

Proc. Administrativo 5- 1.928/2026

De: Ruan B. - PGM-LC

Para: 15DGC - Diretoria de Gestão de Compras - A/C Alexandre J.

Data: 23/02/2026 às 15:52:19

Setores envolvidos:

03SEFAZ, 02SEGOV, 00CONGM, CG, 15DGC, SEDES, PGM-LC, LICAL

abertura de licitação

—
Ruan Vinícius Bender
Consultor Jurídico

Anexos:

Parecer_0242_2026_edital_061_2026_Concorrencia_Eletronica_obras_com_consideracoes.pdf



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

PARECER JURÍDICO Nº 0242/2026

INTERESSADO: Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Obras Estruturantes – SEDES

OBJETO: EXECUÇÃO DA PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA DE TRECHOS DE DIVERSAS RUAS DO PERÍMETRO URBANO DO MUNICÍPIO;

PROCESSO Nº: 061/2026

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos Administrativos. Exame prévio de legalidade de licitação. Modalidade Concorrência Eletrônica. Controle preventivo da legalidade, art. 53 §1º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021. **Possibilidade com considerações.**

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo que aportou nesta Procuradoria Jurídica para análise em 19/02/2026, encaminhado por meio do 1Doc Proc. Administrativo Despacho 4-1.928/2026, submetido à apreciação na presente data, cujo objeto é a **execução da pavimentação asfáltica de trechos de diversas ruas do perímetro urbano do município**, para atender as demandas da Secretaria interessada, mediante licitação pública, na modalidade Concorrência, em sua forma eletrônica, com critério de julgamento menor preço global, empreitada por preços unitários.

Os documentos elencados a seguir são indispensáveis para a devida análise jurídica: I) Documento de formalização da demanda; II) Estudo Técnico Preliminar; III) Termo de Referência; IV) Memorial Descritivo; V) Projeto; VI) Planilhas Orçamentárias; VII) Minuta do Edital e do Contrato; VIII) Aviso de bloqueio orçamentário e demais anexos.

Os referidos documentos encontram-se em conformidade com as disposições aplicáveis da Lei nº 14.133/2021, e são submetidos à análise desta Assessoria Jurídica, em atendimento ao disposto no art. 53, caput, da referida norma, que prevê a obrigatoriedade de exame jurídico prévio para atos administrativos relacionados a licitações e contratos administrativos.

É a síntese do necessário.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Da abrangência do parecer

A presente manifestação jurídica tem o desígnio de assessorar a autoridade competente no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica; (grifo nosso)

Como se observa do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função da análise jurídica da futura contratação, não compreendendo, deste modo, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Assim, 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 do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo implica em relação ao exercício da competência discricionária pela pasta competente, cujas decisões devem ser devidamente motivadas.

Nesse vértice, eventuais apontamentos decorrem da necessidade de análise de questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7 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.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

De outro lado, cabe ilustrar que não é papel da Procuradoria Jurídica exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Posto isso, cabe ressaltar que determinadas observações são realizadas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem compete, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Ponto que é digno de relevância diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos, que comportam justificativa em sentido diverso por parte dos gestores, porquanto a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores jurídicos é exclusivamente técnico-jurídica, sem prejuízo a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões derradeiras competem ao gestor responsável.

Sob esse prisma, destaca-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário

Deste modo, o atendimento das recomendações emanadas pelo órgão de assessoramento jurídico não é imperativo. No entanto, eventual desconsideração deve ser adequadamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave, conforme precedentes dos órgãos de controle externo.

2.2 - Da fase preparatória

A Lei nº 14.133/2021 determina que a fase preparatória do processo licitatório seja qualificada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como versar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação,



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

conforme previsto no caput do art. 18, que estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão veja-se:

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.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, o Estudo Técnico Preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o Projeto Básico, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, minuta do Edital e do contrato.

2.2.1- Do Estudo Técnico Preliminar

Seguindo a análise, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar apresentado nos autos possui os seguintes elementos: definição do objeto, descrição da necessidade de contratação e justificativa, previsão do Plano de Contratações Anual, requisitos da contratação, estimativa das



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

quantidades e do valor da contratação, levantamento de mercado, descrição da solução como um todo, justificativa para parcelamento ou não, demonstrativo dos resultados pretendidos, providências a serem adotadas, contratações correlatas, possíveis impactos ambientais e declaração de viabilidade, portanto, encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no inciso XX, do artigo 6º e no §1º e incisos, do artigo 18 da Lei 14.133/2021.

