



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer nº 149/2025

Processo Administrativo Eletrônico nº 3.980/2025

Referência: Aquisição de pedras

EMENTA: LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO – AQUISIÇÃO DE PEDRAS PARA MANUTENÇÃO DE OBRAS E VIAS – PLANEJAMENTO PARCIALMENTE DEFICIENTE – LEVANTAMENTO DE MERCADO INSUFICIENTE – DIFERENCIAÇÃO ENTRE PERÍMETRO URBANO E RURAL SEM CRITÉRIO OBJETIVO DE MENSURAÇÃO – ANÁLISE DE RISCOS DISSOCIADA DO TERMO DE REFERÊNCIA E DA MINUTA CONTRATUAL – JUSTIFICATIVA FRÁGIL PARA O USO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP) – NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES – MINUTAS EDITALÍCIAS E CONTRATUAIS FORMALMENTE ADEQUADAS – NÃO RECOMENDAÇÃO DO PROSSEGUIMENTO ENQUANTO NÃO SANADAS AS IRREGULARIDADES, SUJEITO À AVALIAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE. Parecer jurídico emitido nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021. Trata-se de processo administrativo destinado à contratação de pedras para manutenção de obras e ruas no Município de Caçador/SC, mediante Sistema de Registro de Preços. Constatou-se que, embora a instrução contenha DFD, ETP, Análise de Riscos, TR, Pesquisa de Preços e Minutas, persistem falhas relevantes no levantamento de mercado, na definição de critérios para o custo logístico urbano/rural, na vinculação da análise de riscos ao TR e na justificativa para adoção do SRP. Desse modo, não se recomenda o prosseguimento do certame até o saneamento das falhas, ficando a continuidade sujeita ao juízo da Autoridade Competente quanto à conveniência e oportunidade.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo destinado à aquisição pedras para manutenção de obras e ruas do município de Caçador, SC, mediante Sistema de Registro de Preços.

2. Consta nos autos os seguintes documentos para análise jurídica:

- I) Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- II) Estudo Técnico Preliminar;
- III) Análise de riscos;
- IV) Termo de Referência;
- V) Relatório de pesquisa de preços;
- VI) Minutas do edital e da Ata de Registro de Preços; e
- VII) Decreto de nomeação do Pregoeiro e Equipe de Apoio.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

3. Por último, a Diretoria de Compras e Licitações encaminha à Procuradoria do Município pedido para emissão de parecer jurídico para controle prévio de legalidade, conforme estabelecido nos artigos 53 da Lei n.º 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal n.º 10.792/2023.

4. **É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.¹**

I. DA ANÁLISE JURÍDICA

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

6. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

7. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

8. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

9. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...] É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer"*².

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.

¹ Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. Leme: LED, 2003, pág.273).

² Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo: Atlas*, 2012. p. 239



11. Inicialmente, cabe mencionar que formalizado o Documento de Formalização de Demanda (DFD), é essencial identificar a necessidade subjacente a sua contratação. Para isso, a Lei n.º 14.133/2021 define a fase preparatória como primeira etapa do processo licitatório e é disciplinada pelo Capítulo II da referida lei.

12. No âmbito do Poder Executivo municipal, o Decreto n.º 10.792/2023 regulamentou que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e que as licitações para aquisições de bens e prestação de serviços, inclusive as contratações diretas quando for o caso, deverão ser precedidas de estudo técnico preliminar, análise de riscos e instruídas com termo de referência.

13. O art. 6º, inc. XX, da Lei n.º 14.133/2021 disciplina que o Estudo Técnico Preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho³:

O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.

14. No mais, os próprios elementos que devem constar no ETP indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021:

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: [...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 347.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

15. O ETP deve evidenciar o problema e a melhor solução, contendo, entre outros, estimativas de quantidades com memórias de cálculo, levantamento de mercado com alternativas e justificativa técnica/econômica da solução, descrição da solução como um todo, justificativa para parcelar ou não, resultados pretendidos, providências prévias, contratações correlatas/interdependentes e posicionamento conclusivo.

