



## PARECER JURÍDICO - 2026

**ORÇAMENTO ESTIMADO DE CONTRATAÇÃO SIGILOSA  
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 7009-2/2026-FME.**

**OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE FORMAÇÃO CONTINUADA, FORNECIMENTO DE LIVROS DIDÁTICOS E KITS PEDAGÓGICOS (MAKER) DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL E EMPREENDEDORISMO SUSTENTÁVEL, DESTINADOS AOS ANOS INICIAIS E FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE PORTO DE MOZ – PA.**

**INTERESSADO: FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO-FME**

**BASE LEGAL: ART. 24 DA LEI Nº 14.133/2021 UQE TRATA DO ORÇAMENTO ESTIMA SIGILOSO, SUAS ALTERAÇÕES POSTERIORES, DECRETO MUNICIPAL Nº 012/2024, E PELAS LEIS COMPLEMENTARES Nº 123/2006 E Nº 147/2014 E DEMAIS LEGISLAÇÕES PERTINENTES.**

### **DO RELATÓRIO**

O presente processo de análise, trata de solicitação exarada pela Agente de Contratação/Setor de Licitação, para análise e emissão de Parecer Jurídico para análise da fase preparatória do certame, visando **EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA SERVIÇOS DE FORMAÇÃO CONTINUADA, FORNECIMENTO DE LIVROS DIDÁTICOS E KITS PEDAGÓGICOS**, de acordo com as condições constantes no Termo de Referência e Edital, para atender as demandas da Secretaria Municipal de Educação.

Pelo exposto resta consignar que o processo está instruído com a documentação abaixo explicitada:

- a) Documento de Formalização de Demanda – DFD – O qual reconhece o objeto da demanda, detalhamento dos itens, resultados esperados, requisitos essenciais, grau de prioridade, regime de contratação fonte de recurso, evidenciando a necessidade da contratação;
- b) Despacho ao setor compras, solicitando que proceda a pesquisa de preços;
- c) Despacho do Setor de Compras em atendimento à solicitação de pesquisa de preços, anexando a cotação do Banco de Preços como fonte da pesquisa, e o respectivo orçamento estimado.
- d) Termo de Disponibilidade Orçamentária;
- e) Estudo Técnico Preliminar – ETP;



- f) Termo de Referência - TR;
- g) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira;
- h) Termo de Autorização;
- k) Termo de Abertura de Processo Administrativo;
- i) Termo de Autuação;
- j) Termo de Designação de Fiscal de Contrato;
- l) Minuta do Edital e seus anexos
- m) Despacho - Solicitando Parecer Jurídico;

É o que se tem para emitir o **RELATÓRIO**.

### **DA ANÁLISE JURÍDICA**

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o arts. 24 e 53, I e II, da Lei nº 14.133/2021.

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.

Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente da Secretaria de Educação, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Deve-se salientar que determinadas 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. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.

O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração. Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

## **DA AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS.**

Ressalte-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

De igual modo, para atividades em comento, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para a contratação. No presente caso consta autorização expressa da Ordenadora, na figura da Secretária Municipal de Educação, Sra. Dilcilene Campos, representando a Secretaria Municipal de Educação.

## **PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO.**

A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual – PCA de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 da referida lei, quando existente e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no *caput* do art. 18, destacando-se que a aquisição da presente demanda não encontra-se presente do PCA 2026 do Município de Porto de Moz, porém se faz necessária sua pretensa aquisição devido sua singular necessidade de melhorar consideravelmente o aprendizado do corpo docente municipal.

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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

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

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



- III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- IV - O orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- V - A elaboração do edital de licitação;
- VI - A elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- IX - A motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
- X - A análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
- XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

O referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133/2021), conforme detalhamentos abaixo. 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 para que não se cometam erros em adquirir o que não se precisa, cuidado esse que encontra-se evidenciado nos autos.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

## **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP.**



Quanto aos estudos preliminares, certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no Decreto Municipal nº 012/2024, art. 25. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

**Art. 25 - O estudo técnico preliminar deverá refletir o resultado dos levantamentos, das pesquisas e das conclusões sobre o problema a ser resolvido e a melhor forma de solucioná-lo, e sua elaboração considerará:**

**I – A natureza do problema a ser resolvido, observando a finalidade e os resultados pretendidos com a contratação;**

**II – As soluções existentes para o problema, observando o modelo já utilizado pela Administração Municipal e por outras administrações, se for o caso, e os seus impactos econômicos; e.**

**III – a definição da melhor solução para o problema e sua viabilidade.**

No presente caso, a equipe de planejamento da contratação elaborou o Estudo Técnico Preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, pois identifica o problema da fragilidade pedagógica na rede municipal de ensino por meio de visitas técnicas, avaliações internas e acompanhamento pedagógico nas unidades escolares e apresenta a solução ao analisar as soluções disponíveis no mercado para a solução do problema e elencadas no ETP, ressalta-se que dentre essas análises tem-se a singularidade da geografia do território desse município a logística com suas dificuldades e o reflexo que isso causa no contexto do aprendizado dos alunos da rede municipal.

