PARECER JURÍDICO N. 1381/2026

INTERESSADO(A): Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura Urbana
OBJETO: Contratação de empresa especializada para a locação de conjunto de britagem móvel primário, com manutenção preventiva e corretiva incluída, pelo período de 12 (doze) meses, destinado à produção de material britado para a manutenção das estradas do interior, especialmente na área rural do Município, para a conservação das vias públicas e para a execução de obras de infraestrutura sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura Urbana de Chapecó/SC
PROCESSO N.: 450/2026

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 15 de Outubro de 2026, encaminhado por meio do 1Doc Proc. Administrativo n. 13.597/2026, Despacho n. 4, submetido à apreciação na presente data, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para a locação de conjunto de britagem móvel primário, com manutenção preventiva e corretiva incluída, pelo período de 12 (doze) meses, destinado à produção de material britado para a manutenção das estradas do interior, especialmente na área rural do Município, para a conservação das vias públicas e para a execução de obras de infraestrutura sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura Urbana de Chapecó/SC, para atender as demandas da Secretaria Municipal 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 Documento de Formalização da Demanda

O Documento de Formalização da Demanda – DFD constitui o instrumento inicial de identificação da necessidade administrativa e deve apresentar, de forma objetiva, a demanda a ser atendida, sua justificativa e os elementos necessários ao adequado encaminhamento do planejamento da contratação.

No caso em análise, verifica-se que o DFD integra a instrução processual e identifica a necessidade administrativa que deu origem à contratação, servindo de fundamento para o desenvolvimento dos demais documentos da fase preparatória. Eventuais divergências entre o DFD e os documentos subsequentes deverão ser compatibilizadas pela unidade demandante, especialmente quanto ao objeto, quantitativos, prazos e valores.

2.2.2 – 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, encontra-se em conformidade com os requisitos mínimos legais e disposto no inciso XX do art. 6º e no § 1º e incisos do art. 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:

> A necessidade decorre da insuficiência da capacidade operacional própria da Prefeitura Municipal de Chapecó para produzir material britado em volume e regularidade compatíveis com as demandas de manutenção e melhoria das estradas do interior, conservação da infraestrutura viária e execução de obras públicas. Essas atividades envolvem, além da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura Urbana e da Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca, as demais unidades administrativas competentes pela manutenção de vias, serviços urbanos, conservação de espaços públicos e execução de serviços de infraestrutura, incluindo a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Zeladoria, a Superintendência do Distrito de Marechal Bormann e a Superintendência da Grande Efapi, conforme as respectivas atribuições e necessidades operacionais.
> O Município utiliza volume expressivo de brita e de outros materiais britados nessas atividades. Atualmente, embora disponha de britador próprio, sua capacidade operacional é insuficiente para atender integralmente à demanda municipal, tornando necessária a complementação do abastecimento por meio da aquisição de material de terceiros, inclusive de fornecedores localizados em outros municípios. Nesse contexto, a locação de britador móvel visa ampliar a capacidade de produção própria, reduzir a dependência de fornecedores externos e otimizar os custos de abastecimento e transporte de materiais.
> Essa dependência limita a capacidade operacional das equipes de infraestrutura e pode ocasionar aumento de custos com aquisição e transporte de material, atrasos na execução dos serviços, dificuldade para atender demandas simultâneas e menor previsibilidade no planejamento das obras.
> A situação também provoca maior utilização da frota municipal em deslocamentos para obtenção de material, com potencial aumento de quilometragem, consumo de combustível, desgaste e necessidade de manutenção dos caminhões e máquinas, além de reduzir a disponibilidade desses recursos para outras atividades.
> As demandas concentram-se especialmente na recuperação e conservação das estradas do interior, que exigem reposição periódica de material, sobretudo após períodos de chuva, e na execução de obras de pavimentação, drenagem e demais serviços de infraestrutura urbana e rural, que dependem de material com granulometria adequada a cada aplicação.
> Por outro lado, o Município dispõe de estrutura operacional própria, incluindo operadores, máquinas de carregamento e caminhões, que pode ser aproveitada nas atividades de carregamento, alimentação do equipamento e transporte do material produzido, conforme a disponibilidade e a capacidade existentes. O que falta, portanto, é o equipamento de britagem, e não a estrutura de apoio necessária à sua operação.
> Os benefícios esperados alcançam tanto as equipes responsáveis pela execução dos serviços quanto a população, que depende de estradas e vias em boas condições para

