



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

PARECER JURÍDICO Nº 0677/2026

INTERESSADO: Secretaria de Administração

OBJETO: Aquisição de aeronave remotamente pilotada – ARP (Drone Multissensor), acompanhada de baterias, acessórios e demais componentes necessários ao pleno funcionamento do equipamento, destinada à realização de levantamentos topográficos, georreferenciamento, mapeamentos, fiscalização territorial e acompanhamento de obras públicas

PROCESSO Nº: 0243/2026

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos Administrativos. Exame prévio de legalidade de licitação. Modalidade Pregão Eletrônico. 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 10 de junho de 2026, encaminhado por meio do 1Doc Proc. Administrativo nº 7.053/2026, Despacho 02, submetido à apreciação na presente data, cujo objeto é a **Aquisição de aeronave remotamente pilotada – ARP (Drone Multissensor), acompanhada de baterias, acessórios e demais componentes necessários ao pleno funcionamento do equipamento, destinada à realização de levantamentos topográficos, georreferenciamento, mapeamentos, fiscalização territorial e acompanhamento de obras públicas**, para atender as demandas da Secretaria de Administração, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, com o critério de julgamento menor preço por item, conforme justificativa e especificações constantes no caderno processual.

Os seguintes documentos, que são relevantes para a análise jurídica, de acordo com a Lei nº 14.133/2021, sobrevieram conjuntamente para análise jurídica: I) Documento de Formalização de Demanda; II) Estudo Técnico Preliminar; III) Memória de Cálculo; IV) Autorização da autoridade competente; V) Termo de Referência; VI) Minuta do Edital, contrato; e demais anexos.



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

Foi elaborada a minuta do edital, bem como da respectiva minuta do contrato, para atendimento da necessidade da secretaria interessada, as quais ora são submetidas à apreciação desta Assessoria Jurídica.

É a síntese do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Da abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o desígnio de assessorar a autoridade competente no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, 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 supramencionado, 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 se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pela pasta competente, cujas decisões devem ser devidamente motivadas.

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,



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

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.

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.

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.



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

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, 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 compõem e a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de



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

contratação, o Estudo Técnico Preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o Termo de Referência, e 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 qualidades 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 conformidade com os requisitos mínimos legais 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:

A presente contratação decorre da necessidade de aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo setor de topografia do Município, especialmente no que se refere à realização de levantamentos topográficos, georreferenciamento, mapeamentos territoriais, fiscalização de áreas públicas, acompanhamento de obras e obtenção de dados geoespaciais com maior precisão e eficiência.

Atualmente, os métodos e equipamentos disponíveis apresentam limitações operacionais que impactam diretamente na agilidade, qualidade e abrangência dos serviços executados, especialmente em áreas extensas, de difícil acesso ou que demandam elevado nível de detalhamento técnico.

Tal situação ocasiona maior tempo de execução das atividades, aumento dos custos operacionais e limitação na obtenção de informações técnicas atualizadas e precisas, prejudicando o desenvolvimento de ações relacionadas ao planejamento urbano, infraestrutura, regularização fundiária, fiscalização territorial e demais demandas técnicas da Administração Municipal.

Além disso, a crescente demanda por levantamentos e monitoramentos territoriais exige maior capacidade operacional e tecnológica por parte do Município, visando garantir maior eficiência na coleta de dados, maior segurança nas atividades desenvolvidas em campo e melhor qualidade das informações utilizadas para subsidiar projetos, obras e decisões administrativas.

A necessidade ora apresentada está diretamente vinculada ao interesse público, uma vez que busca proporcionar melhores condições para execução das atividades técnicas do setor de topografia, promovendo maior eficiência administrativa, otimização dos serviços públicos e maior precisão nos levantamentos realizados.



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

Dessa forma, torna-se imprescindível a adoção de medidas que possibilitem o aprimoramento tecnológico e operacional do setor, garantindo maior qualidade, celeridade e eficiência na execução das atividades desenvolvidas pela Administração Municipal.

