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

PARECER JURÍDICO N. 1107/2026

INTERESSADO(A): Secretaria de Obras e Infraestrutura Urbana
OBJETO: Aquisição de máquinas para renovação e ampliação da frota para atender adequadamente às demandas operacionais e de infraestrutura
PROCESSO N.: 378/2026

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 n. 14.133/2021. Possibilidade com considerações.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo, que aportou nesta Procuradoria Jurídica para análise em 28 de Agosto de 2026, encaminhado por meio do 1Doc Proc. Administrativo n. 9.876/2026, Despacho n. 5, submetido à apreciação na presente data, cujo objeto consiste na aquisição de máquinas para renovação e ampliação da frota para atender adequadamente às demandas operacionais e de infraestrutura, para atender as demandas da Secretaria de Obras e Infraestrutura Urbana, 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 n. 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.

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, incisos I e II, da Lei n. 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, 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 n. 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

> Enunciado BPC n. 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 n. 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 n. 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 n. 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 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 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, contempla, em linhas gerais, os elementos mínimos previstos e disposto no inciso XX, do artigo 6º e no §1º e incisos, do artigo 18 da Lei n. 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:

> 2.1 A Prefeitura Municipal de Chapecó enfrenta um problema crítico relacionado à capacidade operacional de sua frota de máquinas. A frota atual está desgastada e insuficiente para atender às crescentes demandas de serviços públicos essenciais, como manutenção, limpeza e conservação de vias e espaços públicos, coleta de resíduos e execução de obras de infraestrutura. Essa situação compromete a eficiência e a qualidade dos serviços prestados à população, gerando atrasos e aumentando os custos operacionais devido à manutenção frequente e ineficaz dos equipamentos obsoletos.
> 2.2 Os principais envolvidos nesse cenário são os departamentos municipais responsáveis pela execução de serviços de infraestrutura e manutenção urbana, além da população de Chapecó, que depende diretamente da eficiência desses serviços. A percepção geral é de que a frota atual não atende mais às necessidades operacionais, resultando em insatisfação pública e dificuldade em cumprir prazos e metas estabelecidos.
> 2.3 Resolver esse problema é de interesse público, pois a renovação e ampliação da frota trarão benefícios significativos, como a redução do tempo de espera para a execução de serviços, aumento da eficiência operacional e melhoria na qualidade do atendimento à população. Espera-se também uma otimização dos recursos públicos, com a diminuição dos custos de manutenção e maior durabilidade dos novos equipamentos. Esses resultados contribuirão para uma gestão mais eficaz e transparente, alinhada aos princípios de eficiência e economicidade na administração pública.

No caso vertente, o Estudo Técnico Preliminar juntado aos autos indica que existe a necessidade de realizar a aquisição de máquinas para renovação e ampliação da frota para atender adequadamente às demandas operacionais e de infraestrutura, para atender as demandas da Secretaria de Obras e Infraestrutura Urbana.

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 n. 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.

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. Ademais, constatou-se que a presente contratação se encontra prevista no referido instrumento de planejamento, evidenciando sua compatibilidade com o planejamento institucional e atendendo aos 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, as ações previstas terão impactos ambientais, porém, serão gerenciados dentro da perspectiva legal e ambientalmente responsável, juntamente com as medidas previstas para mitigá-los:

> 12.1 Impactos ambientais identificados:
> 12.1.1 Consumo energético: a aquisição de novas máquinas pode aumentar o consumo de combustíveis fósseis, contribuindo para emissões de gases de efeito estufa.
> 12.1.2 Uso de materiais e insumos: a fabricação e operação das máquinas exigem materiais e insumos que podem ter impactos ambientais significativos.
> 12.1.3 Resíduos gerados: o uso e manutenção das máquinas podem gerar resíduos sólidos, incluindo peças e fluidos descartados.
> 12.2 Medidas mitigadoras propostas:
> 12.2.1 Priorizar a compra de máquinas com motores eficientes e menor consumo de combustível.
> 12.2.2 Implementar um programa de manutenção preventiva para prolongar a vida útil das máquinas e reduzir o descarte de peças.
> 12.2.3 Verificar a necessidade de licenciamento ambiental para a operação das máquinas, garantindo que a responsabilidade seja claramente definida entre a Administração e o contratado.