Constata-se que o Estudo Técnico Preliminar apresenta a descrição da **necessidade** da contratação, bem como contempla os demais requisitos essenciais à sua validade, em conformidade com os seguintes elementos:

2 – DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

2.1 A Administração tem intensificado o seu programa de pavimentação por entender que a mesma colabora como o bem estar da população, bem como elimina transtornos (como os mencionados no subitem 1.2) e, ainda, facilitar a trafegabilidade.

No caso vertente, o Estudo Técnico Preliminar juntado aos autos indica necessidade de **execução da pavimentação asfáltica de trechos de diversas ruas do perímetro urbano do município.**

A apreciação das soluções disponíveis no mercado para suprir a demanda objeto do presente processo ultrapassa o objeto de atuação desta Procuradoria Jurídica. Tal análise cabe estritamente à autoridade competente. Todavia, compete a este órgão de assessoramento alertar o gestor que, quando da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, deve analisar o maior número possível de soluções disponíveis. Recomenda-se que o administrador sempre avalie tal questão quando do planejamento de processos licitatórios, buscando o julgamento do maior número possível de soluções.

Acrescenta-se, por oportuno, que o Município de Chapecó já elaborou seu Plano Anual de Contratações, em consonância com o disposto no inciso VII do art. 12 da Lei nº 14.133/2021, o qual tem por finalidade racionalizar as contratações públicas, alinhar as aquisições ao planejamento estratégico municipal e subsidiar a elaboração das leis orçamentárias. Embora a elaboração do referido plano não seja de observância obrigatória, trata-se de instrumento de governança pública recomendado pela legislação, cuja adoção demonstra o comprometimento do ente municipal com os princípios da eficiência, do planejamento e da gestão fiscal responsável, conforme legislação:



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
[...]

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Registra-se que a presente contratação se encontra devidamente prevista no Plano Anual de Contratações do Município de Chapecó, elaborado em consonância com o disposto no artigo supramencionado, o que evidencia sua inserção no planejamento estratégico municipal e sua compatibilidade com as diretrizes orçamentárias vigentes. Tal previsão reforça a observância aos princípios da eficiência, do planejamento e da economicidade, assegurando a conformidade do procedimento com as boas práticas de governança pública.

Seguindo a análise, importa destacar que as contratações governamentais devem estipular critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Deste modo, as ações da Administração Pública devem ser, sobretudo, voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021).

Considerando as informações contidas no Estudo Técnico Preliminar, para a contratação em tela: *“12 – POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS 12.1 As obras serão precedidas de licenciamento ambiental e os resíduos decorrentes das obras deverão ser descartados da forma ambientalmente indicada.”*.

Recomenda-se que o Estudo Técnico Preliminar contenha manifestação expressa acerca dos potenciais impactos ambientais decorrentes da contratação, ainda que para consignar, de forma motivada, a sua inexistência ou irrelevância, em observância ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável e ao dever de adequado planejamento previstos na Lei nº 14.133/2021. Tal providência contribui para a demonstração da adequação da solução escolhida, para a identificação e mitigação de riscos e para o fortalecimento da regularidade formal do procedimento, assegurando maior transparência e segurança jurídica à contratação (I).



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

O processo licitatório se destina a promover a observância de diversos princípios, dentre os quais o da promoção do desenvolvimento nacional sustentável. O procedimento não se destina apenas à seleção da proposta mais vantajosa, mas também busca garantir a sustentabilidade ambiental.

A análise de critérios de sustentabilidade ambiental é uma obrigação infligida à Administração Pública. Via de regra as licitações devem ser realizadas visando-se garantir a sustentabilidade ambiental, conforme consta no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis elaborado pela Consultoria-Geral da União, órgão da AGU:

Em outros termos, podemos afirmar que a contratação sustentável não pode mais ser considerada como exceção no cotidiano da Administração Pública. Ao contrário, ainda que sua implantação esteja ocorrendo de uma maneira gradativa, a realização da contratação sustentável pela Administração Pública, na forma descrita nos parágrafos anteriores, deixou de ser medida excepcional para ser a regra geral.

