certificados ou autorizações específicos;
- d) à compatibilização das disposições relativas à subcontratação;
- e) à revisão das justificativas relativas à participação de empresas em consórcio e à complexidade do objeto;
- f) à reavaliação e adequada motivação de eventual inversão das fases; e
- g) ao saneamento das demais inconsistências internas identificadas no Termo de Referência.



**ESTADO DE GOIÁS
MUNICÍPIO DE URUAÇU
ASSESSORIA JURÍDICA LICITAÇÃO E CONTRATOS**

Recomenda-se, assim, a remessa dos autos à Secretaria Municipal de Turismo, para análise e atendimento das orientações formuladas pela Agente de Contratação, promovendo-se as correspondentes adequações no Termo de Referência e, por consequência, nos demais documentos da fase preparatória que sejam por elas afetados.

Caso a unidade requisitante, no âmbito de sua competência técnica, entenda pela manutenção de alguma disposição objeto das recomendações, deverá apresentar justificativa técnica expressa, objetiva, circunstanciada e devidamente motivada, demonstrando a pertinência da solução adotada e sua compatibilidade com a competitividade e com o interesse público.

Cumpridas as recomendações e promovidas as adequações pertinentes, ou devidamente justificadas tecnicamente as soluções eventualmente mantidas pela unidade requisitante, não se vislumbra óbice jurídico ao regular prosseguimento do procedimento e à subsequente publicação do instrumento convocatório.

Por fim, caso as adequações realizadas impliquem alteração substancial do Termo de Referência, das condições de habilitação, do critério de julgamento ou da minuta do edital, recomenda-se o retorno dos autos a esta Assessoria Jurídica para verificação final da conformidade das alterações promovidas.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Uruaçu, 18 de setembro de 2026.



TIAGO CUSTÓDIO DOS SANTOS

OAB/GO nº 27.656

Assessor Jurídico