

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO FMECO/TO Nº 5613/2026**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 005/2026/FMECO/TO****1-DOC Nº 214/2026**

OBJETO: Registro de Preços para futura, eventual e parcelada contratação de empresa especializada na prestação de serviços gráficos, sob demanda, compreendendo a criação técnica quando necessária, confecção, impressão, reprodução, personalização, acabamento, embalagem, fornecimento, transporte e entrega de materiais gráficos diversos, com fornecimento de todos os insumos, matérias-primas, equipamentos, mão de obra especializada e demais recursos indispensáveis à perfeita execução do objeto, destinados ao atendimento das necessidades pedagógicas, administrativas, institucionais e operacionais da Secretaria Municipal de Educação de Colinas do Tocantins/TO e das unidades integrantes da Rede Municipal de Ensino.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico para controle prévio de legalidade nos autos licitatórios para registro de preços dos objetos acima especificados.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- Documento de Formalização de Demanda - DFD;
- Solicitação nº. 16774210;
- Estudo Técnico Preliminar e anexos;
- Documentos que deram suporte ao ETP;
- Despacho de Aprovação de Estudo Técnico Preliminar;
- Termo de Referência - TR;
- Despacho de Aprovação do Termo de Referência;
- Orçamentos junto as empresas: Gráfica Líder, CNPJ nº 10.235.415/0001-06; Master Comunicação Visual, CNPJ nº 46.594.607/0001-48 e W F DA SILVA EIRELI, CNPJ nº 27..864.084/0001-68;

- Estimativa de Preços;
- Cópia da Portaria 007, de 15 de janeiro de 2026, onde consta a designação de Agentes de Contratação, Pregoeiros e Equipe de apoio;
- Termo de Autuação;
- Despacho da Diretoria de Licitação;
- Despacho Contábil, indicando os dados orçamentários previstos;
- Termo de Retificação de Erro Material;
- Despacho Financeiro da Tesouraria do Fundo Municipal de Educação;
- Despacho Decisório da Gestora;
- Minuta do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 008/2026/FMECO/TO e seus anexos;

Na sequência, o processo foi remetido a esta Assessoria Jurídica para a análise prévia dos aspectos jurídicos e legais, conforme art. 53 da Lei Federal n. 14.133/21.

É o relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133/2021. Referido controle se dá em função do exercício de análise jurídica do processo até a presente data, todavia, não possui o condão de adentrar nos aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade da administração.

O Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, assim instrui:

“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.”

Portanto, presume-se que as especificações técnicas, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente analisadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Finalmente, deve-se salientar que as observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

3. DA MODALIDADE APLICADA

Trata-se de processo licitatório cuja modalidade escolhida é o Pregão na forma eletrônica prevista na art. 28, Inciso I, da Lei nº. 14.133/2021.

O art. 17 da Lei nº 14.133/2021 que relaciona os atos que devem ser seguidos pela administração durante a fase preparatória.

Ao definir claramente as fases do processo, a legislação busca garantir que cada etapa seja cumprida de maneira rigorosa, promovendo a igualdade de condições entre os participantes e a obtenção da melhor proposta para a administração pública.

A fase preparatória, sendo a primeira, é fundamental para definir os parâmetros e requisitos que nortearão todo o certame. A divulgação do edital, por sua vez, é crucial para dar publicidade ao processo e atrair potenciais licitantes.

As fases subsequentes, como a de julgamento e habilitação, asseguram a avaliação criteriosa das propostas e dos proponentes, enquanto a fase recursal permite a interposição de recursos, garantindo o direito ao contraditório e à ampla defesa. Por fim, a homologação coroa o processo, validando o resultado final e autorizando a contratação.

4. FASE PREPARATÓRIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Com base na exigência do art. 18 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem à definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto a ser contratado.

Nesse interim, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial.

Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

Assim, no presente caso, verifica-se que o **Estudo Técnico Preliminar – ETP** elaborado pela equipe técnica e colacionado aos autos contém todos os requisitos elencados no §1º do art. 18 da Lei 14.133/2021, a saber:

- I. **Descrição da necessidade: Consta** nos Capítulos II e III do ETP, com a evidenciação detalhada do problema fático, do interesse público envolvido e do suporte indispensável às 19 unidades escolares e setores administrativos da Secretaria Municipal de Educação;
- II. **Demonstração do alinhamento com o planejamento:** Resta prejudicado a análise jurídica tendo em vista que o Município de Colinas do Tocantins – TO, não possui Plano de Contratação Anual;
- III. **Requisitos da contratação: Consta** no Capítulo V, abrangendo as especificações técnicas mínimas, critérios de qualidade, desempenho, logística

de entrega, sustentabilidade ambiental e confidencialidade na confecção de avaliações escolares;

- IV. **Estimativas das quantidades:** Consta nos Itens 9.12 a 9.19, contendo planilha descritiva de 83 itens, memória de cálculo baseada no planejamento de eventos da rede com número de participantes e aplicação justificada de margem técnica preventiva;
- V. **Levantamento de mercado:** Consta nos Capítulos VI, VII, VIII e Item 9.11, apresentando análise comparativa entre soluções existentes no mercado, justificativa fundamentada de escolha e Matriz de Decisão Multicritério ponderada;
- VI. **Estimativa do valor da contratação:** Consta no Item 21.3 a indicação do valor global estimado e referência à pesquisa de mercado no PNCP no anexo. **Consta, todavia, manifesto erro material no subitem 21.2**, onde se registrou equivocadamente que o objeto orçado seria a *"prestação de serviços de lavagem de veículos pertencentes à frota"*, demandando imediata retificação textual pelo setor demandante para o objeto real (serviços gráficos);
- VII. **Descrição da solução como um todo:** Consta no Capítulo IX, contemplando a totalidade do ciclo de vida do objeto distribuído em 5 etapas: planejamento, execução/entrega, utilização, suporte/garantia e descarte/destinação final ambientalmente adequada;
- VIII. **Justificativas para o parcelamento:** Consta no Capítulo X, fundamentando a divisão do certame em itens individuais com o intuito de ampliar a competitividade de mercado e fomentar a participação de ME/EPP;
- IX. **Demonstrativo dos resultados pretendidos:** Consta no Capítulo XI, detalhando indicadores de eficiência administrativa, economicidade, padronização visual e quadro de alinhamento "Problema x Solução x Resultado";
- X. **Providências prévias:** Consta no Capítulo XII, delimitando as ações operacionais, administrativas, fiscais e de capacitação de gestores e fiscais da futura contratação em ordem cronológica;

- XI. **Contratações correlatas e/ou interdependentes:** **Consta** no Capítulo XIII, mapeando contratações complementares de apoio e atestando a independência e autonomia da execução do objeto em tela;
- XII. **Impactos ambientais e medidas mitigadoras:** **Consta** no Capítulo XVI, com a indicação dos impactos do ciclo produtivo e as diretrizes de sustentabilidade referentes ao consumo de papel, insumos de impressão e gerenciamento de resíduos;
- XIII. **Posicionamento conclusivo:** Consta no Capítulo XIX, trazendo a manifestação expressa e justificada quanto à viabilidade e conveniência do prosseguimento do certame.

Verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar preenche os requisitos do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. **Ressalva-se**, contudo, a necessidade de retificação da falha material constante no subitem 21.2 (excluindo a menção a serviços de lavagem de veículos e fixando a prestação de serviços gráficos e comunicação visual) antes do encaminhamento à fase externa da licitação.