Registra-se ainda que, em atenção ao princípio do parcelamento, este deve ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme art. 40 inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133, de 2021. Nesse ínterim, a autoridade competente justificou a impossibilidade de parcelamento, nos seguintes termos:

– JUSTIFICATIVA PARA PARCELAMENTO OU NÃO DA CONTRATAÇÃO

8.1 Embora haja a possibilidade do parcelamento o mesmo não se demonstra viável, pois pode influenciar na economia de escala, uma vez que o somatório dos quantitativos poderá levar as empresas a obtenção de economia de escala, com a transferência dessa redução para a Administração. 8.2 O fato de não se permitir o parcelamento não trará impacto negativo à contratação sob o aspecto concorrencial, uma vez que estamos diante de um mercado dinâmico, assim, as empresas que atuam no ramo possuem condições de executar a totalidade dos serviços. 8.3 Por se tratarem de diversas ruas, o parcelamento da contratação poderia provocar deserção em alguns trechos, em razão das condições das vias ou do valor orçado. 8.4 Pela questão administrativa, a realização de uma única licitação ou a manutenção do objeto de forma individual reduz o número de contratos administrativos, o que permite que a fiscalização possa atuar com maior dinamismo e segurança.

Por fim, importa mencionar que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) configura-se como etapa essencial da fase preparatória do processo licitatório, conforme preconiza a Lei n. 14.133/2021, devendo ser elaborado com o objetivo de identificar e caracterizar, de forma fundamentada, o problema a ser resolvido pela Administração Pública. Nesse contexto, compete ao ETP a análise crítica e imparcial das possíveis alternativas, com vistas à aferição da viabilidade



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

técnica e econômica das soluções existentes no mercado, sem, contudo, vincular ou indicar previamente uma solução específica.

Dessa forma, indica-se que o ETP se restrinja à adequada identificação do problema administrativo a ser enfrentado, apresentando, de maneira objetiva e fundamentada, o diagnóstico da demanda pública existente, sem adentrar na definição da solução a ser implementada.

2.2.2 – Do Termo de Referência

O Termo de Referência, por sua vez, elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto, fundamentação da necessidade de contratação, descrição da solução como um todo, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e pagamento, forma e critério de seleção do fornecedor, estimativas do valor da contratação e adequação orçamentária, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XXIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Quanto ao valor da contratação, infere-se que está estimada em R\$ 2.885.782,07 (dois milhões, oitocentos e oitenta e cinco mil, setecentos e oitenta e dois reais e sete centavos).

Destaca-se que no presente caso foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto no §2º do art. 23 da Lei nº 14.133 de 2021, por meio de consultas na Tabela do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, na Tabela Referencial do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – SICRO, na Tabela de Preços da Agência Nacional do Petróleo – ANP e na Tabela Referencial de Preços da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade de SC – DEINFRA, bem como através da realização de composições com os dados obtidos das tabelas consultadas.

Considerando as atribuições deste órgão de assessoramento jurídico, insta mencionar que não é de sua competência ou responsabilidade a apreciação dos valores apresentados nos orçamentos colacionados pela autoridade responsável pela realização do processo licitatório. A análise dos preços é uma atividade de caráter eminentemente técnico, cujo exame deve ser realizado pelos profissionais da área específica, responsáveis pela pesquisa de preços e pela conformidade das propostas com os valores de mercado.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

Neste sentido, a responsabilidade do parecerista jurídico limita-se à verificação da legalidade e da regularidade dos atos administrativos, para que o processo licitatório observe as normas e diretrizes pertinentes à matéria, mas não se estende à avaliação técnica dos valores apresentados ou à adequação das estimativas de preços.

Assim, cabe exclusivamente à autoridade responsável pela elaboração do orçamento e à equipe técnica a responsabilidade pela exatidão e pela conformidade dos preços pesquisados, sem qualquer imputação de responsabilidade ao parecerista jurídico sobre os valores constantes nos orçamentos coletados.

Quanto às exigências pertinentes à qualificação técnica, verifica-se que foi exigido no edital comprovação de qualificação técnico operacional, bem como quanto à capacitação técnico-profissional, em conformidade ao requerido no Termo de Referência. Tal exigência, todavia, deve conservar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

A propósito, convém mencionar o artigo 18, inciso IX da Lei nº 14.133/2021, que dispõe acerca das condições do edital, inclusive no que se refere às exigências de qualificação técnica:

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;

Aliás, vale aqui lembrar a lição de Sidney Bittencourt¹ a respeito:

Sobre a matéria, observe-se que inc. IX do artigo em comento, intentando evitar o direcionamento de editais, dispõe pela necessidade de 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.