Tal singularidade, de maneira acertada justificou-se quando se identifica a falta melhorias de estruturação de políticas educacionais, em especial as relacionadas a sustentabilidade as quais consagram diretamente a questão da preservação do meio ambiente, tema que a muitos tempo já deveria fazer parte no aprendizado e formação da rede municipal de ensino da maneira mais incisiva.

A SEMED em acompanhamento sistemático das práticas pedagógicas das análises de avaliações diagnósticas internas, identificou a necessidade de fortalecer as ações voltadas implantação de atividades práticas, como hortas escolares, compostagens, reaproveitamento de resíduos, produção sustentável, abrangendo de maneira pedagógica simplificada e de fácil aplicação a importância e a necessidade da educação ambiental.

Identificou-se ainda no ETP que as práticas educacionais ambientais existentes, embora de fundamental importância na rede



municipal de ensino, tratam o tema de maneira predominantemente pontual e não sistematizada, carecendo de padronização metodológica, progressão didática contínua, formação técnica estruturada dos docentes, materiais didáticos específicos alinhados à BNCC.

Embora as escolas da rede municipal disponham de materiais didáticos oriundos de programas educacionais nacionais, tais instrumentos nem sempre são suficientes para assegurar acompanhamento pedagógico contínuo das aprendizagens ou para orientar intervenções pedagógicas sistemáticas voltadas à sustentabilidade ambiental e é exatamente essa problemática educacional que quer se resolver.

## **ANÁLISE DE RISCOS**

O art. 18, §1º, inciso X, da Lei nº 14.133/21, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos, pois é item obrigatório a ser elencado no Estudo Técnico Preliminar.

Destaca-se, a singularidade da opção desse certame o sigilo do orçamento estimado, buscando-se assim, maior vantajosidade nas propostas, pois é uma ferramenta que prima por uma melhor apresentação das propostas sem que às mesmas se vinculem ao valor estimado que se apresenta como parâmetro de valor a ser contratado.

A análise de riscos, materializada na **matriz de riscos**, é uma ferramenta de governança e planejamento essencial para a Administração Pública. Seus principais objetivos são:

- **Garantir o Equilíbrio Econômico-Financeiro:** Ao prever e alocar os riscos entre as partes (Administração e contratado), a matriz de riscos evita que eventos futuros e incertos onerem excessivamente uma das partes, prevenindo pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro e aditivos contratuais que poderiam ser evitados.
- **Aumentar a Eficiência e a Vantajosidade:** Identificar riscos permite à Administração adotar medidas para mitigá-los ou eliminá-los ainda na fase de planejamento. Isso resulta em editais mais claros, propostas mais assertivas e uma execução contratual mais fluida, o que contribui para a obtenção da proposta mais vantajosa.
- **Proteger o Erário:** A análise de riscos é um mecanismo fundamental para a proteção do interesse público. Ao antecipar problemas como a subestimativa de custos, falhas técnicas ou a inexecuibilidade de propostas, a Administração previne prejuízos financeiros, superfaturamentos e a má aplicação de recursos públicos. A atuação judicial preventiva para evitar riscos ao erário, mesmo sem danos concreto, é legitimada pela Lei nº 14.133/2021



- **Dar Segurança Jurídica:** Uma matriz de riscos bem definida confere maior segurança jurídica tanto para a Administração quanto para os licitantes. Ela estabelece previamente a responsabilidade por eventos futuros, reduzindo a litigiosidade e a incerteza durante a execução do contrato.

A importância dessa análise reside na mudança de uma cultura reativa para uma **cultura proativa e de planejamento** na gestão de contratações públicas, focando na prevenção de problemas em vez de apenas na sua remediação.