5. TERMO DE REFERÊNCIA

O **Termo de Referência** foi elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar e deve conter os parâmetros exigidos nas alíneas do inciso XXIII, do artigo 6º, da Lei nº 14.133/2021, visando garantir a precisão, transparência e viabilidade da contratação. Assim, analisando os parâmetros do Termo de Referência nota-se:

- a) **Definição do objeto:** Consta nos Itens 1.1 a 1.3, na Tabela do Item 3.6 e no Item 24.1, com a precisa caracterização dos serviços gráficos e de comunicação visual sob a classificação de serviços comuns, quantitativos distribuídos em 83 itens e vigência da Ata de Registro de Preços fixada em 12 (doze) meses;
- b) **Fundamentação da contratação:** Consta nos Capítulos 2, 4 e 5, demonstrando a correlação direta entre as demandas da Rede Municipal de Ensino (19 unidades escolares e setores administrativos) e os diagnósticos formulados no Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- c) **Descrição da solução como um todo:** Consta no Capítulo 6, contemplando todo o ciclo de vida do objeto, desde o planejamento das requisições, produção,

operação e assistência técnica/garantia, até a sustentabilidade e destinação final ambientalmente adequada;

- d) **Requisitos da contratação:** Consta nos Capítulos 21 e 22, detalhando os requisitos técnicos de produção gráfica, padrões de acabamento, capacidade operacional simultânea, sustentabilidade ambiental, logística de transporte e confidencialidade na produção de provas escolares e dados pessoais sob a égide da LGPD;
- e) **Modelo de execução do objeto:** Consta nos Capítulos 1, 9, 16, 18, 19 e 20, estabelecendo a sistemática de fornecimento sob demanda via Autorizações de Fornecimento, rito de recebimento provisório e definitivo, Acordo de Nível de Serviço (SLA) com metas e penalidades objetivas, Plano de Transição e Plano de Reversibilidade e Portabilidade de arquivos;
- f) **Modelo de gestão do contrato:** Consta nos Capítulos 8 e 18, disciplinando a fiscalização técnica e administrativa em observância à segregação de funções entre Gestor e Fiscal do Contrato, acompanhado de Plano de Fiscalização minudente com fluxogramas, rotinas periódicas, modelos de relatórios e checklists de conferência;
- g) **Critérios de medição e de pagamento:** Consta no Capítulo 9, prevendo o pagamento estritamente vinculado aos quantitativos executados e entregues, prazo de liquidação em até 30 (trinta) dias após o atesto definitivo, e previsão de glosas proporcionais por inadimplemento de níveis de serviço;
- h) **Forma e critérios de seleção do fornecedor:** Consta nos Capítulos 11, 12, 13, 14, 23, 24, 30 e 31, justificando a opção pela modalidade Pregão Eletrônico, Sistema de Registro de Preços (SRP), critério de julgamento por Menor Preço por Item, parâmetros de habilitação técnico-operacional e econômico-financeira, vedação justificada de subcontratação/consórcio e dispensa motivada de amostras;
- i) **Estimativas do valor da contratação:** Consta nos Itens 3.2 a 3.8, trazendo a disciplina metodológica da pesquisa mercadológica com base no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 (utilização de mediana e cesta de preços em orçamento aberto) e a estimativa em anexo ao TR;

- j) **Adequação orçamentária:** Consta no Capítulo 15, com a declaração de compatibilidade com o PPA, LDO e LOA, resguardando a indicação formal das dotações e a emissão das respectivas notas de empenho para o momento da efetivação de cada contratação derivada da Ata de Registro de Preços.

O Termo de Referência sob exame apresenta todos os elementos necessários para a deflagração da fase externa do certame, guarda estrita simetria com o Estudo Técnico Preliminar e fornece clareza suficiente para a formulação de propostas competitivas, estando apto para a instrução do edital.

Quanto a cotação, após análise de preços constante nos autos, verifica-se que o orçamento estimado foi elaborado em conformidade com o artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que foram utilizadas múltiplas fontes idôneas de pesquisa, incluindo sistemas oficiais de compras públicas, contratações similares recentes e cotações diretas com fornecedores devidamente identificados, assegurando-se o número mínimo legal e a vinculação às especificações do objeto. A análise da documentação apurada revela:

A análise da documentação apurada revela:

- **Diversidade de fontes, como exige o caput do art. 23** — Foram utilizados para essa cotação várias fontes de pesquisas, inclusive pesquisa em empresas locais.
- **Compatibilidade técnica** — As descrições constantes nas consultas coincidem com as especificações do objeto licitado, assegurando comparabilidade isonômica entre as propostas (art. 23, §1º);
- **Registro formal e rastreável** — Consta nas pesquisas origem dos preços, data da coleta e identificação dos fornecedores;
- **Temporalidade adequada** — As pesquisas foram realizadas dentro do período próximo à deflagração do certame (2025/2026), atendendo ao critério de atualidade.