No caso vertente, o Estudo Técnico Preliminar juntado aos autos indica a necessidade de aquisição de Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada – ARP (Drone Multissensor), acompanhado de baterias, acessórios e demais componentes necessários ao seu pleno funcionamento, destinado à realização de levantamentos topográficos, georreferenciamento, mapeamentos, fiscalização territorial e acompanhamento de obras públicas, visando ao aprimoramento tecnológico das atividades desenvolvidas pelo setor de topografia do Município, com incremento da precisão, agilidade e eficiência operacional na coleta de dados geoespaciais e na execução dos serviços técnicos prestados pela Administração Pública.

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 Plano de Contratações Anual (PCA) constitui instrumento de planejamento previsto na Lei nº 14.133/2021, destinado à racionalização das contratações públicas, ao alinhamento das aquisições ao planejamento estratégico institucional e ao subsídio da elaboração das peças orçamentárias, integrando a fase preparatória do processo licitatório e contribuindo para o fortalecimento das práticas de governança, planejamento e eficiência administrativa.

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.



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

Registra-se que, em consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), foi verificada a publicação do Plano de Contratações Anual (PCA) do Município de Chapecó, em observância ao disposto no art. 12, inciso VII, da Lei n. 14.133/2021. Nesse contexto, recomenda-se apenas que a unidade demandante verifique se a presente contratação se encontra devidamente contemplada no referido instrumento de planejamento ou, caso se trate de demanda superveniente, que seja formalmente justificada sua realização, de modo a preservar a coerência entre a contratação pretendida e o planejamento institucional, em consonância com os princípios da governança, do planejamento, da eficiência e da racionalização das contratações públicas.

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, a contratação em tela não demonstra qualquer impacto ambiental.

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 b¹, da Lei n.º 14.133, de 2021. Nesse ínterim, a autoridade competente justificou acerca do parcelamento, nos seguintes termos:

Dada à natureza do objeto, a contratação será realizada por meio de Dispensa de Licitação, sendo o critério de julgamento o MENOR VALOR GLOBAL.

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

¹ [...] b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;



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

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. A escolha da solução mais apropriada, dentre aquelas previamente analisadas no ETP, deve ser formalizada por meio do Termo de Referência, documento que, nos termos da Lei nº 14.133/2021, orienta a futura contratação, estabelecendo com precisão os requisitos técnicos, quantitativos, prazos, condições de execução e demais elementos necessários à plena caracterização do objeto. Essa separação metodológica entre os instrumentos de planejamento assegura a conformidade legal do processo, fortalece a motivação dos atos administrativos e promove maior eficiência na definição da contratação pública. Nesse sentido, recomenda-se que a Secretaria interessada se atente a essa diferenciação, de modo a assegurar a correta instrução processual e a observância dos preceitos legais aplicáveis (I).

2.2.2 – Do Termo de Referência

Por sua vez, o Termo de Referência 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, em consequência, todos os elementos exigidos pelo inciso XXIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Por conseguinte, infere-se que o Termo de Referência apresenta descrição técnica dos produtos a serem adquiridos, inclusive com indicação de tamanho e características. A observância de tais especificações foge da alçada deste órgão jurídico, tendo em vista que se trata de natureza técnica.

Sob esse prisma, sugere-se que o gestor adote as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração. Destaca-se que não é uma



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

recomendação crítica em relação às especificações, apenas uma sugestão quanto à efetiva necessidade das especificações indicadas, de modo que não inviabilizem a competitividade, bem como não acarretem direcionamento para marca ou empresa específica.

