



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer n.º 170/2025

Processo Administrativo Eletrônico n.º 4.361/2025

Referência: Aquisição de veículo com cesto aéreo

EMENTA: LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO – AQUISIÇÃO DE VEÍCULO COM CESTO AÉREO PARA MANUTENÇÃO DA REDE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA – PLANEJAMENTO INSTRUÍDO COM DFD, ETP, ANÁLISE DE RISCOS E TERMO DE REFERÊNCIA – ETP COM ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS RESTRITIVAS E SEM JUSTIFICATIVA TÉCNICA, LEVANTAMENTO DE MERCADO DEFICIENTE PELA AUSÊNCIA DE ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AQUISIÇÃO E LOCAÇÃO, E OMISSÃO DE CONTRATAÇÕES CORRELATAS INDISPENSÁVEIS (SEGURO) – MAPA DE RISCOS CONTRADITÓRIO, QUE APONTA O RISCO DE RESTRINGIR A COMPETITIVIDADE, MAS NÃO IMPEDE A INCLUSÃO DE EXIGÊNCIAS EXCESSIVAS NO ETP E TR – TERMO DE REFERÊNCIA PREJUDICADO, POIS BASEADO EM PREMISSA VICIADA DO ETP – CONCLUSÃO PELA DEVOLUÇÃO DO PROCESSO PARA READEQUAÇÃO COMPLETA DO PLANEJAMENTO, COM A CORREÇÃO DOS VÍCIOS APONTADOS. Parecer jurídico emitido com fundamento no art. [53](#) da Lei Federal n.º 14.133/2021 e no art. [28](#) do Decreto Municipal n.º 10.792/2023, no âmbito do controle prévio de legalidade de processo licitatório voltado à aquisição de veículo com cesto aéreo. A instrução da fase preparatória apresenta vícios insanáveis que comprometem a legalidade, a economicidade e a competitividade do certame, notadamente no Estudo Técnico Preliminar, que contém especificações restritivas sem motivação, ausência de análise da vantajosidade da aquisição frente à locação e omissão de custos interdependentes. Recomenda-se a devolução dos autos à origem para completa readequação do planejamento, condicionando o prosseguimento à correção das falhas apontadas.

1. Trata-se de análise jurídica da fase preparatória de processo licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, que visa à aquisição de 1 (um) veículo novo, tipo caminhonete 4x4, equipado com cesto aéreo, para atender às necessidades de manutenção da rede de iluminação pública do Município de Caçador/SC.
2. Foram submetidos a esta análise o Documento de Formalização de Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Mapa de Risco e o respectivo Termo de Referência (TR), além dos documentos acessórios que compõem a instrução inicial do certame.
3. O presente parecer tem por finalidade exercer o controle prévio de legalidade dos atos administrativos, em conformidade com o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, bem como o



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

disposto no artigo 28 do Decreto Municipal n.º 10.792/2023, avaliando a conformidade do planejamento da contratação com as normas legais e a jurisprudência aplicável.

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



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

11. A fase preparatória é o alicerce de qualquer contratação pública, e sua correta instrução é condição de validade para todo o processo. Conforme o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, esta etapa deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação.

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](#).

12. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) avaliado, descreve a necessidade da contratação da seguinte forma:

"Atualmente, o Município não dispõe de veículo próprio equipado com cesto aéreo para execução de serviços em altura voltados à rede pública de iluminação. As manutenções têm sido realizadas de forma improvisada ou por meio de terceirizações, o que acarreta riscos à segurança dos servidores e de terceiros, além de elevar custos operacionais com locações pontuais e comprometer a eficiência no atendimento das demandas da comunidade. Há, portanto, a



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

necessidade de estruturar uma solução que proporcione autonomia, segurança e eficiência na execução desses serviços.

A medida permitirá maior autonomia, segurança operacional, redução de custos recorrentes com locações e maior agilidade na resposta às demandas da comunidade.”

13. A necessidade pública de garantir autonomia, segurança e eficiência na manutenção da iluminação justifica a presente contratação. No entanto, a solução de aquisição escolhida e sua especificação apresentam vícios que serão detalhados a seguir, sem prejuízo da análise de mérito, de competência da equipe técnica que elaborou os estudos preliminares.

14. O ETP e o TR estabelecem uma série de especificações técnicas mínimas para o veículo e o equipamento, como: Motor DIESEL com no mínimo 150cv; Tração 4x4 original de fábrica; Peso Bruto Total (PBT) máximo de 3.500 kg; Capacidade mínima de carga útil de 1.130 Kg; Distância entre eixos mínima de 3.000 mm; Altura mínima de trabalho do cesto de 10.0 m.

