



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

PARECER JURÍDICO N. 1042/2026

INTERESSADO(A): Secretaria de Agricultura e Pesca

OBJETO: Aquisição de equipamentos agrícolas

PROCESSO N.: 350/2026

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 12 de Agosto de 2026, encaminhado por meio do 1Doc Proc. Administrativo n. 3.146/2026, Despacho n. 5, submetido à apreciação na presente data, cujo objeto consiste na aquisição de equipamentos agrícolas, para atender as demandas da Secretaria de Agricultura e Pesca, 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



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

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.



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

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,



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 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



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

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 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:

Promover o fortalecimento da produção agrícola na Comunidade Indígena Aldeia Condá, localizada no município de Chapecó – SC, por meio da aquisição de materiais e equipamentos agrícolas destinados à Patrulha Agrícola, visando aumentar a produtividade, melhorar as condições de trabalho e garantir maior segurança alimentar e geração de renda às famílias da comunidade.

No caso vertente, o Estudo Técnico Preliminar juntado aos autos indica que existe a necessidade de realizar a aquisição de equipamentos agrícolas, para atender as demandas da Secretaria de Agricultura e Pesca.

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:



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.

No entanto, verifica-se uma inconsistência entre o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência no que se refere à previsão da demanda no Plano de Contratações Anual.

Enquanto no ETP consta expressamente que a contratação em questão está prevista no PCA, o Termo de Referência, por sua vez, afirma que a demanda não se encontra contemplada no referido plano. Tal divergência compromete a coerência e a confiabilidade dos documentos que instruem a fase de planejamento da contratação, podendo ensejar questionamentos quanto à legalidade e ao cumprimento do princípio da eficiência administrativa.

Dessa forma, recomenda-se a imediata correção ou esclarecimento por parte da unidade requisitante, com a devida harmonização das informações constantes nos documentos técnicos, a fim de assegurar a regularidade formal do procedimento e a estrita observância aos princípios da legalidade, do planejamento e da transparência, que regem as contratações públicas sob a égide da Lei n. 14.133/2021 (I).

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:

A aquisição dos equipamentos agrícolas não gera impactos ambientais significativos, uma vez que se trata de fornecimento de bens para uso agrícola controlado na Comunidade Indígena Aldeia Condá.

Todas as operações previstas (preparo do solo, pulverização) deverão seguir boas práticas agrícolas, respeitando a legislação ambiental vigente e garantindo o uso sustentável dos recursos naturais.



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

Registra-se, ainda, que, em observância ao princípio do parcelamento, este deverá ser adotado sempre que se mostrar tecnicamente viável e economicamente vantajoso, nos termos do art. 40, inciso V, alínea “b”, da Lei n. 14.133/2021. Nesse contexto, a autoridade competente justificou a adoção do julgamento e da adjudicação por item, nos seguintes termos:

Dada a natureza do objeto, o mesmo deverá ser licitado por item, visto que oportunizará a participação de várias empresas no processo, ampliando a competitividade e garantindo maior economicidade ao Município.

Dessa forma, verifica-se que a opção pela licitação e adjudicação por item encontra-se devidamente justificada, mostrando-se compatível com o princípio do parcelamento, na medida em que favorece a ampliação da competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

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 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. 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 n. 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 (II).



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

Além do mais, concluindo a análise do Estudo Técnico Preliminar, recomenda-se à Secretaria responsável que promova os ajustes necessários para compatibilizá-lo com os demais documentos da fase preparatória, especialmente quanto à inclusão da plantadeira de grãos graúdos, uma vez que o ETP foi estruturado, em diversos trechos, considerando apenas o pulverizador e a grade aradora. Recomenda-se, igualmente, a correção da referência a “materiais necessários para a instalação das redes de água”, por se mostrar manifestamente estranha ao objeto da contratação, a compatibilização dos requisitos de garantia e assistência técnica com todos os equipamentos pretendidos, o aprimoramento do tópico relativo aos possíveis impactos ambientais, e a adequação da justificativa de ausência de matriz de riscos, tendo em vista que consta dos autos Mapa de Gerenciamento de Riscos específico para a contratação (III).

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 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 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.