Outrossim, quanto ao valor da contratação, infere-se que está estimada em R\$ 73.220,04 (setenta e três mil e duzentos e vinte reais e quatro centavos). Destaca-se que no presente caso foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto no §1º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021, cujas regras poderão ser utilizadas de forma combinada ou não, conforme justificado na Memória de Cálculo:

A presente memória de cálculo foi elaborada em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, especialmente o art. 23, que dispõe que o valor previamente estimado da contratação deve ser compatível com os valores praticados pelo mercado, sendo apurado mediante utilização de parâmetros idôneos e diversificados. Para a composição do valor estimado da presente contratação, foram utilizados os parâmetros previstos nos incisos III e IV do §1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, mediante pesquisa direta com fornecedores especializados no ramo de geotecnologia e equipamentos topográficos, bem como consulta a contratações similares realizadas por outros entes públicos e pesquisa em sítios eletrônicos especializados do setor. A pesquisa mercadológica contemplou cotações obtidas junto às empresas Nolla Geotecnologias e Embratop Geo Tecnologias Ltda., ambas atuantes no fornecimento de equipamentos de aerolevante e soluções de geotecnologia, além da consulta a contratos administrativos, editais e processos licitatórios promovidos pelos Municípios de Maricá/RJ, Tubarão/SC e Itatinga/SP, bem como pesquisa em plataforma especializada do segmento topográfico. Para a formação do valor unitário estimado do item – Drone (Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada – Drone Multissensor) acompanhado de 03 baterias – adotou-se a metodologia da média aritmética simples dos valores válidos coletados. O cálculo consistiu na soma dos preços obtidos nas pesquisas realizadas, dividida pela quantidade de propostas consideradas aptas e compatíveis com as especificações técnicas do objeto. Foram considerados os valores obtidos junto às empresas Nolla Geotecnologias e Embratop Geo Tecnologias Ltda., bem como os preços identificados em contratação da Prefeitura Municipal de Maricá/RJ, Edital da Prefeitura Municipal de Tubarão/SC, processo da Prefeitura Municipal de Itatinga/SP e pesquisa realizada junto ao site Mercado Topográfico, resultando no valor médio estimado de R\$ 40.021,88 (quarenta mil, vinte e um reais e oitenta e oito centavos). Destaca-se que a pesquisa de preços observou a compatibilidade entre as especificações técnicas dos equipamentos pesquisados, considerando características equivalentes quanto à capacidade operacional, tecnologia embarcada, acessórios e quantitativo de baterias, de modo a assegurar maior coerência e fidedignidade à estimativa elaborada. Dessa forma, o valor total estimado da contratação, correspondente a R\$ 40.021,88 (quarenta mil, vinte e um reais e oitenta e oito centavos), mostra-se compatível com os preços praticados no mercado, observando os princípios da legalidade, economicidade, eficiência, razoabilidade e vantajosidade da Administração Pública.

Verifica-se divergência entre os documentos que instruem a fase preparatória quanto à modalidade de contratação a ser adotada. O Estudo Técnico Preliminar registra que a contratação será realizada por Dispensa de Licitação, ao passo que o próprio documento, em



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

outros trechos, bem como o Termo de Referência, indicam expressamente a adoção da modalidade Pregão Eletrônico. Tal inconsistência compromete a uniformidade dos documentos que compõem o processo administrativo e pode gerar insegurança jurídica quanto à modalidade efetivamente pretendida pela Administração, em afronta ao dever de coerência e adequada instrução processual previsto na Lei nº 14.133/2021 (II).

Constata-se, igualmente, divergência quanto à carga horária do treinamento operacional a ser fornecido juntamente com o equipamento. Enquanto o Estudo Técnico Preliminar estabelece treinamento mínimo de 04 (quatro) horas, o Termo de Referência exige treinamento mínimo de 08 (oito) horas, circunstância que pode ocasionar dúvidas na elaboração do instrumento convocatório, na formulação das propostas e na futura execução contratual, recomendando-se a uniformização das especificações técnicas do objeto (III).

Observa-se, ainda, incompatibilidade na classificação do objeto constante do Termo de Referência, o qual o caracteriza como bem comum e contínuo, decorrente de necessidade permanente da Administração. Todavia, a contratação refere-se à aquisição de um único equipamento permanente tratando-se de fornecimento de bem, sem características próprias de prestação continuada. A classificação adotada mostra-se inadequada e pode ensejar interpretações equivocadas quanto ao regime jurídico aplicável e às regras relativas à vigência contratual previstas na Lei nº 14.133/2021 (IV).