Os preços foram obtidos por meio de competição real e dados históricos, refletindo condições de mercado e assegurando coerência com o princípio da economicidade (art. 5º, da Lei nº 14.133/21). Não se constata indícios de sobrepreço ou inexequibilidade nos valores obtidos.

6. DA MINUTA DO EDITAL

Analisando a **Minuta do Edital do Pregão Eletrônico nº 005/2026/FMECO/TO**, vejo a correta adequação formal ao regime da Lei 14.133/2021. Pontos positivos observados:

- O edital prevê a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas, atendendo ao princípio da publicidade da NLLC;
- O modo de disputa será o “Aberto” (lances públicos e sucessivos) está em conformidade com o Art. 56, inciso I da Lei 14.133/2021;
- Consta o valor estabelecido quanto ao intervalo de lances o que garante economicidade em cada item;
- O critério de julgamento será o de Menor Valor Unitário;
- Exigência da capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, nos termos do que dispõe os artigos 62 a 70 da Lei 14.133/2021

Por fim, o edital está bem estruturado e segue os ritos modernos da Lei 14.133/2021, estando apto para publicação e prosseguimento da presente licitação.

7. DA MINUTA CONTRATUAL

Analisando a **MINUTA DO CONTRATO** extraem-se as seguintes cláusulas obrigatórias, conforme estabelece a Lei nº 14.133/2021 (NLLC):

1ª) DO OBJETO E DA VINCULAÇÃO (art. 92, I e II);

2ª) DO PREÇO (art. 92, V);

3ª) DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO (art. 105);

4ª) MODELOS DE EXECUÇÃO E GESTÃO CONTRATUAIS (art. 92, IV, VII e XVIII);

5) DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO (art. 92, V e VI);

6ª) DO REAJUSTE (art. 92, V);

7ª) DO OBRIGAÇÕES PERTINENTES À LGPD (Lei 13.709/2018);

- 8ª) DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA (art. 92, VIII);**
- 9ª) DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE (art. 92, X, XI e XIV);**
- 10ª) DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO (art. 92, XIV, XVI e XVII);**
- 11ª) DA EXTINÇÃO CONTRATUAL (art. 92, XIX);**
- 12ª) DAS INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS (art. 92, XIV);**
- 13ª) DA GARANTIA DE EXECUÇÃO (art. 92, XII);**
- 14ª) ALTERAÇÕES (art. 124);**
- 15ª) DOS CASOS OMISSOS, (art. 92, Inciso III);**
- 16ª) SUBCONTRATAÇÃO;**
- 17ª) DAS DISPOSIÇÕES FINAIS.**

O conteúdo das cláusulas supracitadas demonstra que a minuta preenche os requisitos legais, estando o contrato apto para celebração, com obrigações estabelecidas de forma a garantir perante a Administração municipal a plena execução do objeto.

7.1) PUBLICIDADE DO EDITAL E TERMO DO CONTRATO

Cumprir lembrar que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, restrito aos aspectos jurídico-formais da matéria e com fundamento no artigo 53 da Lei nº. 14.133/2021, bem como diante dos despachos contábeis e orçamentários, opino FAVORAVELMENTE ao prosseguimento do referido

Pregão Eletrônico, bem como aprovo às minutas apresentadas, que se encontram em obediência aos ditames da Lei nº. 14.133/2021.

É o parecer.

Colinas do Tocantins/TO, 25.08.2026.

Wylly Fernandes de Souza Rêgo
Advogado OAB-TO nº 4.837



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 8890-8C83-5C97-8A9A

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



WYLLY FERNANDES DE SOUZA RÊGO (CPF 005.XXX.XXX-07) em 25/08/2026 15:33:03 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://colinas.1doc.com.br/verificacao/8890-8C83-5C97-8A9A>