A não realização ou a realização deficiente da análise de riscos na fase preparatória da licitação expõe o gestor público a graves consequências, pois os órgãos de controle, como os Tribunais de Contas (TCU, TCE e TCM's), têm sido rigorosos na fiscalização do cumprimento das novas exigências.

As principais implicações são:

- **Responsabilização do Gestor Público:** A ausência da análise de riscos pode ser caracterizada como **erro grosseiro** ou **ato de gestão temerário**, ensejando a responsabilização pessoal do agente público. Isso pode levar à aplicação de multas, determinação de ressarcimento ao erário e até mesmo à declaração de inidoneidade para o exercício de cargo público.

- **Anulação do Procedimento Licitatório:** A falta de uma análise de riscos adequada pode ser considerada um vício insanável na fase de planejamento, comprometendo a legalidade de todo o certame. Órgãos de controle podem determinar a suspensão ou a anulação da licitação, mesmo que já esteja em fase avançada. O Tribunal de Contas da União (TCU) já se manifestou no sentido de que a motivação para exigências de habilitação, por exemplo, deve estar fundamentada nos estudos técnicos preliminares, o que inclui a análise de riscos, sob pena de irregularidade.

- **Controle Preventivo e Atuação Judicial:** A Justiça e os órgãos de controle podem atuar de forma preventiva para corrigir falhas graves no planejamento da licitação. A ausência de uma análise de riscos robusta pode ser o fundamento para uma intervenção que determine a adequação dos estudos ou a anulação do certame, visando proteger o interesse público antes mesmo da ocorrência de um dano efetivo.

- **Comprometimento da Contratação:** A ausência de uma matriz de riscos clara e equilibrada pode gerar propostas com preços inexequíveis ou, ao contrário, superestimados, pois os licitantes podem embutir nos seus preços um "prêmio de risco" elevado para cobrir incertezas que poderiam ter sido alocadas de forma mais eficiente.

Em suma, a análise de riscos deixou de ser uma mera formalidade para se tornar um **dever do gestor público** e uma condição de legalidade



e eficiência da contratação. Ignorá-la não é apenas uma falha de planejamento, mas uma infração grave que atrai a atenção dos órgãos de controle e pode gerar severas implicações legais para os responsáveis.

No cotejo, na exposição dos principais riscos trazidos no ETP, encontram-se enumerados riscos logístico (dificuldades relacionadas ao transporte), risco de desalinhamento metodológico (incompatibilidade pedagógica entre formação docente, material didático e atividades praticadas), atrasos na entrega dos materiais e estrutura e risco orçamentário (risco de insuficiência ou contingenciamento de recursos), com probabilidade baixa de ocorrência, porém, teria impacto alto.

Assim, com o objetivo de evitá-los, tem-se como medidas mitigadores o disposto no Item 20.4.4, sendo:

- a) compatibilização prévia da contratação com a Lei Orçamentária Anual e com o planejamento financeiro da Secretaria Municipal de Educação;
- b) previsão adequada de dotação orçamentária específica;
- c) planejamento financeiro antecipado e acompanhamento da execução orçamentária;
- d) priorização da execução das etapas essenciais da política pública.

Conclui-se, portanto pela previsibilidade dos riscos, e mediante o planejamento adequado são controláveis e mitigáveis.

## **ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS**

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

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

**§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:**

**I - Composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);**

**II - Contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;**

**III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;**



**IV - Pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;**

**V - Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.**

Além das regras legais, também devem ser observadas as normas da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, que estabelece o dever de materialização da pesquisa de preços em documento que contemple, no mínimo, as exigências do artigo 3º da referida norma:

**Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:**

**I - Descrição do objeto a ser contratado;**

**II - Identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;**

**III - caracterização das fontes consultadas;**

**IV - Série de preços coletados;**

**V - Método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;**

**VI - Justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;**

**VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e**

**VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.**

Referida IN, em seu artigo 5º, define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133/2021. Acrescenta, no entanto, no §1º do artigo 5º que devem ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II, painel para consulta de preços do PNCP e contratações similares, respectivamente, devendo ser apresentada justificativa nos autos em caso de impossibilidade de adoção destes.

Um segundo ponto refere-se ao limite temporal estabelecido para os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, voltados a evitar que os valores pesquisados já estejam desatualizados, conforme descrito nos incisos do artigo 5º da Instrução Normativa nº 65, de 2021, cabendo repetir a pesquisa de preços sempre que ultrapassado o ali prazo previsto.