> o deslocamento, o escoamento da produção agrícola, o acesso às comunidades e a realização de suas atividades cotidianas.
> Diante desse cenário, evidencia-se a necessidade de assegurar capacidade própria de produção de material britado, com disponibilidade e regularidade compatíveis com a programação das obras e dos serviços de manutenção viária, reduzindo a dependência de fornecedores externos e os custos logísticos associados.
> A medida deverá contribuir para a continuidade dos serviços públicos, a redução de custos, o melhor planejamento e execução das obras e a maior regularidade no atendimento das demandas de infraestrutura, em benefício da conservação das estradas do interior, da mobilidade e do desenvolvimento das comunidades atendidas.
> A necessidade, portanto, está relacionada à insuficiência da capacidade de britagem atualmente disponível, devendo a solução a ser definida considerar o aproveitamento da estrutura operacional do Município, o volume e a frequência das demandas, a localização das frentes de serviço e as condições de utilização das pedreiras e cascalheiras.

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, foi verificada a publicação do Plano de Contratações Anual do Município de Chapecó, em observância ao disposto no art. 12, inciso VII, da Lei n. 14.133/2021. Além do mais, a unidade

demandante afirma que a presente contratação se encontra devidamente contemplada no referido instrumento de planejamento, em consonância com os princípios da governança, do planejamento, da eficiência e da racionalização das contratações públicas.

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

Considerando as informações contidas no Estudo Técnico Preliminar, as ações previstas terão impactos ambientais, porém, serão gerenciados dentro da perspectiva legal e ambientalmente responsável, juntamente com as medidas previstas para mitigá-los.

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 impossibilidade de parcelamento, nos seguintes termos:

> A contratação não será parcelada. O objeto será licitado em item único, compreendendo a locação do conjunto de britagem móvel e a respectiva manutenção preventiva e corretiva, com julgamento e adjudicação a um único fornecedor.
> Essa escolha observa o art. 47, inciso II e § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, segundo o qual o parcelamento de serviços deve ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, considerando a responsabilidade técnica, o custo de vários contratos e o dever de ampliar a competição.
> Por que não dividir o objeto
> A locação do equipamento e sua manutenção formam um conjunto indissociável. O britador pertence à contratada, que conhece suas características, possui acesso às peças e responde pelas condições de funcionamento do bem. Separar a manutenção em contrato distinto dividiria a responsabilidade técnica: em caso de falha, seria difícil identificar se a causa decorre do equipamento ou do serviço de manutenção, o que comprometeria a fiscalização e a continuidade da operação (art. 47, § 1º, inciso I).
> Também não há divisão possível do próprio equipamento, uma vez que o conjunto de britagem móvel opera como sistema único e integrado. A contratação de seus componentes por fornecedores diferentes traria risco ao funcionamento do conjunto.
> Custo de gestão
> Um único contrato reduz os custos administrativos de licitação, gestão e fiscalização, concentra em um só fornecedor a responsabilidade pelo atendimento e simplifica a resolução de eventuais problemas operacionais, sem a necessidade de coordenar diferentes prestadores (art. 47, § 1º, inciso II).

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

Competitividade
No mercado de locação de equipamentos de britagem, a manutenção costuma estar incluída na própria locação. Por isso, a reunião dos dois serviços em item único não restringe a competição, pois corresponde à forma usual de oferta das empresas do segmento (art. 47, § 1º, inciso III).
Conclusão
A contratação em item único, sem parcelamento, é tecnicamente adequada e economicamente vantajosa. Ela preserva a responsabilidade técnica pela manutenção do equipamento, reduz os custos de gestão e atende aos princípios da eficiência, da economicidade e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

Desta feita, embora o parcelamento constitua diretriz a ser observada quando técnica e economicamente viável, verifica-se que, no caso concreto, a unidade competente apresentou justificativa para a contratação conjunta do objeto, demonstrando as razões pelas quais sua divisão não se revela adequada ou vantajosa para a Administração.

