



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

Parecer nº 138/2026

Processo Administrativo Eletrônico nº 2.620/2026

Referência: Aquisição de Veículo – ônibus

**EMENTA.** CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. VERIFICAÇÃO DE REQUISITOS FORMAIS (DFD, ETP, TERMO DE REFERÊNCIA, PESQUISA DE PREÇOS, ANÁLISE DE RISCOS, ESTIMATIVA DE DESPESA, HABILITAÇÃO). PROSSEGUIMENTO CONDICIONADO À AVALIAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE QUANTO AOS CRITÉRIO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo destinado a aquisição de um ônibus rodoviário para o Fundo Municipal de Saúde de Caçador/SC, mediante pregão eletrônico, para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde.

2. Consta nos autos os seguintes documentos para análise jurídica:

- I) Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- II) Estudo Técnico Preliminar;
- III) Termo de Referência;
- IV) Documentos referente a pesquisa de preços;
- V) Minuta do edital e contrato administrativo, e
- VI) Decreto de nomeação do Pregoeiro e Equipe de Apoio.

3. Por último, a Diretoria de Compras e Licitações encaminha à Procuradoria do Município pedido para emissão de parecer jurídico para controle prévio de legalidade, conforme estabelecido nos artigos 53 da Lei nº 14.133, de 2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal nº 10.792, de 2023.

4. **É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.**<sup>1</sup>

## **I. DA ANÁLISE JURÍDICA**

---

<sup>1</sup> Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. Leme: LED, 2003, pág.273).



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.
6. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.
7. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.
8. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.
9. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *“o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...] É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer”*<sup>2</sup>.
10. Dito isso, passamos a análise do mérito.
11. Inicialmente, cabe mencionar que formalizado o Requerimento de Contratação (REC), é essencial identificar a necessidade subjacente a sua contratação. Para isso, a Lei nº 14.133/2021 define a fase preparatória como primeira etapa do processo licitatório e é disciplinada pelo Capítulo II da referida lei.
12. No âmbito do Poder Executivo municipal, o Decreto nº 10.792/2023 regulamentou que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e que as licitações para aquisições de bens e prestação de serviços, inclusive as contratações diretas quando for o caso, deverão ser precedidas de estudo técnico preliminar, análise de riscos e instruídas com termo de referência.

---

<sup>2</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo: Atlas*, 2012. p. 239



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

13. O art. 6º, inc. XX, da Lei nº 14.133/2021 disciplina que o Estudo Técnico Preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho:

*O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.*

14. No mais, os próprios elementos que devem constar no ETP indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21:

*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:*

*[...]*

*§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:*

*I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;*

*II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;*

*III - requisitos da contratação;*

*IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;*

*V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;*

*VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;*

*VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;*

*VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;*



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

*IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;*

*X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;*

*XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;*

*XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;*

*XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.*

15. Após o registro mencionado, é importante destacar que não cabe ao órgão jurídico avaliar o mérito da oportunidade e conveniência das razões apresentadas pela Unidade Demandante, especialmente em contextos onde a tecnicidade é predominante. O papel do órgão jurídico é recomendar que a Unidade Demandante realize uma análise aprofundada da necessidade administrativa, orientando-a a registrar essa reflexão nos autos, caso ainda não tenha sido feito, ou aprimorá-la, se for insuficiente ou inadequada.

16. No presente caso, os servidores da Unidade Demandante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar, que cumpre substancialmente os requisitos do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, demonstrando de forma clara a essencialidade do objeto.

17. Em que pese a boa qualidade do documento, o item 4, referente a Estimativa de Quantidades, define a quantidade como 1 (uma) unidade. Embora a aquisição de uma única unidade seja intuitiva, a "memória de cálculo" se resume à disponibilidade orçamentária da emenda e à necessidade de substituição. Falta uma demonstração mais robusta, como dados sobre a frequência de viagens, número de pacientes transportados e a taxa de indisponibilidade do veículo atual, que justificariam tecnicamente por que uma única unidade é suficiente e necessária.

18. Ainda, na justificativa quanto ao parcelamento ou não do objeto, a unidade demandante apenas declarou como "inviável/desnecessário por se tratar da aquisição de um item único e indivisível". Embora a conclusão esteja correta, a fundamentação é genérica. Uma justificativa mais técnica apontaria para a inviabilidade de adquirir chassi e carroceria separadamente de fornecedores distintos, devido à perda de garantia do fabricante e à



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

complexidade de integração, o que justificaria a aquisição do veículo como um bem único e indivisível.

19. Tais situações não inviabilizam a aprovação do ETP, porém sua implementação fortalecerá significativamente o Estudo Técnico Preliminar, alinhando-o não apenas à letra da lei, mas também ao rigor interpretativo dos órgãos de controle, e conferindo maior segurança jurídica a todo o processo licitatório.

20. Por fim, embora o ETP tenha corretamente identificado as contratações interdependentes (item 9), em conformidade com o Art. 18, § 1º, XI, da Lei nº 14.133/2021, cumpre-nos alertar para um ponto de risco operacional: a simples existência de um contrato não garante sua eficácia no momento da entrega do novo bem.