16. Após o registro mencionado, é importante destacar que não cabe ao órgão jurídico avaliar o mérito da oportunidade e conveniência das razões apresentadas pela Unidade Demandante, especialmente em contextos onde a tecnicidade é predominante. O papel do órgão jurídico é recomendar que se realize uma análise aprofundada da necessidade administrativa, orientando-a a registrar essa reflexão nos autos, caso ainda não tenha sido feito, ou a aprimorá-la, se for insuficiente ou inadequada.

17. No presente caso, o objeto desta licitação encontra-se atualmente sob análise na Auditoria de Regularidade nº @RLA 25/00010982, em trâmite junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, estando ainda na fase de audiência das autoridades municipais.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

18. Nesse processo, a Diretoria de Licitação e Contratações (DLC) do TCE/SC, identificou diversas irregularidades, as quais cito como mais relevantes: (i) utilização inadequada do Sistema de Registro de Preços (SRP) para aquisição de insumos destinados à execução direta de obras do programa "Barro Zero", sem o devido planejamento dos quantitativos das necessidades; e (ii) continuidade na utilização inadequada do Sistema de Registro de Preços (SRP) para aquisição de insumos destinados à execução direta de obras do programa "Barro Zero", sem o devido planejamento dos quantitativos das necessidades, além de outros pontos levantados pela auditoria do TCE/SC que não possuem relação direta com essa manifestação.

19. Ainda, chama a atenção o valor expressivo de mais de R\$ 6 milhões de reais, novamente mediante Sistema de Registro de Preços sem que isso esteja devidamente justificado nos documentos preliminares. Embora haja previsão no Plano de Contratação Anual, não há documentos que lhe dão suporte, conforme exige o inciso VI, §1º do art. 18 da Lei de Licitações.

20. Ademais, a divisão de itens entre perímetro urbano e rural, já prevista no Termo de Referência, reflete de forma objetiva as diferenças de custo logístico. A título exemplificativo, a "pedra graduada" está fixada em R\$ 91,08 por tonelada no perímetro urbano, contra R\$ 112,86 por tonelada no rural; o "rachão", por sua vez, apresenta valor de R\$ 87,33 no urbano, contra R\$ 107,47 no rural.

21. Essa diferenciação decorre do fundamento exposto pela Unidade Demandante, segundo o qual a contratada deve proceder à entrega diretamente no local da obra, assumindo integralmente as despesas de transporte e demais encargos logísticos, independentemente de a obra situar-se em área urbana ou rural.

22. Todavia, o "perímetro rural" foi tratado de modo amplo e uniforme, sem mensuração objetiva da extensão do deslocamento. Por exemplo, uma entrega em linha do interior limítrofe à área urbana tende a receber a mesma remuneração por tonelada que outra em localidade rural limítrofe ao município e muito mais distante do núcleo urbano, o que pode gerar distorções de vantajosidade e de isonomia.

23. Para mitigar esse risco, recomenda-se parametrizar o rural em macrozonas por raio quilométrico ou prever fator de ajuste por quilômetro rodado a partir de marco municipal, preservando o planejamento e a economicidade que devem ser delineados no ETP e TR.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

24. Outro ponto que merece atenção é a assinatura do ordenador de despesa nos documentos de planejamento do processo. Registra-se, para fins de governança e segregação de funções, que a autoridade máxima não elabora o Estudo Técnico Preliminar (ETP) nem o Termo de Referência (TR). Esses documentos integram a fase preparatória e são produzidos pela unidade demandante/área técnica..

25. No caso concreto, inclusive, consta que “os servidores da Unidade Demandante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar”, reforçando que a atribuição é técnica e não da autoridade decisória; ao TR, por sua vez, a lei confere conteúdo e parâmetros específicos (art. 6º, XXIII), igualmente próprios da fase de planejamento.

26. Na etapa externa, compete ao agente de contratação processar e julgar o certame, ao passo que à autoridade competente cabe o juízo final de conveniência e oportunidade quanto adjudicação e homologação do processo, preservando-se a segregação de funções.