Nesse contexto, considerando que a definição quanto à viabilidade técnica e econômica do parcelamento insere-se no âmbito de competência da área técnica, e estando a opção adotada devidamente motivada nos documentos que instruem o processo, não se identifica, sob o aspecto estritamente jurídico, óbice à adoção da solução proposta, sem prejuízo da responsabilidade da unidade competente quanto aos pressupostos técnicos e econômicos que fundamentam a decisão.

Importa mencionar que o Estudo Técnico Preliminar configura-se como etapa essencial da fase preparatória do processo licitatório, nos termos dos arts. 6º, inciso XX, e 18, §1º, da Lei n. 14.133/2021, competindo-lhe caracterizar a necessidade administrativa, examinar as alternativas disponíveis e identificar, de forma fundamentada, a solução que se revele mais adequada ao atendimento do interesse público.

Nesse contexto, o ETP não deve limitar-se à descrição do problema administrativo, cabendo-lhe também proceder ao levantamento de mercado e à análise das possíveis alternativas, de modo a subsidiar a escolha da solução a ser posteriormente detalhada no Termo de Referência.

Definida a solução no âmbito do Estudo Técnico Preliminar, compete ao Termo de Referência promover sua adequada especificação, estabelecendo os requisitos da contratação, condições de execução, critérios de medição e pagamento, forma de seleção do

fornecedor e demais elementos necessários à caracterização do objeto, em conformidade com o art. 6º, inciso XXIII, da Lei n. 14.133/2021.

Essa adequada delimitação das funções do ETP e do TR assegura maior coerência entre os instrumentos de planejamento, fortalece a motivação administrativa e contribui para a adequada instrução da contratação.

Por fim, cumpre salientar que o Estudo Técnico Preliminar constitui etapa indispensável da fase preparatória do processo licitatório, nos termos dos arts. 6º, inciso XX, e 18, §1º, da Lei n. 14.133/2021, cabendo-lhe caracterizar a necessidade administrativa, examinar as alternativas disponíveis no mercado e identificar, de forma fundamentada, a solução que melhor atenda ao interesse público. No presente caso, verifica-se que o documento desempenha adequadamente essa função, servindo de fundamento para o posterior detalhamento da solução no Termo de Referência.

Por fim, considerando que a contratação contempla exclusivamente a locação do equipamento, cabendo ao Município disponibilizar operadores, combustível, máquinas de carregamento e caminhões, recomenda-se que a Secretaria confirme a efetiva disponibilidade desses recursos durante o período contratual, inclusive quanto à capacitação dos servidores responsáveis pela operação. A providência visa assegurar a viabilidade operacional da solução e evitar a contratação de equipamento cuja utilização dependa de recursos humanos ou materiais insuficientes.

2.2.3 – Do Termo de Referência

O Termo de Referência, por sua vez, elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto, fundamentação da necessidade de contratação, descrição da solução como um todo, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e pagamento, forma e critério de seleção do fornecedor, estimativas do valor da contratação e adequação orçamentária, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XXIII do artigo 6º da Lei n. 14.133/2021.

Por conseguinte, infere-se que o Termo de Referência apresenta descrição técnica dos serviços a serem prestados, 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.

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

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

> IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

Aliás, vale aqui lembrar a lição de Sidney Bittencourt[2] a respeito:

> Sobre a matéria, observe-se que inc. IX do artigo em comento, intentando evitar o direcionamento de editais, dispõe pela necessidade de motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

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

A respeito do tema leciona do doutrinador Ivan Barbosa Rigolin[3]:

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

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

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

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

> As exigências relativas à qualificação técnica devem ser motivadas e se ater ao mínimo necessário à execução do objeto, de modo a evitar a restrição ao caráter competitivo do certame. Acórdão n. 450/2008 – Plenário.
>
> Especificações com potencial de restringir o caráter competitivo da licitação devem ser adequadamente fundamentadas, com base em estudos técnicos que indiquem a sua essencialidade para atender as necessidades do órgão ou da entidade contratante. Acórdão n. 1973/2020 – Plenário.

No caso em apreciação, verifica-se que a exigência de qualificação técnica prevista no Termo de Referência não foi devidamente justificada, encontrando-se, portanto, em desconformidade com o disposto no art. 18, inciso IX, da Lei n. 14.133/2021, que impõe à Administração o dever de motivar de forma clara e precisa as exigências de habilitação técnica, demonstrando sua pertinência e proporcionalidade em relação ao objeto licitado.