15. Embora a descrição detalhada do objeto seja necessária, não há, em nenhum dos documentos, qualquer justificativa técnica que fundamente a indispensabilidade de cada um desses requisitos. Por que a tração deve ser 4x4? Por que a potência mínima é de 150cv? Qual estudo técnico definiu que uma altura de trabalho inferior a 10 metros seria insuficiente?

16. A ausência de motivação para especificações do universo de veículos e equipamentos que poderiam atender à necessidade da Administração viola o art. 40, V, 'a', da Lei nº 14.133/2021, que veda a estipulação de especificações que, sem justificativa técnica, restrinjam a competição.

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

V - atendimento aos princípios:

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

17. O Tribunal de Contas da União (TCU) possui jurisprudência sobre o tema, rechaçando exigências excessivas que não se mostrem indispensáveis para a execução do objeto. A prática pode direcionar o certame e afastar potenciais licitantes, ferindo o princípio da competitividade.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

*REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIO. INCONSISTÊNCIAS EM RELAÇÃO AO PLANEJAMENTO E À CONDUÇÃO DA LICITAÇÃO. INDÍCIOS DE RESTRIÇÃO INJUSTIFICADA À COMPETITIVIDADE E DE SOBREPREGO. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER OS ATOS DECORRENTES DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E DE NOVAS ADESÕES À REFERIDA ATA. OITIVAS. DILIGÊNCIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CONFIRMAÇÃO DA CAUTELAR. **PREVISÃO DE EXIGÊNCIAS INDEVIDAS OU NÃO JUSTIFICADAS. DETALHAMENTO EXCESSIVO DOS ITENS LICITADOS.** ADJUDICAÇÃO POR PREÇO GLOBAL DE LOTES EM VEZ DE ITENS. ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO. AUDIÊNCIA DOS GESTORES. (TCU - RP: 9342021, Relator: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 28/04/2021)*

18. No julgado citado, o TCU considerou irregulares especificações técnicas excessivas que restringiram o princípio da competitividade, levando à revogação do certame para reavaliação das reais necessidades da Administração.

19. No mais, o levantamento de mercado é deficiente quanto a ausência de análise comparativa entre aquisição vs. locação. O ETP falha gravemente ao não demonstrar, de forma objetiva e baseada em dados, a vantajosidade da aquisição do veículo em detrimento de outras soluções, como a locação.

20. O art. 44 da Lei nº 14.133/2021 é taxativo ao determinar que, ao licitar a compra de bens, a Administração deve avaliar a economicidade de outras alternativas, como a locação, "*considerados os custos e os benefícios de cada opção*".

21. O estudo apresentado limita-se a afirmar que a locação possui "mercado restrito" e "custos acumulados mais altos no médio prazo", **sem apresentar uma única cotação, planilha de custos ou análise do ciclo de vida do bem que comprove essas alegações.** A justificativa de que os recursos da COSIP são para "despesa de capital" é um argumento de natureza orçamentária, que não se confunde com a análise de economicidade exigida por lei.

22. A jurisprudência do TCU é rigorosa quanto à necessidade de estudos robustos que comparem as opções disponíveis. No Acórdão nº 1627/2024 – Plenário, uma empresa representante alegou que um pregão para locação com serviços de equipamentos de TI era irregular. Contudo, o TCU considerou a representação improcedente. A decisão foi favorável à Administração justamente porque o órgão licitante cumpriu seu dever de casa, realizando Estudo Técnico Preliminar (ETP) detalhado, no qual analisou e comparou três cenários possíveis entre aquisição, locação e outsourcing.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

23. Portanto, a ausência dessa análise configura falha grave no planejamento, podendo levar à escolha de uma solução antieconômica para a Administração.

24. Outro ponto que merece atenção no ETP é referente no item "11. CONTRATAÇÕES CORRELATAS/INTERDEPENDENTES", onde afirma-se expressamente que **"Não se aplica"**. A declaração pode constituir erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

25. A aquisição de um veículo de alto valor torna a contratação de um seguro uma despesa não apenas correlata, mas indispensável para a gestão responsável do patrimônio público. A omissão dessa análise demonstra um planejamento deficiente e uma falha em antever riscos e custos associados à solução escolhida, violando o art. 18, § 1º, XI, da Lei nº 14.133/2021.

26. Em auditoria, o TCU (RA 15552023), apontou a "deficiente gestão de riscos" e "controles internos insuficientes" como falhas graves no planejamento de contratações, recomendando a implementação de planos de ação para mitigação de riscos, o que inclui a análise de custos e serviços acessórios.