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"[1], da Lei n. 14.133, de 2021. Nesse ínterim, a autoridade competente justificou a possibilidade de parcelamento, nos seguintes termos:

> 8.1A escolha de realizar uma única licitação com adjudicação em itens distintos para a aquisição de máquinas novas pela Prefeitura Municipal de Chapecó permite uma abordagem mais flexível e competitiva. Ao dividir a solução em itens, a prefeitura pode atrair um maior número de fornecedores especializados para cada tipo de máquina, aumentando a competitividade e potencialmente obtendo melhores condições comerciais para cada item específico.
> 8.2 Essa estratégia também possibilita que a administração municipal selecione os melhores fornecedores para cada categoria de equipamento, garantindo que cada item atenda aos requisitos técnicos e operacionais específicos. Isso assegura que a frota adquirida seja composta por máquinas de alta qualidade e adequadas às necessidades de cada serviço público, otimizando a eficiência e eficácia das operações municipais.
> 8.3 Além disso, a adjudicação em lotes distintos facilita a gestão do contrato, permitindo um acompanhamento mais detalhado e específico de cada item adquirido. Isso reduz riscos associados a atrasos e problemas de qualidade, já que a responsabilidade técnica é distribuída entre diferentes fornecedores, cada um especializado em seu respectivo lote. Dessa forma, a prefeitura pode garantir que o interesse público seja atendido de maneira mais precisa e eficiente.

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

Desta feita, o parcelamento será adotado no processo visando a proposta mais vantajosa para Administração, aumentando as chances de competitividade dos itens.

Cumpre salientar que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) constitui etapa indispensável da fase preparatória do processo licitatório, nos termos da Lei n. 14.133/2021, devendo ser elaborado com a finalidade de identificar e delimitar, de forma devidamente fundamentada, o problema a ser enfrentado pela Administração Pública. Incumbe ao ETP, portanto, proceder à análise crítica das possíveis alternativas, a partir da adequada caracterização da necessidade administrativa, apresentando diagnóstico claro, objetivo e fundamentado da demanda existente, sem avançar na definição da solução a ser adotada, diretriz esta que se verifica atendida no presente caso.

Prosseguindo a análise, recomenda-se a revisão da descrição constante do item 4.1 do ETP, no qual o objeto é apresentado genericamente como "Renovação da frota de máquinas – unid. 01". A redação não reflete adequadamente a solução delineada no próprio documento, que contempla a aquisição de três máquinas, de dois tipos distintos, razão pela qual deverá ser ajustada para retratar com precisão o objeto da contratação (I).

Ademais, recomenda-se a uniformização da terminologia empregada no tópico relativo ao parcelamento da contratação. Embora o ETP inicialmente estabeleça a adjudicação em "itens distintos", posteriormente passa a utilizar as expressões "lotes distintos" e "respectivo lote". Portanto, de modo a assegurar a coerência interna do ETP e sua compatibilidade com os demais documentos que instruem o processo, recomenda-se corrigir o documento de acordo com o critério de julgamento a ser realizado (II).

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 n. 14.133/2021.

Por conseguinte, infere-se que o Termo de Referência apresenta descrição técnica dos produtos a serem adquiridos, inclusive com indicação de 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 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$ 926.600,00 (novecentos e vinte e seis mil e seiscentos reais). 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 n. 14.133, de 2021, cujas regras poderão ser utilizadas de forma combinada ou não, conforme justificado na Memória de Cálculo:

> A orçamentação da presente contratação foi realizada em conformidade com o disposto no art. 23 da Lei nº. 14.133/2021, que trata da estimativa de valores com base em parâmetros compatíveis com os praticados no mercado. Considerando o referido disposto, para compor a memória de cálculo foi utilizado o método do inciso II, pela consulta em contratações similares feitas pela Administração Pública, através do Portal Nacional de Compras e Portal de Compras Públicas.
> Diante da variação verificada entre os valores obtidos na pesquisa de preços, entende-se que a utilização da média aritmética com exclusão do maior e do menor valor, revela-se medida adequada, por apresentar valor condizente com os preços praticados no mercado.