Diante disso, recomenda-se que seja promovida a imediata adequação do Termo de Referência, mediante inclusão de fundamentação técnica e jurídica que legitime a exigência formulada ou, alternativamente, a sua supressão, de modo a resguardar os

[3] RIGOLIN, Ivan Barbosa. Lei N. 14.133/2021 Comentada. 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4352. Acesso em: 27 jun. 2024.

princípios da legalidade, da isonomia, da competitividade e da vinculação ao instrumento convocatório, prevenindo, assim, nulidades e questionamentos administrativos ou judiciais.

Outrossim, quanto ao valor da contratação, infere-se que está estimada em R$ 441.560,04 (quatrocentos e quarenta e um mil, quinhentos e sessenta reais e quatro centavos). Destaca-se que no presente caso foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto no §1º do art. 23 da Lei n. 14.133, de 2021, cujas regras poderão ser utilizadas de forma combinada ou não, conforme justificado na Memória de Cálculo:

> Para definição do preço estimado dos itens, foi adotada a média aritmética simples dos valores válidos coletados, conforme previsto no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021. Foram desconsiderados eventuais valores considerados excessivos ou inexequíveis, com base em análise de coerência técnica e comercial. Todos os preços utilizados foram extraídos do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), garantindo a veracidade e atualidade das informações, conforme exigido pela legislação vigente.

No que se refere aos valores oriundos de outros certames licitatórios utilizados como parâmetro para a composição da estimativa da contratação, verifica-se que a Administração observou as disposições contidas no art. 23, § 1º, inciso II, da Lei n. 14.133/2021, utilizando como referência editais de licitações promovidas pela Administração Pública, publicados há poucos meses da elaboração da pesquisa de preços.

Nesse sentido, considerando a contemporaneidade dos certames utilizados como paradigma, cujos valores foram divulgados em período próximo à elaboração da estimativa, verifica-se que os preços pesquisados apresentam razoável aderência às condições mercadológicas atuais, não se evidenciando, em princípio, a necessidade de atualização monetária dos valores, desde que demonstrada sua compatibilidade com os preços praticados no mercado.

Assim, observa-se que a metodologia adotada encontra respaldo no art. 23, § 1º, inciso II, da Lei n. 14.133/2021, ressalvada a necessidade de verificar se os valores utilizados correspondem a contratações similares efetivamente realizadas ou em execução, e não apenas aos preços estimados constantes dos editais, bem como se foram observadas as especificidades dos objetos comparados e devidamente documentada a memória de cálculo.

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.

Prosseguindo a análise, convém pontuar que, observa-se que o ETP e o Termo de Referência estabelecem requisitos técnicos específicos para o equipamento, especialmente quanto à capacidade mínima de produção de 70 (setenta) toneladas por hora, abertura de alimentação de 620 mm, peso aproximado de 7.000 kg e tempo máximo de dois anos de uso.

Embora a Administração possua discricionariedade técnica para definir as características necessárias ao atendimento de sua demanda, recomenda-se que a Secretaria demonstre, de maneira objetiva, a indispensabilidade dessas exigências, especialmente da limitação relativa ao ano de fabricação, mediante elementos técnicos que evidenciem sua pertinência e proporcionalidade. Deve-se assegurar que as especificações não ocasionem restrição indevida à competitividade, em observância ao art. 9º, inciso I, alínea "a", da Lei n. 14.133/2021, admitindo-se soluções tecnicamente equivalentes sempre que compatíveis com as necessidades administrativas.

Além do mais, considerando que o Termo de Referência exige equipamento com capacidade mínima de produção de 70 (setenta) toneladas por hora e apresentação de catálogo, ficha técnica ou documento do fabricante, recomenda-se que a Secretaria esclareça os critérios objetivos que serão utilizados para verificar o atendimento dessa capacidade, especialmente quanto às condições de referência do material processado. A providência visa evitar divergências na avaliação das propostas e no recebimento do equipamento, assegurando julgamento objetivo e fiscalização adequada da execução contratual.