A respeito do tema leciona do doutrinador Ivan Barbosa Rigolin²:

¹ BITTENCOURT, Sidney. Nova Lei De Licitações Passo A Passo. 3.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4246>. Acesso em: 27 jun. 2024.

² RIGOLIN, Ivan Barbosa. Lei Nº 14.133/2021 Comentada. 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4352>. Acesso em: 27 jun. 2024.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

IX – motivação circunstanciada das condições do edital, ou seja, a justificativa das exigências. Isto deve constar do processo, nunca do edital. Toda a vasta digressão que segue no inciso, a exemplificar e ilustrar, pode ser ilustrativa, porém tem efetivo préstimo para quem não faça ideia do que uma justificativa deve conter, mas não merece maior detença, considerando-se a sua natureza, repita-se, meramente exemplificativa;

Na mesma linha é o entendimento do renomado doutrinador Marçal Justen Filho:

O inc. IX exige não apenas a elaboração do edital, mas impõe que as diversas escolhas discricionárias nele traduzidas sejam objeto de justificativa explícita e detalhada.

Convém ponderar o entendimento do Tribunal de Contas da União sobre exigências potencialmente restritivas ao caráter competitivo do certame:

As exigências relativas à qualificação técnica devem ser motivadas e se ater ao mínimo necessário à execução do objeto, de modo a evitar a restrição ao caráter competitivo do certame. Acórdão 450/2008-Plenário

Especificações com potencial de restringir o caráter competitivo da licitação devem ser adequadamente fundamentadas, com base em estudos técnicos que indiquem a sua essencialidade para atender as necessidades do órgão ou da entidade contratante. Acórdão 1973/2020-Plenário

No caso em apreciação, verifica-se que foi devidamente motivada no Termo de Referência a exigência de qualificação técnica, nos termos: *“f) Os itens que se exigiu a comprovação de qualificação técnica obedecem aos requisitos estabelecidos pelo art. 67, §§ 1º e 2º da Lei nº 14.133/21, ou seja, foram selecionados apenas aqueles itens que tem o valor agregado é superior ao percentual permitido pela legislação”*.

Outrossim, verifica-se que foi devidamente motivada no Termo de Referência a exigência de qualificação econômico-financeira, nos termos do art. 69, da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, **devidamente justificados no processo licitatório**, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.

§ 2º Para o atendimento do disposto no caput deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

§ 6º Os documentos referidos no inciso I do caput deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos. (grifo nosso)

No que concerne a exigência de comprovação de licença ambiental como requisito de habilitação, o Acórdão TCU de n. 6306/2021 alega sua irregularidade, eis que deverá ser requisitada apenas ao vencedor da licitação:

É irregular a exigência de comprovação de licença ambiental como requisito de habilitação, pois tal exigência só deve ser formulada ao vencedor da licitação. Como requisito para participação no certame, pode ser exigida declaração de disponibilidade da licença ou declaração de que o licitante reúne condições de apresentá-la quando solicitado pela Administração. (Acórdão TCU de n. 6306/2021).

No que se refere à demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, infere-se que restou consignado nos documentos dos autos que as despesas decorrentes da contratação ocorrerão à conta de recursos específicos consignados em orçamento satisfatoriamente referenciado.

Dessarte, é possível constatar claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública. Ou seja, de acordo com incisos XIII do artigo 6º, e §1º, e incisos do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, é possível aferir que a fase preparatória do certame se encontra em harmonia ao mínimo exigido em lei.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

2.2.3 - Da minuta do Edital

No que concerne à minuta do Edital, afere-se que os itens necessários estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021³, tais como: definição do objeto de forma clara, endereço eletrônico, data e horário para abertura da sessão (data hipotética); condições para participação; da proposta; critérios para julgamento; condições de pagamento; prazo e condições para assinatura do contrato; revisão de preços; sanções para o caso de inadimplemento; especificações e peculiaridades da licitação, bem como, toda a documentação que os licitantes deverão apresentar para serem considerados habilitados.