O Termo de Referência, por sua vez, evidenciou, de forma clara e objetiva, os parâmetros adotados para a obtenção dos valores de mercado, conforme dispõe o art. 6º, inciso XXIII, alínea "i" da Lei n. 14.133/2021:

> 16.1 O custo estimado total da contratação é de R$ 926.600,00 (novecentos e vinte e seis mil e seiscentos reais), conforme orçamentos apresentados na memória de cálculo anexa.
> 16.2 A pesquisa de preços foi realizada por meio da consulta a portais de compras públicas e bancos de dados oficiais, nos quais foram localizadas contratações e propostas referentes a objetos semelhantes ao pretendido.

> 16.3 Os orçamentos utilizados correspondem ao fornecimento de maquinário com características técnicas compatíveis, permitindo a realização de análise comparativa dos valores praticados no mercado. Após a verificação da similaridade entre as especificações dos equipamentos, os preços obtidos foram considerados aptos a compor a estimativa de valor da contratação.
> 16.4 Em razão da significativa variação entre os valores obtidos na pesquisa de preços, optou-se por desconsiderar o maior e o menor orçamento, com o objetivo de eliminar possíveis distorções decorrentes de preços atípicos, que poderiam comprometer a fidedignidade da estimativa.
> 16.5 Assim, o valor estimado da contratação foi definido a partir da média aritmética dos demais orçamentos considerados válidos e compatíveis com o objeto, adotando-se metodologia que proporciona maior representatividade dos preços efetivamente praticados no mercado, em observância aos princípios da razoabilidade, da economicidade e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.
> 16.6 Dessa forma, a metodologia adotada observa os parâmetros previstos na Lei nº 14.133/2021 e na regulamentação aplicável à pesquisa de preços, assegurando que a estimativa reflita valores compatíveis com o mercado, preservando os princípios da economicidade, da eficiência e da vantajosidade para a Administração Pública.

Verifica-se que a pesquisa de preços foi elaborada com fundamento em dados extraídos de outros certames licitatórios, utilizados como parâmetro para a composição dos valores estimados da contratação. Nos termos do art. 23, §1º, inciso II, da Lei n. 14.133/2021, a estimativa de preços poderá ser realizada mediante a utilização de "contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente".

Nesse contexto, embora seja juridicamente admissível a utilização de certames anteriores como referência para composição da estimativa, os parâmetros adotados devem corresponder aos valores efetivamente homologados, adjudicados e contratados, representativos dos lances vencedores que culminaram na celebração do ajuste, e não apenas aos valores inicialmente estimados nos respectivos editais, os quais possuem caráter meramente referencial.

Ademais, impõe-se a observância da necessária atualização monetária dos preços utilizados como paradigma, mediante aplicação do índice de atualização pertinente, conforme expressamente previsto no dispositivo legal supracitado, a fim de assegurar a compatibilidade dos valores utilizados com a realidade mercadológica vigente.

Assim, com vistas à observância dos princípios da legalidade, da motivação, da transparência, da economicidade e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, recomenda-se que a Secretaria verifique se as contratações adotadas como referência

foram concluídas ou se encontram em execução no período de até um ano anterior à data da pesquisa de preços, bem como se foi observado o índice de atualização de preços correspondente. Constatada a utilização de contratação fora do recorte temporal legal, deverá o respectivo parâmetro ser substituído, promovendo-se, ainda, a atualização dos preços utilizados, quando necessária, com a correspondente adequação da pesquisa e da memória de cálculo (III).

Destaca-se, à luz do disposto no art. 37, *caput*, da Constituição da República e no art. 23, §1º, da Lei n. 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 n. 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, a partir da análise dos documentos que instruem os autos, verifica-se que a fase preparatória contém os elementos necessários à caracterização da necessidade administrativa e à definição da solução pretendida, em consonância, em linhas gerais, com as disposições dos incisos XIII do art. 6º e do § 1º e respectivos incisos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Contudo, considerando as necessidades de adequação identificadas ao longo da análise, a regularidade da instrução processual fica condicionada ao respectivo saneamento, de modo que, após as providências pertinentes, deverá ser possível aferir, de forma segura, a compatibilidade e a suficiência dos elementos que compõem a fase preparatória do certame, bem como a adequada fundamentação da solução escolhida para o atendimento da necessidade pública.