No que se refere ao item 2.3.1.5 do Termo de Referência, que estabelece tempo máximo de dois anos de uso para o equipamento, recomenda-se que a Secretaria reavalie a necessidade da restrição, considerando que a exigência de equipamento em perfeitas condições de funcionamento, associada à manutenção preventiva e corretiva e à obrigação de substituição em caso de falhas, pode constituir mecanismo suficiente para assegurar a adequada execução contratual. Caso mantida a limitação, deverá ser apresentada justificativa técnica específica que demonstre sua indispensabilidade, bem como sua compatibilidade com a realidade do mercado, evitando-se restrição desproporcional à competitividade.

Por fim, recomenda-se conferir se as responsabilidades atribuídas à Contratada e ao Município estão suficientemente delimitadas, especialmente quanto ao gerenciamento de resíduos, à manutenção do equipamento e ao cumprimento das normas de segurança operacional, a fim de evitar controvérsias durante a execução contratual.

Dessarte, a partir da análise dos documentos que instruem os autos, verifica-se que a fase preparatória contém, em linhas gerais, os elementos necessários à caracterização da

necessidade administrativa e à definição da solução pretendida, em consonância com as disposições dos arts. 6º, incisos XX e XXIII, e 18 da Lei n. 14.133/2021.

Contudo, considerando as necessidades de adequação identificadas ao longo da análise, a regularidade da instrução processual fica condicionada à realização das correções indicadas, de modo que, após as providências pertinentes, seja 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[4], 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.

Verifica-se divergência entre o item 12.1.4 do Termo de Referência, que veda expressamente a participação de empresas reunidas em consórcio, e o item 4.1 da minuta do edital, que admite essa possibilidade. Dessa forma, recomenda-se que a Secretaria proceda à compatibilização dos instrumentos, definindo expressamente a admissibilidade ou não da participação de consórcios, observando-se o disposto no art. 15 da Lei n. 14.133/2021. Ressalta-se que eventual vedação deverá estar devidamente justificada no processo administrativo, considerando as características do objeto e a necessidade de preservação da competitividade do certame.

[4] 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.

Prosseguindo na análise, verifica-se que o Termo de Referência, em seu item 10.1, afasta a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, considerando que o valor estimado da contratação supera o limite de R$ 80.000,00 previsto no art. 48, inciso I, da Lei Complementar n. 123/2006, sem prejuízo da aplicação dos benefícios legais pertinentes. Por sua vez, a minuta do edital contempla, no item 3.11.1, a possibilidade de usufruir do tratamento favorecido previsto na referida legislação. Dessa forma, não se identifica incompatibilidade entre os instrumentos quanto à participação dessas empresas, devendo ser assegurada a efetiva observância dos benefícios previstos nos arts. 42 a 45 da Lei Complementar n. 123/2006, observadas as condições estabelecidas no art. 4º da Lei n. 14.133/2021.

2.3.1 – Da modalidade de licitação

Do presente procedimento constata-se que a Administração busca contratação de empresa especializada para a locação de conjunto de britagem móvel primário, com manutenção preventiva e corretiva incluída, pelo período de 12 (doze) meses, destinado à produção de material britado para a manutenção das estradas do interior, especialmente na área rural do Município, para a conservação das vias públicas e para a execução de obras de infraestrutura sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura Urbana de Chapecó/SC**,** para atender as demandas da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura Urbana,, que, salvo melhor juízo, caracterizam-se como serviços 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 serviços a serem prestados 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[5], da Lei n. 14.133/2021. Igualmente, não se busca a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e 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

Deverá o instrumento observar, no que couber, as cláusulas necessárias previstas no art. 92 da Lei n. 14.133/2021, além de guardar integral compatibilidade com o Edital, o Termo de Referência, a Ata de Registro de Preços e a proposta vencedora.

A minuta contratual deve refletir, de forma integral e fidedigna, as disposições constantes dos documentos que fundamentam a contratação e delineiam suas especificidades técnicas e operacionais, não devendo limitar-se à adoção de modelo padrão genérico quando as peculiaridades do objeto exigirem disciplina específica.

A adequada incorporação das condições estabelecidas nos instrumentos de planejamento e no edital assegura coerência entre o planejamento e a execução contratual, além de contribuir para a observância dos princípios da legalidade, eficiência e vinculação ao instrumento convocatório.

