PARECER N. 90074/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO LICITATÓRIO Nº 74/2026

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90074/2026

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL

PARECER JURÍDICO Nº 142/2026

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica preliminar instaurada no âmbito do Processo Administrativo Licitatório nº 74/2026, visando ao controle prévio de legalidade, na forma do artigo 53 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, referente ao procedimento de licitação na modalidade Pregão, sob a forma eletrônica, do tipo menor preço por item, com critério de disputa aberto. O certame destina-se à contratação de empresa(s) para locação de trio elétrico com motorista e sistema de som, fornecimento de kits de presentes infantis compostos por brinquedo e doces prontos para distribuição e camisetas personalizadas, voltados à realização da "Caravana do Papai Noel 2026", sob a coordenação da Secretaria Municipal de Ação Social.

O procedimento administrativo foi deflagrado mediante Documento de Formalização da Demanda (DFD), subscrito pelo Secretário Municipal de Ação Social em novembro de 2026, justificando a celebração do ajuste para atendimento das festividades natalinas do município voltadas ao público infantil. Constam dos autos o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Documento de Pesquisa de Preços (DPP) acompanhado de vasta documentação comprobatória com certidões e atas de registros de preços de outros órgãos públicos, o Termo de Referência (TR) datado de novembro de 2026 e a correspondente Minuta de Edital de Pregão Eletrônico nº 90074/2026.

O objeto licitado foi dividido em três itens específicos, assim delineados na fase preparatória: o Item 1, sob o regime de ampla concorrência, refere-se ao fornecimento de 4.000 unidades de kit presente infantil, contendo bola de vinil inflada, saco de doces (pipoca doce de no mínimo 30g, dois pirulitos de 4g, quatro balas macias de 5g e uma barra de chocolate de 90g com 25% de cacau), brinquedo tipo ioiô e embalagem plástica externa com laço, pelo valor unitário referencial de R$ 31,28, totalizando R$ 125.120,00; o Item 2, qualificado como cota exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte nos

termos do artigo 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006, destina-se à prestação de serviços de locação de carro de som com trio elétrico completo, incluindo sonorização periférica, mesa de som, processador, gerador de no mínimo 30 KVA e gerador reserva de no mínimo 10 KVA, com motorista à disposição das 08h00 às 18h00, pelo valor estimado de R$ 11.345,95 para uma diária; e o Item 3, igualmente reservado de forma exclusiva a microempresas e empresas de pequeno porte, compreende a confecção de 45 camisetas personalizadas em malha 100% algodão, cor vermelha, estampadas com motivos natalinos na frente e identificação institucional da Prefeitura e da Secretaria nas costas, estimadas ao preço unitário de R$ 48,90, somando R$ 2.200,50. O valor total estimado da contratação foi fixado em R$ 138.666,45 no Termo de Referência, havendo previsão orçamentária no Projeto/Atividade 2.066, Elemento de Despesa 3390.3923.00, Despesa reduzida 161, de fonte própria.

Vieram os autos conclusos a este órgão consultivo para emissão do competente parecer jurídico sobre a legalidade dos atos que compõem a fase preparatória da licitação e a higidez do instrumento convocatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Do controle prévio de legalidade e do papel da assessoria jurídica

A manifestação jurídica prévia nos processos licitatórios decorre de imposição expressa contida no artigo 53, caput, da Lei nº 14.133/2021, o qual estabelece que, ao término da fase preparatória, os autos devem ser remetidos ao óórgão de assessoramento jurídico da Administração para a realização do controle preventivo de legalidade. Cumpre salientar que a intervenção jurídica pauta-se no exame da conformidade formal e material dos atos administrativos em face da ordem constitucional e legislativa em vigor, não competindo ao parecerista adentrar no juízo de conveniência, m é rito e oportunidade próprio do Administrador Público, tampouco validar critérios exclusivamente técnicos ou econômicos dos quais derivam as especificações de engenharia, os quantitativos e as cotações mercadológicas.