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

Outrossim, quanto ao valor da contratação, infere-se que está estimada em R\$ 171.987,41 (cento e setenta e um mil, novecentos e oitenta e sete reais e quarenta e um 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 n. 14.133, de 2021, cujas regras poderão ser utilizadas de forma combinada ou não, conforme justificado na Memória de Cálculo:

Conforme o art. 23 da lei 14.133/2021, utilizamos para compor a memória de cálculo o inciso nº IV, pesquisa direta através de orçamentos de empresas especializadas na venda dos equipamentos solicitado, inciso I para realizar orçamentos baseados em editais e inciso III para realizar pesquisa através de site de internet. Para solicitar orçamento, escolhemos empresa do ramo, com capacidade em atender a nossa demanda, experiência e qualidade nos equipamentos fornecidos.

Para solicitar o orçamento, escolhemos empresas do ramo que têm capacidade de atender à nossa demanda, com experiência e qualidade nos equipamentos fornecidos.

Os fornecedores foram selecionados pela sua estrutura e capacidade técnica para atender às necessidades apresentadas.

A memória de cálculo do valor total dos materiais foi elaborada com base na média dos valores obtidos por meio dos orçamentos recebidos, consultas a preços em sites especializados e pregões homologados, observando os princípios e critérios previstos na Lei nº 14.133/2021 para composição de custos e formação de preço.

Nessa senda, verifica-se que a estimativa do valor da contratação foi obtida mediante a conjugação de pesquisas realizadas em contratações similares promovidas pela Administração Pública, pesquisas em sites, bem como por meio de cotações diretas junto a, no mínimo, três fornecedores, adotando-se, para apuração do preço estimado, a média aritmética simples dos valores obtidos. Presume-se, ademais, que os dados integrantes da denominada “cesta de preços” tenham sido devidamente analisados e validados pelo gestor competente, em observância aos princípios da razoabilidade, economicidade e planejamento que norteiam a contratação pública.

Cumprе esclarecer que a adoção do procedimento de pesquisa de preços junto a, no mínimo, três fornecedores distintos, conforme autorizado pelo art. 23, inciso IV, da Lei Federal n. 14.133/2021, impõe à Administração o dever de justificar a escolha dos fornecedores consultados, de modo a assegurar a representatividade e a fidedignidade da estimativa. Tal exigência visa resguardar a idoneidade das fontes utilizadas e evitar a formação artificial de preços. No caso em apreço, constata-se que a Secretaria promoveu a devida fundamentação quanto à seleção dos fornecedores, apresentando, de forma clara, os critérios técnicos e operacionais que nortearam a escolha, conforme descrito acima.



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

Para a utilização de dados oriundos de pesquisas publicadas em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, faz-se imprescindível a indicação da data e horário de acesso, em observância ao disposto no art. 23, §2º da Lei n. 14.133/2021 e no art. 5º do Decreto Municipal n. 46.563/2024, que assim regulamentam a matéria, respectivamente:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Art. 5º Na hipótese de os valores de insumos e serviços não estiverem disponíveis nas tabelas Sinapi ou Sicro poderão ser obtidos pelos seguintes parâmetros, nesta ordem:

I - dados de outras tabelas de referência formalmente aprovadas pelo Poder Executivo federal, estadual, distrital ou municipal;

II - dados de pesquisa publicada em mídia especializada ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - preços de contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - preços obtidos em pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observada a correção do valor pelo IPCA ou por outro índice que venha a substituí-lo, desde data da emissão da nota até a data da pesquisa de preços;

V - preços obtidos em pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, sendo necessária justificativa caso não se alcancem 3 (três) cotações.

Parágrafo Único. Em decorrência de Convênio firmado ou de obrigação definida pelo órgão repassador dos recursos, poderão ser utilizadas outras tabelas oficiais. (grifo nosso)

Nesse sentido, verifica-se que a Secretaria responsável observou adequadamente as exigências relativas à pesquisa de preços, uma vez que os as pesquisas obtidas por meio dos sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo encontram-se acompanhados das respectivas capturas de tela (*prints*), permitindo a identificação dos valores consultados, bem como da



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

data e do horário de acesso. Dessa forma, considera-se atendido o disposto no art. 23, § 2º, inciso II, da Lei n. 14.133/2021 e no art. 5º, inciso II, do Decreto Municipal n. 46.563/2024, restando asseguradas a rastreabilidade, a transparência e a adequada instrução da pesquisa de preços.

Já em relação a pesquisa de preços elaborada com fundamento em dados extraídos de outros certames licitatórios, utilizados como parâmetro para a composição dos valores estimados da contratação, destaca-se que, 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, quando o prazo for superior ao exigido por lei, 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.

