



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer nº 021/2025

Processo administrativo eletrônico nº 842/2025

Referência: Análise prévia de legalidade – Licitação – Festa do Município 2025

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. POSSÍVEL DESCONFORMIDADE À LEI Nº 14.133/2021. ART. 17, § 2º E § 5º. NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA ROBUSTA PARA NÃO UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO. RISCO DE RESTRIÇÃO DA COMPETITIVIDADE E DESCUMPRIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA E ECONOMICIDADE. PRIORIDADE LEGAL DO PREGÃO ELETRÔNICO. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO. ESTIMATIVA DE CUSTOS BASEADA EM HISTÓRICO DE LICITAÇÕES PASSADAS. ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL. PROSSEGUIMENTO DO FEITO.

Cuida-se de solicitação para análise jurídica prévia referente à processo licitatório de pregão presencial para a contratação de solução especializada para a realização do evento comemorativo dos 91 anos do Município de Caçador/SC, a ser realizado entre os dias 22 a 24 de março de 2025.

O fundamento para tal contratação direta encontra-se no art. 17, parágrafos 2º e 5º, da Lei nº 14.133/2021, que permite a realização do pregão licitatório na modalidade presencial.

Constam dos autos os seguintes documentos para análise jurídica:

- I) Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- II) Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- III) Mapa de Gerenciamento de Riscos;
- IV) Termo de Referência (TR);
- V) Minuta do Edital de Pregão Presencial.

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

É o sucinto relatório. Passa-se à análise jurídica.¹

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.



I. DA ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o ato denominado de parecer jurídico surge, na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos, ou por uma exigência legal que condiciona o prosseguimento do feito à análise pelo órgão de assessoramento jurídico.

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

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 tem prerrogativas e atribuições distintas.

Nesse sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear a autoridade competente, que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo, com as consequências jurídicas daí decorrentes.

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.

Dito isso, passa-se à análise do mérito.

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

No âmbito do Poder Executivo municipal, o Decreto n. 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

(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

quando for o caso, deverão ser precedidas de estudo técnico preliminar, análise de riscos e instruídas com termo de referência.

O artigo 18 da Lei n. 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

*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. (grifou-se)

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Nele, são identificados o interesse público envolvido e a solução mais adequada para atendê-lo.

A partir dessa identificação, é possível explorar soluções disponíveis no mercado, as quais podem diferir do pedido inicial definido no Requerimento de Contratação (REC) ou Documento de Formalização da Demanda (DFD). Após identificar a melhor solução, considerando possíveis alternativas, inicia-se a fase de estudo detalhado para definir o objeto da licitação e todos os seus aspectos. **A instrução do processo licitatório deve refletir claramente essa sequência lógica.**

No presente caso, por tratar de contratação de solução específica a ser fornecida por empresa especializada – qual seja, a gestão integral para a promoção das festividades de aniversário da municipalidade –, os servidores da Unidade Demandante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar visando justificar a adoção de tal procedimento na modalidade **pregão presencial**. Em que pese se tratar de documento técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele contém as previsões necessárias relacionadas no art. 18, §1º, da Lei n. 14.133/2021.

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. 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 com base nas premissas estabelecidas pela Lei n. 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.

Na situação em questão, a Unidade Demandante realizou avaliação de riscos envolvidos na contratação, que instrui o presente procedimento interno da licitação, inclusive no que concerne à modalidade de licitação a ser realizada.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Quanto à modalidade de contratação adotada, esta foi a prevista na Lei nº 14.133/2021, que em seu art. 17, § 2º, estabelece que a regra geral para a contratação de bens e serviços comuns é a realização do pregão eletrônico, salvo justificativa expressa da impossibilidade de utilização dessa modalidade. **O § 5º do mesmo artigo reforça que a escolha do pregão presencial deve ser excepcional e devidamente motivada.**

O estudo técnico preliminar e os demais documentos anexados ao processo apresentam justificativa para a escolha do pregão presencial. Todavia, os argumentos apresentados, como celeridade processual e maior controle sobre os prazos, são genéricos e não demonstram tecnicamente a inviabilidade da modalidade eletrônica.

Ainda que a Nova Lei de Licitações estabeleça que o pregão eletrônico seja a regra, ela faculta ao administrador público a realização de licitação na modalidade presencial, desde que devidamente justificada a sua real necessidade.

Desta forma, **recomenda-se que o setor demandante**, antes da manutenção do pregão presencial, apresente estudo comparativo objetivo que demonstre, com dados concretos, a impossibilidade de utilização do meio eletrônico – inclusive com a indicação dos processos administrativos de outros pregões eletrônicos realizados pelo setor, o prazo de realização, as frustrações encontradas, etc.

Ademais, caso mantida a opção pela modalidade de licitação presencial, atentar-se à **necessidade de a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo**, para posterior justado aos autos do processo licitatório, além de ser dada a mais ampla publicidade aos editais de chamamento público, garantindo assim a competitividade da licitação.

Ademais, no que concerne à formação dos preços estimados para a contratação, em que pese a justificativa para os valores empregados, inclusive com orçamentos de empresas especializadas, consultas ao sistema "Farol" e consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, há aprimoramentos a serem realizados nos elementos formadores do preço.

Inicialmente, no Item 6 do ETP, sob título "Estimativa do Preço da Contratação", constam telas de consulta ao PNCP, em contratações semelhantes realizadas pelos municípios de Porto Alegre/RS, São José do Egito/PE, Vidal Ramos/SC, Guarabira/PB. Todavia, **recomenda-se que o processo seja instruído com o extrato completo das referidas contratações contantes do PNCP, inclusive valores e demais elementos, que poderão ser juntados como anexos ao presente processo.**



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Por fim, no que concerne à formação do preço estimado da contratação pretendida, o processo não apresenta uma referência aos valores praticados em licitações passadas para eventos similares, como as edições anteriores da Festa de Aniversário do Município. Essa referência é fundamental para evitar discrepâncias e assegurar economicidade, além de garantir legitimidade ao certame, de acordo com a evolução dos preços no decorrer do tempo.

Desta forma, **recomenda-se incluir levantamento detalhado dos custos de edições anteriores, ajustados para inflação e outras variáveis relevantes, como forma de corroborar a adequação do valor estimado.**

Quanto à minuta do edital e contrato juntados aos autos, verifica-se que o documento reúne as cláusulas e condições essenciais mínimas exigidas nos instrumentos da espécie.

DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28, *caput* e §2º do Decreto Municipal nº 10.792/2023, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, recomenda-se o prosseguimento do processo sujeito à avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência dos ajustes sugeridos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Caçador/SC, 17 de fevereiro de 2025

André Damaceno
Procurador Municipal
OAB/SC 39.918