No tocante à disposição constante no artigo 15 da Lei nº 14.133/2021, que disciplina acerca da participação da licitação em consórcio, consigna-se que restou mencionado no edital a seguinte justificativa para vedação do consórcio, conforme decisão da Diretoria de Gestão de Compras (item 4.1):

4.3.6 Por fim, embora se pretenda a vedação a participação de consórcios, o edital permitirá a subcontratação de parte do objeto, proporcionando aos interessados que terceirizem aquele percentual da execução que não detenha expertise, mão de obra ou equipamentos

Indubitável ressaltar que a vedação constou no Estudo Técnico Preliminar, e que tal justificativa deve ser elaborada pela equipe técnica, quando da elaboração do referido documento, nos termos do art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021.

Aliás, é o entendimento esposado pela jurisprudência coeva:

A Lei 14.133/2021 consagra, como regra geral, a admissibilidade da participação de consórcios. Mas admite que, no caso concreto, seja afastada essa solução. Ou seja, a decisão de vedar a participação de consórcios deve ser antecedida de um processo de avaliação da realidade do mercado em face do objeto a ser licitado e da ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para a execução do objeto. Como toda decisão exercitada em virtude de competência discricionária, admite-se controle relativamente à compatibilidade entre os motivos e a realidade e no tocante à adequação proporcional entre os meios e os resultados pretendidos.

³ 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.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

Cumprе destacar que, no que se refere ao item 18.2.3 do Edital, a exigência contida se encontra plenamente em conformidade com o disposto na Lei nº 14.133/2021, uma vez que cabe ao contratado optar por uma das modalidades de garantia previstas para contratações de obras, serviços e fornecimentos, conforme expressamente estabelecido na referida legislação em seu art. 96:

Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.

IV - título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total.

[...]

Art. 98. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.

Parágrafo único. Nas contratações de serviços e fornecimentos contínuos com vigência superior a 1 (um) ano, assim como nas subsequentes prorrogações, será utilizado o valor anual do contrato para definição e aplicação dos percentuais previstos no caput deste artigo. (grifo nosso)

Constata-se, entretanto, que o Termo de Referência apresenta fundamentação adequada para a exigência de prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

Prosseguindo na análise, cumpre destacar que estão previstos no edital os benefícios previstos no capítulo V da Lei Complementar n. 123/2006 para micro e pequenas empresas, bem como no art. 4º da Lei nº 14.133/2021, que assim preleciona:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

[...]

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

Nessa toada, verifica-se que minuta do Edital de forma bastante certa, preconiza as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nos termos constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, sendo assim, resta caracterizado que a Administração realizará a contratação com tratamento diferenciado às empresas beneficiadas com a legislação mencionada.

Ante o exposto, constata-se que o edital prevê o mínimo disposto no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, bem como elenca a correta modalidade de licitação para a contratação em tela, atendendo o disposto nos incisos XXXVIII, do artigo 6º e inciso II, do artigo 28, da Lei nº 14.133/2021.

2.2.4 – Da modalidade de licitação

A minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo a concorrência, o que se encontra em perfeita sintonia ao disposto na Lei nº 14.133/2021, tendo em vista o objeto da contratação, conforme dispositivos que regem acerca da matéria:

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

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de **obras e serviços comuns e especiais de engenharia**, cujo critério de julgamento poderá ser:

- a) menor preço;
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
- c) técnica e preço;
- d) maior retorno econômico;
- e) maior desconto;

Art. 28. São modalidades de licitação:

[...]

II - concorrência;

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei. (grifo nosso)



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

Desta forma, a modalidade escolhida para a licitação está em concordância com o exigido pela legislação, conforme definido pela equipe técnica da secretaria requisitante.

Outrossim, infere-se que o critério de julgamento é o menor preço global e o regime de execução será empreitada por preço por preço unitário, o que demonstra ser adequado para a modalidade determinada pelo legislador.

Como se nota, tem-se adequada a modalidade de licitação adotada, inclusive no que se refere à escolha do procedimento eletrônico, tendo em vista que o §2º, do artigo 17, da Lei nº 14.133/2021 é expresso ao elencar que as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica.