Importa recomendar, no entanto, que a minuta contratual contenha, de forma expressa, a indicação da data do orçamento estimado que fundamentou a proposta vencedora, em observância ao disposto no art. 8º da Instrução Normativa n. 27/2025 da Controladoria Geral do Município, o qual estabelece que "o reajuste será concedido sempre na data de aniversário do contrato, e seu efeito, no primeiro reajuste, retroagirá e alcançará a data do

[5]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;

orçamento estimado a que se referir a proposta apresentada na licitação". Tal medida visa conferir segurança jurídica, transparência e previsibilidade na execução contratual, evitando controvérsias futuras acerca do marco temporal para aplicação do reajuste.

Ainda, recomenda-se que o instrumento contratual individualize de forma clara os itens ou lotes que compõem o objeto, seus respectivos quantitativos e valores unitários e totais, de modo a permitir a adequada identificação daquilo que foi efetivamente contratado e a correta aferição da base de cálculo das eventuais alterações quantitativas previstas nos arts. 124 e 125 da Lei n. 14.133/2021.

Considerando que o Mapa de Gerenciamento de Riscos identifica eventos capazes de comprometer a continuidade da produção, especialmente falhas mecânicas e indisponibilidade do equipamento, recomenda-se que a Secretaria confira a correspondência entre as medidas preventivas e de contingência previstas no referido documento e as obrigações efetivamente estabelecidas no Termo de Referência e na minuta contratual. Especial atenção deverá ser conferida aos prazos de atendimento, reparo e substituição do equipamento, bem como às consequências contratuais decorrentes da indisponibilidade, de modo a assegurar que os riscos identificados estejam adequadamente tratados nos instrumentos da contratação.

Ressalta-se que o Mapa de Gerenciamento de Riscos apresentado não se confunde, por si só, com uma matriz contratual de alocação de riscos, nos termos do art. 22 da 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, 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.

Recomenda-se a revisão das remissões internas da minuta contratual, especialmente do item 5.7.2, que faz referência ao item 5.5.1 ao disciplinar o prazo para apresentação do requerimento de reajuste, embora a disposição referenciada trate da fixação da data do orçamento estimado. A providência visa assegurar a clareza e a coerência das cláusulas contratuais, evitando dúvidas interpretativas durante sua execução.

Por fim, recomenda-se que a Diretoria responsável proceda à conferência final da minuta contratual, assegurando sua compatibilidade com o Termo de Referência, especialmente quanto à disponibilização do equipamento, manutenção preventiva e corretiva, substituição em caso de falhas, responsabilidades operacionais, critérios de medição e pagamento, reajustamento e condições de fiscalização, de modo que as obrigações estabelecidas sejam claras, objetivas e adequadas à natureza da locação pretendida.

2.5 – Da publicidade do Edital e da minuta do Contrato

Por fim, considerando o disposto no artigo 54, *caput*, §1º, é obrigatória 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[6].

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

Diante do exposto, esta Procuradoria manifesta-se pela possibilidade jurídica de prosseguimento do **Pregão Eletrônico n. 450/2026, condicionada ao prévio atendimento das adequações de natureza jurídica indicadas neste parecer, necessárias à compatibilização dos documentos que integram a fase preparatória e à plena observância das disposições da Lei n. 14.133/2021 e da regulamentação aplicável.**

As recomendações de caráter meramente administrativo ou destinadas ao aperfeiçoamento da instrução processual, quando expressamente assim identificadas, não constituem condicionantes ao prosseguimento do feito, cabendo à autoridade competente avaliar sua pertinência no âmbito de sua discricionariedade administrativa.

Registre-se que esta Procuradoria Jurídica optou por não emitir despacho inicial para ajustes, adotando-se a elaboração imediata de parecer jurídico contendo, de forma concentrada, as recomendações que seriam objeto de manifestação preliminar, haja vista a inexistência de questões prejudiciais à análise de cunho jurídico, conferindo-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*

[6] 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.

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[7].

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[8].

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[9].

Chapecó-SC, 15 de Outubro de 2026.

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

---

[7] 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)

[8] 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)

[9] 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 NATHALIE SCUSSIATTO
Papel: Parte
(CPF 093.726.789-96)
Data: 15/10/2026 16:36:04 -03:00