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 n. 14.133/2021[2], 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 n. 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.

[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.

Ademais, cumpre destacar que o tratamento diferenciado e favorecido destinado às microempresas e empresas de pequeno porte encontra fundamento nos arts. 42 a 49 da Lei Complementar n. 123/2006, aplicáveis às licitações e aos contratos administrativos por força do art. 4º da Lei n. 14.133/2021, o qual dispõe:

> Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar n. 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.

Por fim, da análise da minuta do Edital do Pregão Eletrônico n. 378/2026 e de seus anexos, verificam-se alguns pontos que demandam adequação antes do prosseguimento do certame.

Recomenda-se a correção do item 11.5, segundo o qual, na negociação com as licitantes subsequentes, deverá ser buscada proposta com valor "no mínimo, igual ao previsto no orçamento estimado". Considerando que o orçamento estimado constitui parâmetro máximo de aceitabilidade, a redação deverá ser ajustada para deixar claro que a proposta deverá ser igual ou inferior ao valor máximo estimado (IV).

Ainda, no item 13.4.2, deverá ser excluída a referência ao "valor unitário estimado do posto de trabalho", expressão incompatível com o objeto da contratação, que consiste na aquisição de máquinas, devendo ser substituída por referência ao valor unitário máximo estimado do respectivo item. Da mesma forma, recomenda-se a exclusão ou adequação do item 13.4.6, que prevê a desclassificação pela ausência de garantia, uma vez que o próprio edital estabelece que não será exigida garantia da proposta (V).

Merece revisão, também, o item 17, relativo ao cadastro de reserva, por conter disposições próprias do Sistema de Registro de Preços, com menções à convocação para "assinatura da ata" e à recusa em "assinar a ata", embora a presente contratação seja formalizada por contrato e não esteja estruturada sob o regime de registro de preços.

Recomenda-se, assim, a supressão das referências incompatíveis e a revisão integral do tópico (VI).

No mesmo sentido, recomenda-se complementar o Anexo I – Modelo de Proposta de Preços, fazendo constar os itens, quantitativos e respectivos valores máximos estimados, tendo em vista que o próprio edital remete a esse anexo como parâmetro para análise da aceitabilidade das propostas, embora a tabela atualmente apresentada esteja sem o preenchimento dessas informações (VII).

Assim, recomenda-se a revisão da minuta do edital, com o saneamento das inconsistências apontadas e a correspondente harmonização com o Termo de Referência e os demais documentos que integram a fase preparatória.

2.3.1 – Da modalidade de licitação

Do presente procedimento constata-se que a Administração busca a aquisição de máquinas para renovação e ampliação da frota para atender adequadamente às demandas operacionais e de infraestrutura, para atender as demandas da Secretaria de Obras e Infraestrutura Urbana, que, salvo melhor juízo, caracterizam-se como produtos comuns. Deste modo, deve ser adotada a modalidade pregão, conforme determina o artigo 29, da Lei n. 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 XIII[3], da Lei 14.133/2021.

[3]Art. 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;

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 n. 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

No que concerne à minuta contratual, sua disciplina encontra fundamento no art. 92 da Lei n. 14.133/2021, que estabelece as cláusulas necessárias aos contratos administrativos. Além da observância aos requisitos previstos no referido dispositivo, o instrumento contratual deve guardar plena consonância com os documentos que fundamentam e delimitam a contratação, especialmente o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência.

Nesse sentido, a minuta contratual deve refletir, de forma integral e fidedigna, as condições técnicas, operacionais e obrigacionais definidas na fase preparatória, não se mostrando suficiente a mera reprodução de modelo padronizado quando as particularidades do objeto demandarem disposições específicas. A adequada compatibilização entre os documentos da contratação é indispensável para assegurar coerência entre o planejamento e a futura execução contratual, bem como conferir clareza às obrigações das partes e aos parâmetros que orientarão a gestão e a fiscalização do ajuste.

Diante disso, da análise da minuta contratual apresentada nos autos, identificam-se aspectos que demandam revisão e adequação, a fim de compatibilizá-la com as especificidades da contratação e com as disposições constantes dos documentos preparatórios, conforme apontamentos realizados na sequência.