Por fim, verifica-se que o Termo de Referência adota o critério de julgamento pelo menor preço global, sem apresentar justificativa expressa para essa escolha. Embora a contratação contemple apenas um item, recomenda-se que a Administração explicita a motivação para a adoção do referido critério, em observância ao princípio da motivação dos atos administrativos e ao dever de adequada fundamentação dos atos da fase preparatória (V).

Diante do exposto, recomenda-se a adequação dos documentos que compõem a fase preparatória da contratação, promovendo-se a harmonização das informações relativas à modalidade licitatória, à carga horária do treinamento operacional, à classificação jurídica do objeto e à motivação do critério de julgamento adotado, de modo a conferir maior segurança jurídica, coerência documental e conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021, antes do prosseguimento do certame.



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

Destaca-se, à luz do disposto no art. 37, caput, da Constituição da República e no art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que a estimativa de preços constitui etapa essencial do planejamento da contratação, devendo ser apurada mediante consulta a múltiplas fontes idôneas e atualizadas, a exemplo de contratações similares realizadas por outros entes públicos, registros constantes em bancos de dados oficiais e orçamentos obtidos junto a fornecedores do ramo pertinente.

Tal atribuição compete precipuamente à equipe técnica responsável pela pesquisa de preços, incumbindo ao órgão jurídico, no exercício de sua função consultiva e preventiva, alertar para a necessidade de estrita observância dessas diretrizes, de modo a assegurar a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência e economicidade, prevenindo a celebração de ajustes em valores superiores aos praticados no mercado e garantindo a adequada aplicação dos recursos públicos.

Insta mencionar ainda que não está no escopo de atuação deste órgão de assessoramento apreciar os valores considerados na pesquisa de preços, na medida em que tal exame tem natureza eminentemente técnica. É atribuição desta Procuradoria Jurídica, todavia, alertar o gestor quanto à necessidade de realizar análise crítica dos valores obtidos em pesquisa de preços, desconsiderando-se, se for o caso, aqueles que apresentam grande discrepância. Nesse sentido, é o que se observa do precedente do Tribunal de Contas da União:

A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência. Acórdão 403/2013-Primeira Câmara

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 aferir 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

2.3 – 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 14.133/2021², 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 que tange à disposição prevista no artigo 15 da Lei nº 14.133/2021, que regulamenta a participação em licitação por meio de consórcio, registra-se que o edital, em seu item 4, dispõe expressamente sobre a permissão para a participação de empresas reunidas em consórcio, em conformidade com os requisitos legais aplicáveis.

Ademais, cumpre destacar que estão previstos no edital em análise 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.

Nessa toada, verifica-se que o edital em anexo consta os benefícios, sendo assim, resta caracterizado que a Administração realizará a contratação com tratamento diferenciado as empresas ME / EPP.

2.3.1 – Da modalidade de licitação

² 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

Do presente procedimento constata-se que a Administração busca a de aeronave remotamente pilotada – ARP (Drone Multissensor), acompanhada de baterias, acessórios e demais componentes necessários ao pleno funcionamento do equipamento, destinada à realização de levantamentos topográficos, georreferenciamento, mapeamentos, fiscalização territorial e acompanhamento de obras públicas, que, salvo melhor juízo, caracterizam-se como produtos comuns. Deste modo, deve ser adotada a modalidade pregão, conforme determina o artigo 29, da Lei nº 14.133/2021:

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.

Consoante consignado nos autos, os produtos a serem adquiridos possuem padrão de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado, conforme artigo 6º, inciso XIII³, da Lei 14.133/2021. Igualmente, não se busca a contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual ou de obras e serviços de engenharia.

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.

2.4 – Da análise da minuta do Contrato

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

³Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

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;



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

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.

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.