2.2.5 – Da análise da minuta do Contrato

No que concerne à minuta do contrato, sua regulamentação encontra amparo no art. 92 e respectivos incisos da Lei n. 14.133/2021, que dispõe sobre as cláusulas essenciais que devem obrigatoriamente constar no instrumento jurídico. Outrossim, a minuta contratual deve refletir, de forma integral e fidedigna, as disposições constantes no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, os quais fundamentam a contratação e delineiam suas especificidades técnicas e operacionais. Ressalte-se que tais documentos constituem elementos essenciais do planejamento da contratação, conforme preceituado no art. 6º, incisos XX e XXIII e art. 18 da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual a minuta contratual não pode se limitar à adoção de um **modelo padrão genérico**, devendo ser **personalizada para atender às peculiaridades do objeto licitado**.

A incorporação das cláusulas previstas nesses documentos assegura a coerência entre o planejamento, a execução contratual e os princípios da legalidade, eficiência e vinculação ao instrumento convocatório, prevenindo eventuais falhas na fiscalização e no cumprimento das obrigações contratuais.

Por fim, no que concerne à minuta do contrato, sua regulamentação encontra amparo no art. 92 e respectivos incisos da Lei nº 14.133/2021, que dispõe sobre as cláusulas essenciais que devem obrigatoriamente constar no instrumento jurídico. Em relação à minuta contratual apresentada nos autos, verifica-se que esta atende às disposições previstas no referido artigo, não havendo, à primeira análise, identificação de riscos aparentes para a Administração Pública.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

Importa recomendar, no entanto, que a minuta contratual contenha, de forma expressa, a indicação da data do orçamento estimado que fundamentou a proposta vencedora, em observância ao disposto no art. 8º da Instrução Normativa nº 27/2025 da Controladoria Geral do Município, o qual estabelece que “o reajuste será concedido sempre na data de aniversário do contrato, e seu efeito, no primeiro reajuste, retroagirá e alcançará a data do orçamento estimado a que se referir a proposta apresentada na licitação”. Tal medida visa conferir segurança jurídica, transparência e previsibilidade na execução contratual, evitando controvérsias futuras acerca do marco temporal para aplicação do reajuste.

2.3 – Publicidade do Edital e do termo de Contrato

Por fim, considerando o disposto no artigo 54, caput, §1º, é obrigatório a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação, dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, inclusive a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

Salienta-se que o extrato a ser publicado deverá conter, obrigatoriamente: (a) a descrição precisa, suficiente e clara do objeto a ser licitado, redigida de forma sucinta e adequada, de modo a promover a ampla competitividade e assegurar a aquisição do objeto pretendido; (b) a indicação dos locais, dias e horários em que será possível consultar ou obter a íntegra do instrumento convocatório; (c) o endereço físico ou eletrônico onde ocorrerá a sessão pública, acompanhado da data e do horário de sua realização; e (d) quando a licitação ocorrer na forma eletrônica, a menção expressa de que será conduzida por meio da rede mundial de computadores⁴.

Logo, após a homologação a divulgação do termo de contrato deverá suceder no Portal Nacional de Contratações Públicas tendo em vista que é condição indispensável para que ocorra a eficácia da contratação consoante o art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

⁴ Heinen, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei nº 14.133/21/ Juliano Heinen - 4.ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

À vista do exposto, cumpre destacar que através das documentações acostadas no processo, contatou-se que os requisitos legais e constitucionais foram observados respeitando os pressupostos para a formalização do processo em epígrafe.

3. DA CONCLUSÃO

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas exigidas pela Lei nº 14.133/2021 para fins de contratação requerida, sendo estabelecido ainda as hipóteses de reajustamento, bem como de prorrogação, aplicação de penalidades, além do correto preenchimento das informações relativas à locais, datas, horários e links de acesso, recomendando-se a observância do prazo mínimo de divulgação do art. 55 da lei supramencionada.

Diante do exposto esta Procuradoria manifesta-se pela regularidade jurídica do procedimento ora analisado, não havendo óbice ao prosseguimento da Concorrência Eletrônica nº 061/2026, condicionado, contudo, ao atendimento das adequações recomendadas neste parecer, a fim de assegurar plena conformidade normativa e robustez da instrução processual, notadamente em relação à recomendação de que

Recomenda-se que o Estudo Técnico Preliminar contenha manifestação expressa acerca dos potenciais impactos ambientais decorrentes da contratação, ainda que para consignar, de forma motivada, a sua inexistência ou irrelevância, em observância ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável e ao dever de adequado planejamento previstos na Lei nº 14.133/2021. Tal providência contribui para a demonstração da adequação da solução escolhida, para a identificação e mitigação de riscos e para o fortalecimento da regularidade formal do procedimento, assegurando maior transparência e segurança jurídica à contratação (I).