RELATÓRIO DE AUDITORIA. AUDITORIA INTEGRADA. COMANDO DA AERONÁUTICA. CONTRATOS DE SUPORTE LOGÍSTICO. RISCOS ELEVADOS DETECTADOS. CONTROLES INTERNOS INSUFICIENTES. DETERMINAÇÕES PARA PLANO DE AÇÃO DE MITIGAÇÃO DE RISCOS E PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PROCEDIMENTOS PARA MELHORIA DO ACOMPANHAMENTO E GESTÃO DOS CONTRATOS E PARA AUMENTO DA SUA TRANSPARÊNCIA. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIAS QUE VISAM APRIMORAR OS MECANISMOS DE CONTRATAÇÃO E EVITAR OCORRÊNCIAS SEMELHANTES EM CONTRATOS FUTUROS. (TCU - RA: 15552023, Relator: AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 26/07/2023)

27. Após essas avaliações, cumpre destacar que, após a elaboração do Estudo Técnico Preliminar e a definição da solução mais adequada, o planejamento da contratação deve contemplar, sempre que possível, a análise de riscos. Nesse sentido, os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal n.º 10.792/2023 dispõem que a análise de riscos constitui etapa recomendável, alinhada às diretrizes da Lei n.º 14.133/2021, conforme se extrai dos seguintes dispositivos:

§ 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



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

contratações anteriores com objeto semelhante, aferindo-se e sanando-se, de antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento.

28. No caso em apreço, a análise do Mapa de Gerenciamento de Riscos revela uma contradição flagrante que evidencia a natureza meramente *pro forma* com que os documentos da fase preparatória foram elaborados, esvaziando a sua finalidade como instrumentos de governança e planejamento.

29. O referido mapa, cuja função é antever problemas e definir ações para mitigá-los, identifica corretamente o risco de "Licitação deserta ou fracassada". Como principal ação para mitigar esse risco, o próprio documento aponta a necessidade de "Revisar especificações técnicas para evitar restrições excessivas."

30. Ocorre que, conforme detalhado anterior, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) seguiram o caminho exatamente oposto. Ambos os documentos estão repletos de especificações técnicas restritivas e detalhadas de potência mínima, tipo de tração, capacidade de carga, entre outras sem a devida justificativa técnica que demonstrasse sua indispensabilidade.

31. Essa divergência demonstra que a equipe de planejamento, embora ciente do risco de que exigências excessivas pudessem frustrar o certame, optou por não implementar a medida de controle que ela mesma propôs. O Mapa de Riscos, que deveria ser um guia para um planejamento seguro e eficiente, foi tratado como um mero formulário a ser preenchido, sem qualquer efeito prático sobre as decisões tomadas.

32. Quanto à elaboração do Termo de Referência, embora contenha formalmente os elementos exigidos pelo art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, **está irremediavelmente prejudicado**. Sua existência se baseia na escolha pela "aquisição", uma solução cuja vantajosidade não foi demonstrada no ETP.

33. A fundamentação da contratação, os requisitos e o modelo de execução descritos no TR partem de uma premissa viciada. Portanto, a manutenção do Termo de Referência nos moldes atuais perpetua as ilegalidades identificadas no estudo que o antecedeu.



II.

DA CONCLUSÃO

34. Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos de mérito técnico, conclui-se que a fase preparatória do presente processo licitatório apresenta **vícios insanáveis que comprometem sua legalidade e afrontam os princípios da eficiência, da economicidade e da competitividade**. As falhas identificadas, requisitos imotivados, ausência de análise de vantajosidade e omissão de contratações interdependentes, caracterizam um planejamento deficiente e expõem a Administração a riscos de dano ao erário e questionamentos pelos órgãos de controle.

35. Diante disso, não se recomenda o prosseguimento do certame, sugerindo-se a devolução imediata dos autos à unidade demandante para a completa readequação do Estudo Técnico Preliminar.

36. Caso a aquisição se confirme como a opção mais vantajosa, **a unidade demandante deverá incluir no ETP as justificativas técnicas detalhadas para cada um dos requisitos mínimos exigidos para o veículo e o cesto aéreo**. Somente após a aprovação de um Estudo Técnico Preliminar devidamente corrigido e fundamentado, deverá ser elaborado um novo Termo de Referência que reflita a solução comprovadamente mais vantajosa para a Administração.

37. A continuidade do processo sem os devidos ajustes sujeita os agentes públicos responsáveis à responsabilização por erro grosseiro, nos termos da legislação vigente.

38. Estas são as considerações pertinentes, submetidas à avaliação da autoridade competente quanto à conveniência e oportunidade de acatá-las.

Caçador, SC, 30 de outubro de 2025.

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