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, a análise, a avaliação e o tratamento dos eventos capazes de comprometer o sucesso da licitação ou a adequada execução contratual. No

presente caso, verifica-se que a Administração elaborou documento específico de Mapa e Gerenciamento de Riscos, contemplando a identificação dos riscos, suas causas, probabilidades, impactos, medidas preventivas e responsáveis pelo acompanhamento, atendendo à finalidade de subsidiar a fase preparatória da contratação.

Ressalta-se, contudo, que o Mapa de Riscos não se confunde com a Matriz de Riscos prevista na Lei n. 14.133/2021. Enquanto o primeiro consiste em instrumento de planejamento destinado ao gerenciamento dos riscos da contratação pela Administração durante a fase preparatória e a execução contratual, a **matriz de riscos** possui natureza eminentemente contratual, destinando-se à alocação objetiva, entre a Administração e a contratada, das responsabilidades pelos riscos supervenientes capazes de impactar o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste, disciplinando os respectivos efeitos e consequências.

Recomenda-se, por ocasião da elaboração da minuta contratual, que a Administração avalie a pertinência da previsão de matriz de riscos, especialmente quando identificados riscos capazes de impactar a execução contratual ou o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste, promovendo, quando cabível, a adequada alocação das responsabilidades entre as partes, em observância aos arts. 22 e 103 da Lei n. 14.133/2021 (VIII).

Ademais, deverá ser corrigida a cláusula 13.2, que faz referência ao fornecimento de "carroceria metálica e guindaste hidráulico", objeto estranho à presente contratação, devendo a redação ser integralmente adequada à aquisição das máquinas efetivamente licitadas (IX).

Também deverá ser excluída a cláusula relativa à repactuação de preços, por se tratar de instituto incompatível com a natureza da presente aquisição, preservando-se, quando cabível, as disposições relativas ao reajustamento e ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro (X).

Outrossim, recomenda-se revisar a cláusula 24.1, que prevê a possibilidade de prorrogação contratual com fundamento no art. 107 da Lei n. 14.133/2021, considerando que o objeto não se caracteriza como fornecimento continuado, conforme indicado na própria documentação preparatória (XI).

Por fim, deverá ser corrigida a numeração da cláusula relativa à LGPD, na qual, após o item 25.3, consta equivocadamente o item "30.4", devendo ser ajustado para "25.4" (XII).

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 n. 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 internet[4].

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 n. 14.133/2021.

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

[4] Heinen, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei n° 14.133/21/ Juliano Heinen - 4.ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

Desta forma, verifica-se que o processo contém, em linhas gerais, os elementos necessários à instrução da contratação, em consonância com as exigências mínimas estabelecidas pela Lei n. 14.133/2021, sem prejuízo das inconsistências e necessidades de adequação identificadas ao longo da presente análise. Nesse sentido, o regular prosseguimento do certame fica condicionado ao saneamento dos apontamentos consignados neste parecer, especialmente quanto à compatibilização dos documentos que integram a fase preparatória, à adequação da pesquisa de preços e à revisão das minutas do edital e do contrato. Recomenda-se, ainda, por ocasião da publicação do certame, a observância do prazo mínimo para apresentação de propostas e lances previsto no art. 55 da Lei n. 14.133/2021, bem como a devida divulgação nos meios legalmente exigidos.

Diante do exposto esta Procuradoria manifesta-se pela regularidade jurídica do procedimento ora analisado, não havendo óbice ao prosseguimento do **Pregão Eletrônico n. 378/2026**, condicionado, contudo, ao atendimento das recomendações apontadas no decorrer deste parecer. 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.

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 n. 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 n. 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas[5].

Cumpre 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 n. 14.133/2021.

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 Responsáveis[6].

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 parecer[7].

Chapecó-SC, 28 de Agosto de 2026.

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

Nathalie Scussiatto
Consultora Jurídica do Município
OAB/SC n. 52.454

[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 n. 9/2022)

[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 n. 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).

Assinado digitalmente por JAURO SABINO VON GEHLEN (emitido pelo CPF 921.304.450-04)
Data: 31/08/2026 14:00:10 -03:00