Ainda, recomenda-se que a minuta contratual contenha cláusula expressa e inequívoca acerca do critério de julgamento adotado no procedimento licitatório, especificando se o julgamento ocorreu por item ou por lote, ou, alternativamente, que o contrato ostente de forma clara e detalhada a discriminação dos lotes contratados. Tal precisão revela-se indispensável para garantir a segurança jurídica nas futuras alterações contratuais unilaterais, especialmente nos termos do artigo 125 da Lei nº 14.133/2021, que condiciona a modificação quantitativa à individualização precisa dos elementos contratados. A ausência dessa informação compromete o adequado exercício do poder de modificação, dificultando a



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

aferição do limite de acréscimos ou supressões permitido, bem como o controle sobre a regularidade das alterações promovidas, consoante os parâmetros legais vigentes.

2.5 – Da publicidade do Edital e da minuta do 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 do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

O extrato a ser publicado na rede mundial de computadores, bem como nos demais meios previstos no § 3º do art. 54 da Lei nº 14.133/2021, 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 internet⁴.

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.

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

3. DA CONCLUSÃO

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

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. 55⁵ da lei supramencionada e a devida publicação nos veículos de estilo.

Diante do exposto esta Procuradoria manifesta-se pela regularidade jurídica do procedimento ora analisado, não havendo óbice ao prosseguimento do **Pregão Eletrônico nº 243/2026**, condicionado, contudo, ao atendimento das adequações recomendadas neste parecer, a fim de assegurar plena conformidade normativa e robustez da instrução processual, condicionado, contudo, ao atendimento das recomendações e providências apontadas no decorrer deste parecer (recomendações I a V). As medidas recomendadas possuem caráter de aperfeiçoamento da instrução processual e visam assegurar a compatibilidade entre os documentos que integram a fase preparatória, bem como a plena observância das disposições da Lei n. 14.133/2021.

Registra-se que o gerenciamento de riscos constitui etapa relevante do planejamento das contratações públicas, nos termos do art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133/2021, devendo compreender a identificação, avaliação e tratamento dos eventos capazes de comprometer o sucesso da licitação ou a adequada execução contratual. Nesse contexto, recomenda-se que a Administração passe a formalizar, de maneira apartada e estruturada, documento específico de gerenciamento de riscos (“Mapa de Riscos”), contendo a descrição

⁵ Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

I - para aquisição de bens:

- a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;
- b) 15 (quinze) dias úteis, nas hipóteses não abrangidas pela alínea “a” deste inciso;

II - no caso de serviços e obras:

- a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;
- b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia;
- c) 60 (sessenta) dias úteis, quando o regime de execução for de contratação integrada;
- d) 35 (trinta e cinco) dias úteis, quando o regime de execução for o de contratação semi-integrada ou nas hipóteses não abrangidas pelas alíneas “a”, “b” e “c” deste inciso;

III - para licitação em que se adote o critério de julgamento de maior lance, 15 (quinze) dias úteis;

IV - para licitação em que se adote o critério de julgamento de técnica e preço ou de melhor técnica ou conteúdo artístico, 35 (trinta e cinco) dias úteis.



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

dos eventos de risco identificados, suas probabilidades e impactos, as medidas preventivas, mitigadoras e contingenciais cabíveis, bem como os responsáveis pelo respectivo acompanhamento e tratamento, evitando-se a mera inserção genérica de riscos no corpo do Estudo Técnico Preliminar ou do Termo de Referência.

Ressalta-se, ainda, que a matriz de riscos possui natureza distinta, consistindo em instrumento contratual destinado à alocação objetiva de responsabilidades entre as partes quanto aos riscos supervenientes que possam impactar o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste, não se confundindo com o gerenciamento de riscos da fase preparatória. Tal providência contribui para o fortalecimento do planejamento, da governança, da padronização documental e da segurança jurídica das contratações públicas.

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 Consultivas⁶.

Cumprindo 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.

⁶ 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 Responsáveis⁷.

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 parecer⁸.

Chapecó-SC, 11 de junho de 2026.

Jauro Sabino Von Gehlen
Procurador-Geral do Município
OAB/SC 20.098/B

⁷ 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)

⁸ 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).