21. Assim, recomendamos que a equipe administrativa adote as seguintes providências de diligência, antes de proceder com a homologação da licitação principal:

- Realizar um levantamento formal junto ao setor de contratos para confirmar a data de término de cada contrato correlato (seguro, rastreamento, manutenção, etc.).
- Verificar se os contratos vigentes permitem a inclusão de novos veículos na frota e quais os procedimentos e custos para tal (necessidade de termo aditivo, por exemplo).
- Caso algum contrato esteja próximo do vencimento ou não comporte o novo bem, deve-se iniciar, de imediato, os trâmites para uma nova contratação ou para a sua adequação.

22. A ausência dessa verificação preventiva pode resultar na ociosidade do bem adquirido, um cenário onde o veículo novo, mesmo após entregue, não poderia ser utilizado por falta de seguro, rastreador ou outro serviço essencial. Tal situação configuraria uma falha grave de planejamento e exporia o gestor público a questionamentos por parte dos órgãos de controle, dada a aplicação ineficiente do erário.

23. O próximo passo após a elaboração do ETP com a escolha da melhor solução, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. No mesmo sentido, os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal nº 10.792, de 2023 definem que sempre que possível deve ser dedicado a cada processo a identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei nº 14.133, de 2021:

*§ 3º O órgão ou entidade demandante, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, deverá proceder a uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual.*



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

*§ 4º A análise a que se refere o § 3º, sempre que possível, deve levar em consideração o histórico de licitações, inclusive as desertas ou frustradas, e contratações anteriores com objeto semelhante, aferindo-se e sanando-se, de antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento.*

24. A unidade demandante anexou aos autos Mapa de Gerenciamento de Riscos. Este é um componente essencial da fase de planejamento, exigido pelo art. 18, § 1º, X, da Lei nº 14.133/2021, que tem por objetivo é antever possíveis problemas que possam afetar a licitação e a execução do contrato, propondo medidas para mitigá-los.

25. O Mapa de Gerenciamento de Riscos apresentado atende às exigências do Art. 18, § 1º, X da Lei nº 14.133/2021, e demonstra uma análise cuidadosa dos riscos operacionais e de execução do contrato, como falhas no recebimento, problemas de garantia e qualidade do objeto.

26. A pesquisa de preços que instrui o processo foi realizada em observância ao Art. 23, § 1º da Lei nº 14.133/2021 e aos Arts. 58 a 61 do Decreto Municipal nº 10.792/2023, utilizando-se de parâmetros de mercado e contratações públicas similares.

27. Quanto à elaboração do Termo de Referência, o art. 54, do Decreto Municipal nº 10.792/2023, dispõe que este documento deverá os elementos do inciso XXIII do art. 6º da mesma lei:

*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;*



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

- 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;*

28. O Termo de Referência juntado aos autos, está bem estruturado, detalhado e demonstra um alinhamento claro com o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e os decretos municipais.

29. Não obstante a qualidade do documento, o Termo de Referência estabelece a obrigatoriedade de que a futura licitante adjudicatária disponha de rede de assistência técnica autorizada ou concessionária credenciada pelo fabricante situada em um raio aproximado de até duzentos e cinquenta quilômetros do Município de Caçador/SC. Essa exigência está devidamente amparada pelo correspondente Relatório de Pesquisa de Assistência Técnica, que elucida, por meio de análise geográfica, que o raio estabelecido abrange a maior parte do território do Estado de Santa Catarina e alcança polos regionais e municípios limítrofes situados nos Estados do Paraná e do Rio Grande do Sul. Esta considerável abrangência espacial garante a competitividade do certame, uma vez que possibilita a participação de concessionárias e oficinas autorizadas das principais marcas de chassis e carrocerias atuantes no mercado nacional, tais como Mercedes-Benz, Volkswagen e Agrale.

30. A justificativa técnica para a fixação do limite de distância em duzentos e cinquenta quilômetros apresenta-se plenamente razoável e proporcional diante da natureza do objeto e da destinação do veículo. Porém embora justificável, carece de uma fundamentação mais detalhada para eliminar qualquer dúvida sobre sua essencialidade. Sugere-se uma melhor fundamentação com a finalidade de tornar a exigência mais defensável sob a ótica jurídica, vinculando-a diretamente à continuidade de um serviço público essencial, como por exemplo:

"... Ressalta-se que tal exigência não representa um critério de preferência geográfica, mas uma condição essencial e indispensável para a execução do contrato. Um raio superior a 250 km implicaria em deslocamentos que manteriam o veículo indisponível por períodos superiores a 24 horas, apenas para o trajeto de ida e volta à oficina. Considerando que o veículo realiza o transporte de pacientes para tratamentos contínuos e essenciais à vida, a interrupção prolongada do serviço gera um risco direto e inaceitável à saúde pública. Portanto, a medida é estritamente necessária para garantir a continuidade, eficiência e segurança do serviço, configurando-se como um requisito proporcional e alinhado ao interesse público primário."



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

31. Quanto as minutas do edital e do contrato administrativo, juntado aos autos, verifica-se que os documentos reúnem as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie e na norma de regência.

32. A escolha da modalidade Pregão, na forma eletrônica, revela-se adequada, uma vez que o objeto enquadra-se na definição de bens comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, conforme art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021.

## **II. DA CONCLUSÃO**

33. Ante o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28, *caput* e §2º do Decreto Municipal nº 10.792/2023, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, recomenda-se o prosseguimento do processo, sujeito à avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência do ajuste.

34. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir.

Caçador, SC, 01 de junho de 2026.

**Roselaine de Almeida Périco**  
**Procuradora Municipal – Portaria n. 11.132/02**  
**OAB/SC 12.903**