Por fim, impende ressaltar a previsão do art. 6º, § 4º, da IN nº 65, de 2021, que deve ser observada pelo consulente no sentido de que "os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

No caso em análise, verifica-se que aparentemente a pesquisa de preços foi conduzida em conformidade com os preceitos legais, pois identifica-se a como fonte para a consecução dos valores o Bando de Preços([www.bancodeprecos.com.br](http://www.bancodeprecos.com.br)), o que de fato trouxe maior segurança na competitividade aos licitantes.



## **TERMO DE REFERÊNCIA - TR**

O Termo de Referência deve completar as exigências do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021:

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

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

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

Especificamente em relação aos serviços, também devem ser observadas as exigências do art. 47, § 1º, da Lei nº 14.133/2021:

**Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:**

- I - Da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
- II - Do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

O Termo de Referência contém a definição do objeto e seu detalhamento com minuciosa descrição de sua complexidade, justificativa da contratação dos serviços, roteiros, condições de pagamento, vigência, equilíbrio econômico-financeiro, obrigações da contratante e contratada, classificação orçamentária, legislação, despesas da contratada, encargos sociais, forma de prestação de serviços, penalidades, direitos e deveres, rescisão contratual, fiscalização do contrato e disposições finais. Pela análise dos autos do TR, identificou-se a adequação orçamentária em observância ao art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021.

Conforme o Artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, o TR deve conter elementos precisos para a contratação de bens e serviços comuns, tais como definição do objeto com descrição clara, vedadas especificações que restrinjam a concorrência injustificadamente, fundamentação e requisitos,

com Justificativas da necessidade e exigências de qualidade e sustentabilidade, modelo de execução e gestão, como o serviço será prestado e como a fiscalização ocorrerá e critérios de medição (se for o caso) e pagamento, definindo como o fornecedor será remunerado por entregas efetivas.

No Pregão Eletrônico, o TR é o coração do edital. Sua importância é vital pois ele garante a objetividade e segurança administrativa e jurídica. No pregão, o julgamento é pelo menor preço (por lote) ou maior desconto. Se o TR não for preciso, o órgão corre o risco de contratar um produto barato, mas de baixa qualidade (“**comprar gato por lebre**”), ver-se aqui, entretanto a pormenorização dos bens e serviços que se pretende contratar, tem-se um termo de referência com parâmetros técnicos que minimamente embasam o direcionamento de um certame que de fato busca a excelência na educação do Município.

Ele ainda vincula proposta, pois serve de parâmetro absoluto para a conferência das propostas enviadas via sistema eletrônico durante a fase de lances, dá segurança Jurídica ao evita interpretações ambíguas que geram recursos administrativos ou paralisações por órgãos de controle, como o Tribunal de Contas dos Municípios, Estado e da União.

Ademais o TR tem fins que se destinam a servir de instrumento de divulgação ao Informar ao mercado exatamente o que se pretende contratar, servem de base do contrato ao serem anexo indispensável que regerá a execução contratual após o leilão e servem de para o controle de resultados ao estabelecer o nível de serviço esperado, permitindo a aplicação de sanções caso o fornecedor não cumpra as métricas objetivas ali descritas e são esses termos que identificamos no presente TR.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o Termo de Referência contemplou as exigências contidas nos normativos acima citados.

## **DO OBJETO DA LICITAÇÃO – SUA NATUREZA**

Compete à administração declarar que o objeto licitado é de natureza COMUM, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de **MENOR PREÇO(POR LOTE)** ou o de maior desconto, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133/2021, que apresenta tal conceito em seu Art. 6º:



**XIII – bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.**

## **MINUTA DO EDITAL**

Conforme já exposto, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna do procedimento licitatório, no caso em análise o mesmo foi submetido a análise jurídica contendo anexos, quais sejam: Termo de Referência, Proposta Comercial, Ata de Registro de Preços e Minuta do Contrato.

O Art. 25 da Lei nº 14.133/2021, assim dispõe:

***Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.***

O Artigo 25 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o edital deve conter o objeto da licitação e as regras sobre convocações, julgamento, habilitação e recursos. **No Pregão Eletrônico, o foco é a objetividade.**

Para respeitar o Art. 25 e o princípio da competitividade, o edital deve priorizar, a definição objetiva do objeto com a descrição clara no Termo de Referência, sem especificações que direcionem a marca ou restrinjam o mercado sem justificativa técnica, no critério de julgamento deve ser estritamente o menor preço ou maior desconto, conforme a natureza do pregão, os modos de disputa indicar se o intervalo de lances será aberto ou aberto e fechado, garantindo a transparência prevista no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Deve-se se ter bastante atenção pois os pontos onde mais se cometem erros do ponto de vista técnico na elaboração dos editais e que são passíveis de gerar nulidades, podemos elencá-los dentre os quais:

- 1. Excesso de Exigências de Habilitação: Exigir índices contábeis ou atestados de capacidade técnica desproporcionais ao tamanho do contrato.**
- 2. Vícios na Estimativa de Preços: Utilizar cestas de preços desatualizadas ou que não refletem o mercado real, resultando em licitações desertas ou sobrepreço.**
- 3. Incoerência entre ETP e TR: Quando o edital pede algo que o Estudo Técnico Preliminar não justificou como necessário.**

Já o direcionamento de marca, exigência de características exclusivas de um fabricante sem a devida justificativa de padronização, prazos de entrega exíguos, irreais que favorecem quem já tem o produto em estoque (geralmente



o antigo fornecedor) e exigência de amostras na fase errada, onde se pede amostras de todos os licitantes antes da fase de lances, o que é proibido (deve-se pedir apenas ao primeiro colocado), são os pontos onde mais se identifica contestações por partes das empresas, o que aqui quer-se evitar, respeitando o princípio da isonomia entre as concorrentes.

A presente minuta de Edital contemplou: objeto; modalidade (pregão); o critério de julgamento das propostas (Menor Preço por Lote); órgão demandante; credenciamento; participação; apresentação da proposta; preenchimentos da proposta, abertura da sessão; classificação; e formulação de lances; habilitação; habilitação jurídica; regularidade fiscal e trabalhista; qualificação econômico-financeira; qualificação técnica; visita técnica; recursos; reabertura da sessão; adjudicação e homologação; contrato; reajuste; sanções; impugnação, entre outras disposições específicas e os anexos necessários para perfectibilizar a contratação.

Do exposto, encontram-se regulares às cláusulas inseridas na minuta do edital, vez que em consonância com o que definido no art. 25 da Lei nº 14.133/21, tem-se objetividade, ausência de indicação de marcas, estimativa de preços consolidada e de fonte segura, coerência entre ETP e TR, nem tão pouco se vê excessos de exigências na habilitação, estando apto ao prosseguimento do certame.

## **DA ANÁLISE DA MINUTA DO CONTRATO**

Neste ponto, a minuta de contrato enumera as seguintes cláusulas: objeto e suas especificações; vinculação ao edital, fundamentação, dos encargos, obrigações da contratante; vigência, rescisão; infrações e sanções administrativas; valor e do pagamento; reajustes; dotação orçamentária; extinção contratual; casos omissos; alterações e foro.

Assim, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, vejamos:

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

***I - o objeto e seus elementos característicos;***

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

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

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

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

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

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



VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

O Art. 92 não é apenas uma lista de conferência (checklist), mas a garantia de que o contrato terá exequibilidade. Especial atenção deve ser dada aos prazos de liquidação e pagamento (**Inciso VI**), que são alvos constantes de questionamentos por parte dos licitantes para garantir o fluxo de caixa.

Neste ponto de análise, constatou-se que a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, não contemplando matriz riscos em suas cláusulas, o que será observado como recomendação.

## DA PUBLICIDADE

Destacamos ainda 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 - PNCP E A PUBLICAÇÃO DE EXTRATO DO EDITAL NO DIÁRIO OFICIAL DOS MUNICÍPIOS**, além de jornal de circulação regional e demais meios já utilizados pelo Município, em observância ao que determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Ressaltamos ainda 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.

## **CONCLUSÃO**

Em caráter orientativo este parecer não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no procedimento licitatório em sua fase interna, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos.

Pelo exposto, encontrando-se o processo dentro dos permissivos legais, notadamente com relação à Lei nº 14.133/21, art. 18, §1º, inciso X, da Lei nº 14.133/21 (sigilo do orçamento estimado), exaro parecer **OPINATIVO FAVORÁVEL**, a realização do certame licitatório pretendido pela Administração Pública do Município de Porto de Moz/PA, por meio da Secretaria Municipal de Educação.

Além do exposto, orienta-se ainda que quando o objeto se tratar de recurso proveniente de convênios ou emendas, o respectivo instrumento deverá ser publicado no Diário Oficial da União.

É o parecer desta assessoria.

Porto de Moz/PA, 18 de maio de 2026.

---

**José Orlando S. Alencar**  
**OAB/PA Nº 8.945**