Com relação ao item 2.2 deste parecer, destaca-se que a análise de riscos da contratação constitui elemento obrigatório do Estudo Técnico Preliminar, nos termos do art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133/2021, sendo essencial para identificar, avaliar e mitigar previamente os eventos que possam comprometer a execução contratual. Trata-se de instrumento relevante de planejamento que visa conferir maior segurança jurídica e previsibilidade à contratação pública. Assim, recomenda-se que, nas próximas licitações, a Administração preveja expressamente a



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

análise de riscos no Estudo Técnico Preliminar, garantindo a plena conformidade com a legislação vigente e com os princípios da eficiência, planejamento e prevenção.

A fim de otimizar o andamento do processo licitatório, aponta-se que eventuais ajustes relacionados à exigência de garantia contratual podem ser conduzidos diretamente pela Diretoria de Compras, considerando sua expertise técnica e conhecimento da legislação aplicável. Embora a elaboração do Estudo Técnico Preliminar ou do Termo de Referência seja atribuição da Secretaria, especialmente no que se refere aos aspectos técnicos do objeto, eventuais adequações de natureza jurídico-legal podem, quando necessário, ser realizadas pelo setor responsável pela elaboração do edital, garantindo maior fluidez ao processo.

Registre-se que esta Procuradoria Jurídica optou por não emitir despacho inicial de saneamento, adotando-se a elaboração imediata de parecer jurídico contendo todas as recomendações que estariam relacionadas em eventual despacho de saneamento, haja vista a inexistência de questões prejudiciais à análise de cunho jurídico, atribuindo-se maior agilidade ao processo.

Essa prática encontra fundamento na portaria nº 07/2024 do Procurador-Geral do Município, segundo a qual, quando a PGM *“haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital, contrato, termo aditivo, convênio ou instrumento congênere, mas tenha sugerido alterações pontuais na redação, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas”*.

Por fim, 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 do gestor, não cabendo à Procuradoria-Geral do Município a ulterior análise, como recomenda a BPC nº 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas⁵.

Cumpra ainda consignar que não consta no caderno licitatório Termo de Reserva Orçamentária (Aviso de Bloqueio de Despesa). Nesse sentido, recomenda-se a realização do bloqueio orçamentário quando da assinatura do contrato, tendo em vista a imposição prevista no artigo 150 da Lei nº 14.133/2021.

⁵ Ao órgão jurídico consultivo que haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital, contrato, termo aditivo, convênio ou instrumento congênere, mas tenha sugerido alterações pontuais na redação, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas. (ORIENTAÇÃO GAB/PGE nº 9/2022)



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
Procuradoria-Geral do Município

Outrossim, impende mencionar que não se incluem no âmbito de análise desta Assessoria os elementos técnicos-administrativos pertinentes ao certame, bem como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos Setores Responsáveis⁶.

Por derradeiro, cumpre salientar que o presente parecer baseia-se nos elementos que constam até a presente data nos autos ora analisados e a análise *supra*.

É o parecer⁷.

Chapecó-SC, 23 de fevereiro de 2026.

RUAN VINICIUS BENDER
CONSULTOR JURÍDICO
OAB SC 49081

⁶ Aos órgãos componentes do Sistema de Serviços Jurídicos da Administração Direta e Indireta incumbe prestar consultoria e assessoramento sob prisma estritamente jurídico. Não lhes compete, portanto, analisar ou revisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, tampouco adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados. (ORIENTAÇÃO GAB/PGE nº 1/2022)

⁷ O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo, sendo apenas a opinião técnico-jurídica emitida pelo operador do direito, que orientará o administrador na tomada da decisão, ou seja, na prática do ato administrativo que se constitui na execução *ex-officio* da lei na oportunidade do julgamento, porquanto, o parecer jurídico constitui-se ato opinativo que pode, ou não, ser considerado pelo administrador (MS-24584/DF).



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 268C-53D0-C892-1B2F

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



RUAN VINÍCIUS BENDER (CPF 084.XXX.XXX-52) em 23/02/2026 15:53:37 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://chapeco.1doc.com.br/verificacao/268C-53D0-C892-1B2F>