Nesse prisma, a responsabilidade do parecerista é delimitada pelo artigo 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), inserido pela Lei nº 13.655/2018, que condiciona a responsabilização pessoal dos agentes públicos à configuração de dolo ou erro grosseiro. A jurisprudência dos órgãos de controle externo ressalta a função preventiva do parecer jurídico na salvaguarda da juridicidade dos certames, conforme assentado pelo Tribunal de Contas da União:

Ementa: RELATÓRIO DE AUDITORIA. DISPENSA DE LICITAÇÃO IMOTIVADA. FALTA DE JUSTIFICATIVA DO PREÇO. OBJETO CONTRATUAL GENÉRICO. RESPONSABILIDADE DE PARECERISTAS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTAS. PEDIDOS DE REEXAME. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS SUFICIENTES PARA ALTERAR PARCIALMENTE O JUÍZO DE VALOR ANTERIORMENTE FIRMADO. PROVIMENTO PARCIAL EM RELAÇÃO A DOIS RESPONSÁVEIS. REDUÇÃO DE MULTA. PROVIMENTO TOTAL EM RELAÇÃO AO TERCEIRO RECORRENTE. INSUBSISTÊNCIA DA SANÇÃO PECUNIÁRIA. DETERMINAÇÃO. COMUNICAÇÃO. Os pareceres jurídicos prévios exigidos no art. 38, parágrafo ú nico, da Lei 8.666/1993 revestem a forma de mecanismo de prevenção de instrumentos defeituosos, que atendam exclusivamente à vontade do dirigente e não a da lei, não se concebendo que tal mecanismo seja absolutamente incapaz de rejeitar mesmo a mais flagrante das ilegalidades, como a descrição objeto de amplo espectro, destinada suportar diversas outras subcontratações, principalmente quando não se pode cogitar da ocorrência do mero erro de avaliação ou da omissão escusável. (Acórdão 1898/2010 – Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, Processo nº 019.814/2007-1, julgado em 04/08/2010, Ata nº 28/2010).

A atuação da assessoria jurídica, portanto, consubstancia uma garantia institucional orientada à identificação e sanação de impropriedades e nulidades antes da deflagração da fase externa do certame, assegurando segurança jurídica à autoridade decisó ria e aos potenciais proponentes.

2.2. Da regularidade da fase preparatória e do planejamento da contratação

A fase preparatória do certame acha-se disciplinada pelo artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, erigindo o princípio do planejamento, expressamente positivado no artigo 5º do mesmo diploma legal, como alicerce fundamental da atuação contratual da Administração Pú blica. No caso em exame, constata-se a regular elaboração do Documento de Formalização da Demanda (DFD) pelo óórgão requisitante, demonstrando a necessidade do atendimento de crianças e famílias no período natalino por meio de festividade comunitária.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) foi formalizado com a estrutura exigida pelo artigo 18, § 1º e § 2º, da Lei nº 14.133/2021, trazendo a descrição da necessidade publica, os requisitos da contratação, a estimativa do quantitativo balizada no histórico de atendimento da edição anterior ocorrida mediante o Pregão Eletrônico nº 90049/2024 (cerca de 3.800 crianças atendidas, adotando-se margem de contingencia técnica de 5,26% para fixação de 4.000 kits), o levantamento de mercado que fundamentou a opção pelo kit montado, a descrição da solução como um todo, as medidas de controle de impactos ambientais e o posicionamento conclusivo sobre a viabilidade da contratação.

Registra-se, contudo, que no campo 7 do ETP consta equivocadamente a estimativa de preço global de R$ 165.646,90, enquanto o Documento de Pesquisa de Preços (DPP), o Termo de Referência e o DFD convergiram no valor exato de R$ 138.666,45. Trata-se

de mero erro material de digitação na consolidação final do ETP, porquanto a memória de cá lculo analítica e os preços unitários fixados em R$ 31,28 (Item 1), R$ 11.345,95 (Item 2) e R$ 48,90 (Item 3) resultam aritmeticamente na quantia de R$ 138.666,45. Recomenda-se, por conseguinte, que o setor técnico promova simples retificação redacional no item 7 do ETP, garantindo a perfeita e estrita harmonia numérica com as demais peças processuais.