Os parâmetros utilizados encontram respaldo na documentação comprobatória juntada aos autos, extraída do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, correspondendo aos valores efetivamente homologados nos respectivos certames, e não aos valores inicialmente estimados, o que confere maior fidedignidade à pesquisa realizada. Assim, sob esse aspecto, a formação do preço estimado mostra-se compatível com o parâmetro previsto no art. 23, § 1º, inciso II, da Lei n. 14.133/2021.

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



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

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, 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 n. 14.133/2021, é possível aferir que a fase preparatória do certame se encontra em harmonia ao mínimo exigido em lei.

Por fim, quanto ao Termo de Referência, recomenda-se a revisão e exclusão das disposições manifestamente estranhas ao objeto da contratação, especialmente aquelas que atribuem à Contratante a obrigação de informar os tamanhos de “macacões, botas e luvas” e de



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

providenciar estrutura para o recebimento de “núcleos de abelhas”, por se tratarem de referências incompatíveis com a aquisição de equipamentos agrícolas ora pretendida. Recomenda-se, ainda, que seja conferida e devidamente complementada a justificativa relativa à ausência da contratação no Plano de Contratações Anual, uma vez que o documento registra tratar-se de demanda não prevista, porém mantém incompleto o campo destinado à indicação dos fatores supervenientes que justificariam a ausência de planejamento prévio (IV).

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. 14.133/2021¹, 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.

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 nº 123/2006, aplicáveis às licitações e aos contratos administrativos por força do art. 4º da Lei nº 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.
[...]

¹ 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

§ 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.

Ademais, cumpre destacar que as licitações e os contratos administrativos submetem-se às disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, por expressa determinação do art. 4º da Lei nº 14.133/2021, devendo a Administração compatibilizar os instrumentos convocatórios com o tratamento diferenciado e favorecido conferido às microempresas e empresas de pequeno porte, sempre que presentes os requisitos legais (V).

Da análise da minuta do Edital, recomenda-se à Diretoria responsável que promova os ajustes necessários à adequação do instrumento à natureza do objeto, consistente na aquisição de equipamentos agrícolas, especialmente mediante a exclusão ou substituição das referências indevidas a serviços, posto de trabalho, ata e cadastro de reserva, quando incompatíveis com a sistemática adotada para a contratação. Consta, por exemplo, referência à “execução do serviço licitado”, embora o objeto seja o fornecimento de bens, bem como previsão de cadastro de reserva com menções à assinatura de “ata”. Recomenda-se, ainda, a correção da autoridade indicada ao final do Edital, atualmente identificada como “Secretária de Saúde” (VI).

2.3.1 – Da modalidade de licitação

Do presente procedimento constata-se que a Administração busca a aquisição de equipamentos agrícolas, 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



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

especificações usuais de mercado, conforme artigo 6º, inciso XIII², 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 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

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 n. 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 n. 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.

²Art. 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

Recomenda-se, ainda, que seja conferida a data indicada na minuta contratual como correspondente ao orçamento estimado, certificando-se de que guarda correspondência com a documentação que subsidiou a estimativa de preços da contratação, promovendo-se a respectiva adequação, se necessária, em observância à legislação. Tal medida visa conferir segurança jurídica, transparência e previsibilidade na execução contratual, evitando controvérsias futuras acerca do marco temporal para aplicação do reajuste (VII).

Outrossim, registra-se que o gerenciamento de riscos constitui etapa relevante do planejamento das contratações públicas, nos termos do art. 18, inciso X, da Lei nº 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 nº 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 nº 14.133/2021 (VIII).

Por fim, recomenda-se a revisão das cláusulas que utilizam institutos ou expressões incompatíveis com a aquisição de bens, especialmente as referências a serviços, ata, preços registrados e repactuação, devendo o instrumento ser ajustado à natureza efetiva do objeto. A minuta, por exemplo, trata de hipóteses de alteração da “ata” e de “preços registrados”,



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

além de prever repactuação, apesar de se tratar de aquisição de equipamentos agrícolas, bem como revisada a cláusula relativa à garantia, que atualmente se refere à “garantia contratual dos serviços”, para que passe a disciplinar expressamente a garantia dos bens e as condições de assistência técnica previstas no Termo de Referência (IX).

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 internet³.

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, constatou-se que os requisitos legais e constitucionais foram observados respeitando os pressupostos para a formalização do processo em epígrafe.

3. DA CONCLUSÃO

³ 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 n. 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. 55⁴ 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 n. 350/2026**, 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 junho 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*

⁴ 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

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 Consultivas⁵.

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 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 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, 13 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 congêneres, 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).