27. À Diretoria de Compras e Licitações incumbe atuar como “primeira linha de defesa”, nos termos do art. 169 da Lei nº 14.133/2021, quanto aos quesitos formais, por exemplo, verificação de assinaturas, competência dos signatários, instrução mínima e publicidade obrigatória, **de modo que vícios formais, como o de assinatura, sejam retidos para saneamento e não avancem à apreciação da autoridade competente.**

28. O próximo passo após a elaboração do ETP com a escolha da melhor solução, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. No mesmo sentido, os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal n.º 10.792, de 2023 definem que sempre que possível deve ser dedicado a cada processo a identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei n.º 14.133, de 2021:

§ 3º O órgão ou entidade demandante, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, deverá proceder a uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual.

§ 4º A análise a que se refere o § 3º, sempre que possível, deve levar em consideração o histórico de licitações, inclusive as desertas ou frustradas, e contratações anteriores com objeto semelhante, aferindo-se e sanando-se, de antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

29. No caso em análise, a Unidade Demandante realizou a avaliação de riscos e apontou medidas mitigatórias destinadas a evitar possíveis frustrações no procedimento licitatório e na futura contratação. Entretanto, tais medidas encontram-se dissociadas das obrigações previstas no Termo de Referência e na minuta contratual, o que torna o documento meramente pro forma, sem atender de forma efetiva à sua finalidade.

30. Quanto à elaboração do Termo de Referência, o inciso XXIII do art. 6º da Lei n.º 14.133/2021 dispõe que este documento deverá conter os seguintes elementos:

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

[...]

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

31. O Termo de Referência foi juntado aos autos contempla as cláusulas e condições essenciais exigidas para a espécie, ficando, contudo, sua adequação condicionada ao eventual esclarecimento da solução adotada, caso haja reavaliação do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

32. Já quanto a modalidade de licitação escolhida para a contratação, constata-se que é o pregão eletrônico, cujo escolha deve ser para objetos que se enquadrem na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho objetivamente descritíveis e usualmente



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

encontrados no mercado, conforme previsto nos incisos XIII, XLI e XLV do artigo 6º da Lei n.º 14.133/2021.

33. No caso concreto, a Unidade Demandante declarou expressamente a natureza comum do objeto da licitação.

34. No que se refere às minutas do edital e da Ata de Registro de Preços juntada aos autos, estas contêm todas as cláusulas essenciais exigidas em instrumentos dessa natureza. Contudo, sem fundamentação que demonstre a pertinência do Sistema de Registro de Preços, impõe-se revisar o edital, ajustando-o à modalidade de contratação efetivamente adequada e comprovando a compatibilidade orçamentária da despesa, **caso não seja justificado pela Unidade Demandante a pertinência do SRP.**

35. Noutro viés, cabe mencionar que a condução da fase externa dos processos licitatórios e procedimentos auxiliares, na forma eletrônica ou presencial, será processada e julgada por intermédio do agente de contratação, do pregoeiro ou de comissão de contratação. Assim, verifica-se nos autos a indicação e nomeação do agente de contratação/pregoeiro para condução do processo licitatório, nos termos do art. 5º do Decreto Municipal n.º 10.792/2023.

36. Por fim, destacamos ainda, que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação nos meios oficiais de publicação, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei n.º 14.133/2021.

37. Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei n.º 14.133/2021.

II. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei n.º 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28, caput e §2º do Decreto Municipal n.º 10.792/2023, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, **não se recomenda o prosseguimento do**



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

processo diante das falhas constatadas na justificativa para adoção do Sistema de Registro de Preços, devendo eventual continuidade do procedimento ficar condicionada à avaliação da Autoridade Competente quanto à conveniência e oportunidade do ajuste.

38. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir.

Caçador, SC, 03 de outubro de 2025.

Lucas Filipini Chaves
Procurador-Geral do Município
Portaria n. 41.435/2025
OAB/SC 67.400