2.3. Da adequação do objeto, da modalidade pregão eletrônico e dos critérios de julgamento

O objeto da contratação contempla o fornecimento de bens comuns (kits de doces,
brinquedos e camisetas) e a prestação de serviços comuns (locação de trio elétrico com motorista e som), cujos padrões de desempenho e qualidade foram objetivamente definidos no Termo de Referência mediante especificações usuais de mercado, nos exatos termos do artigo 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021. Assim, revela-se plenamente mandatória e adequada a adoção da modalidade Pregão, na sua forma eletrônica, consoante impõem os artigos 17, § 2º, e 29 da Lei Geral de Licitações.

O critério de julgamento escolhido, qual seja, o menor preço por item, cumpre os ditames do artigo 33, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, coadunando-se com a regra da divisibilidade e com o parcelamento delineado pela Administração. De igual modo, o modo de disputa aberto respeita o artigo 56 da Lei nº 14.133/2021, assegurando lances públicos e sucessivos com tempo regulamentar de prorrogação automática, potencializando a ampliação da disputa e a obtenção da proposta mais vantajosa para o erário municipal.

2.4. Do parcelamento do objeto, da aglutinação do kit de presentes e do tratamento favorecido às ME/EPP

O princípio do parcelamento encontra-se esculpido no artigo 40, inciso V, alínea "b", e § 2º, da Lei nº 14.133/2021, determinando que as compras e contratações devem ser cindidas em tantas parcelas quantas se mostrarem técnica e economicamente viáveis, visando a ampliar a competitividade do certame sem perda da economia de escala. O Tribunal de Contas da União consolidou entendimento quanto ao dever de parcelar o objeto, admitindo a exceção apenas quando restar justificada a inviabilidade técnica ou o prejuízo à execução contratual:

> *Ementa: FISCOBRAS/2007. CONSTRUÇÃO DO ANEXO AO EDIFÍCIO-SEDE DO TRE/PR. ANTECIPAÇÃO DO PRAZO DE EXECUÇÃO DA OBRA. DEFICIÊNCIAS NO ORÇAMENTO-BASE. DETERMINAÇÃO. 1. Os gastos indevidamente computados como despesas indiretas devem ser expurgados da taxa de BDI*

com vista à obtenção de percentual adequado que retrate, de forma equilibrada, os custos efetivamente absorvidos pelo empreiteiro. 2. A elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele que possua os elementos descritivos e que expressem a composição de todos os custos unitários, é imprescindível para a realização de qualquer obra pública, resguardando a Administração Pública de sobrepreços e manipulação indevida no contrato original. 3. A falta de licitação específica para a compra de equipamentos necessários à obra pública respectiva, sem o parcelamento do objeto da licitação, constitui irregularidade, salvo se comprovada a inviabilidade técnica ou econômica para o parcelamento preconizado pelo art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/93. 4. As obras, serviços e compras efetuadas pela administração devem ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala (§ 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/1993). (Acórdão 3086/2008 – Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer, Processo nº 011.530/2007-2, julgado em 10/12/2008, Ata nº 53/2008).

Na espécie, a Administração Municipal operou o parcelamento global do objeto em três itens autônomos, distinguindo o fornecimento dos kits infantis (Item 1), a locação da estrutura do trio elétrico com condutor (Item 2) e o fornecimento de camisetas têxteis (Item 3). Essa divisão respeitou os ramos de mercado específicos de cada prestação, viabilizando a participação concorrencial de empresas pertinentes a cada nicho de atuação econômica.

Por sua vez, a aglutinação dos componentes do Item 1 em um único "kit presente infantil" (compreendendo bola de vinil inflada, pacote plástico lacrado com doces variados, ioiô e embalagem externa com laço) foi expressamente justificada no Estudo Técnico Preliminar e no DFD. A Administração demonstrou de forma técnica que a aquisição individualizada e dispersa de doces, brinquedos e sacolas exigiria da Prefeitura a montagem manual de quatro mil kits nas vésperas do evento natalino, gerando risco evidente de perda da padronização estética, descontinuidade logística, quebra do cronograma de distribuição e desvio indevido de mão de obra de servidores públicos municipais. Essa fundamentação amolda-se à exegese do artigo 40, § 3º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 e guarda sintonia com a jurisprudência que autoriza a reunião de insumos quando o parcelamento comprometer a eficiência técnica e o resultado pretendido pela Administração.

No tocante ao tratamento diferenciado das microempresas e empresas de pequeno porte regido pela Lei Complementar nº 123/2006:

O Item 2 (locação de trio elétrico, no valor estimado de R$ 11.345,95) e o Item 3 (camisetas personalizadas, no valor estimado de R$ 2.200,50) foram destinados de forma correta e obrigatória à participação exclusiva de ME e EPP, nos exatos termos do artigo 48,

inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006, por possuírem valor de contratação inferior a R$ 80.000,00 cada.

Por outro lado, em relação ao Item 1 (4.000 kits de presente, no valor de R$ 125.120,00), a Administração optou pela ampla concorrência integral, sem destacar cota reservada de até 25% (vinte e cinco por cento) para ME e EPP, prerrogativa preconizada no artigo 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006. O ETP fundamentou tal decisão na salvaguarda do princípio da isonomia e padronização entre as crianças beneficiadas, aduzindo que a adjudicação do mesmo item a fornecedores distintos poderia gerar produtos com diferenças perceptíveis de tamanho, textura, acabamento e qualidade dos brinquedos e doces entregues na mesma comunidade escolar e social, comprometendo a finalidade da ação comunitária. Essa excepcionalidade encontra pleno respaldo jurídico no artigo 49, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006, o qual afasta a obrigatoriedade da cota reservada quando esta implicar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto ou comprometer a vantajosidade para o Poder Público.

2.5. Da pesquisa de preços e da vantajosidade econômica

A apuração do valor de referência da contratação é regulada pelo artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 e pelo Decreto Municipal nº 69/2023, exigindo que o orçamento estimativo seja estruturado mediante consulta ampla e diversificada a bancos de dados públicos e contratações similares. O Tribunal de Contas da União adverte reiteradamente sobre a necessidade de metodologia criteriosa na pesquisa mercadológica:

> *Ementa: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA - FOC, COM A UTILIZAÇÃO DO MODELO PREDITIVO DE ANÁLISE DE RISCOS. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO ESTADO DE SANTA CATARINA. INDÍCIOS DE SUPERFATURAMENTO POR SOBREPREÇO. UTILIZAÇÃO DE ORÇAMENTO BASE EM PREGÃO PRESENCIAL MAJORADO E ADSTRITO A COTAÇÕES DE POTENCIAIS FORNECEDORES, EM DETRIMENTO DOS PREÇOS PRATICADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. A CONSULTA DE PREÇOS CONTRATADOS POR OUTROS ÓRGÃOS/ENTIDADES PÚBLICOS CONFERE, AO LADO DA PESQUISA DE OUTRAS FONTES, MAIOR SEGURANÇA E CREDIBILIDADE ÀS ESTIMATIVAS ORÇAMENTÁRIAS PARA FINS DE LICITAÇÃO. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. O orçamento estimativo da contratação deve ser elaborado mediante consulta a fontes diversificadas, inclusive com pesquisa aos preços praticados pela Administração Pública, a fim de conferir maior segurança e credibilidade no que diz respeito à fixação dos valores dos itens e serviços a serem adjudicados, mostrando-se inadequada a sua elaboração com base apenas em consulta a fornecedores. (Acórdão 504/2017 – Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer, Processo nº 022.479/2016-3, julgado em 22/03/2017, Ata nº 9/2017*).

Examinando o Documento de Pesquisa de Preços (DPP), verifica-se que o

responsável pela instrução priorizou contratações similares de outros entes públicos concluídas há menos de um ano, complementando-as subsidiariamente com cotações de sí tios eletrônicos especializados e de amplo domínio. Foram colacionados comprovantes idôneos de pregões e atas de registro de preços dos Municípios de Giruá/RS, Tapurah/MT, Senador Canedo/GO, Novo Alegre/TO, Itaúba/MT, Alto Jequitibá/MG, Mafra/SC, São Lourenço do Oeste/SC, Nova Cruz/RN, Marmeleiro/PR, Cip ó /BA, Palhoça/SC, Coronel Freitas/SC, Joaçaba/SC, Luiz Alves/SC e do Instituto Federal Catarinense (IFC), além de pesquisas em plataformas de comercio eletrônico.

A metodologia de cálculo adotada foi a mediana dos preços unitários válidos, atendendo ao artigo 23, § 1º, inciso I e II, da Lei nº 14.133/2021 e ao artigo 18, inciso IV, da mesma norma, por afastar distorções provocadas por valores excessivamente discrepantes. A composição do custo do kit infantil foi apurada pela soma das medianas de cada um de seus insumos estruturais: bola (R$ 8,46), pipoca (R$ 2,15), dois pirulitos (R$ 0,36), quatro balas (R$ 0,20), chocolate (R$ 11,49), ioiô (R$ 3,24), saco 20x35cm (R$ 0,15), saco 80x90cm (R$ 4,85) e laço (R$ 0,38), perfazendo o montante exato de R$ 31,28 por kit. A diaria do trio elétrico foi estimada em R$ 11.345,95 a partir da mediana dos certames de Palhoça/SC (R$ 10.891,90) e Coronel Freitas/SC (R$ 11.800,00). As camisetas personalizadas restaram fixadas em R$ 48,90, correspondente à mediana obtida nas contratações públicas de Joaçaba/SC (R$ 48,90), Luiz Alves/SC (R$ 50,00) e IFC/SC (R$ 40,00).

A pesquisa de mercado, portanto, utilizou a recomendada cesta de preços e fontes p ú blicas diversificadas, mostrando-se s ó lida e representativa da realidade econômica contemporânea.

2.6. Da análise das minutas do termo de referencia e do edital

O Termo de Referência reúne os elementos indispensáveis previstos no artigo 6º, inciso XXIII, e artigo 40, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, prevendo detalhadamente o objeto, as especificações técnicas, os critérios de sustentabilidade vinculados à destinação adequada de resíduos, as regras de recebimento provisório em até 3 dias e definitivo em até 10 dias úteis, o modelo de gestão e fiscalização contratual estruturado com respaldo no Decreto Municipal nº 228/2023, os prazos de liquidação e de pagamento em até 30 dias, e os requisitos objetivos de habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista, econômico-financeira e técnica.

A vedação à subcontratação total ou parcial do objeto, insculpida no item 4.10 do Termo de Referência, revela-se juridicamente admissível com esteio no artigo 122, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, guardando estrita pertinência com a natureza personalíssima da prestação e

a necessidade de assegurar a integridade e uniformidade na execução da festividade pública. Do mesmo modo, a dispensa de garantia contratual encontra respaldo no artigo 96, caput, da Lei Geral de Licitações, configurando faculdade discricionária justificada no baixo vulto e no escopo de entrega única.

Quanto à Minuta do Edital, verifica-se a observância das cláusulas obrigatórias do artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, discriminando o objeto, o valor de referência, os prazos processuais para impugnação e esclarecimento em 3 dias úteis antes da abertura da sessão (artigo 164), o intervalo mínimo entre os lances de R$ 1,00, as hipóteses de desclassificação e de aferição de inexequibilidade (artigo 59), o prazo de 4 horas para remessa da proposta readequada e dos documentos habilita tórios (IN SEGES n º 73/2022), as sanções administrativas dispostas em consonância com o artigo 156 da Lei nº 14.133/2021 e a disciplina do recurso administrativo em consonância com o artigo 165 da legislação federal.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, sob o estrito prisma jurídico formal e ressalvados os aspectos de conveniência, oportunidade e discricionariedade técnica e mercadológica da autoridade competente, emite-se **PARECER FAVORÁVEL.**

Governador Celso Ramos/SC, 13 de novembro de 2026.

58c10d65-2671-4236-bd52-54945ccc9105

Assinado de forma digital por 58c10d65-2671-4236-bd52-54945ccc9105
Dados: 2026.11.13 12:24:29 -03'00'

GRASIELA ILZA ROSA
Procuradora Geral do Município
OAB/SC 20.653