



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer nº 103/2025

Processo Administrativo Eletrônico nº 2.846/2025

Referência: Aquisição de concreto usinado

EMENTA: LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO – AQUISIÇÃO DE CONCRETO USINADO PARA EXECUÇÃO DE MEIOS-FIOS – PLANEJAMENTO PARCIALMENTE DEFICIENTE – LEVANTAMENTO DE MERCADO INSUFICIENTE – JUSTIFICATIVA FRÁGIL PARA O USO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP) – MINUTAS EDITALÍCIAS E CONTRATUAIS ADEQUADAS – RECOMENDAÇÃO PELO PROSSEGUIMENTO CONDICIONADA À CORREÇÃO DAS FALHAS APONTADAS, 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 concreto usinado para construção de meios-fios no Município de Caçador/SC. A documentação instrutória contempla os elementos exigidos na fase interna (DFD, ETP, Análise de Riscos, Termo de Referência, Pesquisa de Preços e Minutas), porém foram constatadas falhas no levantamento de mercado e na justificativa para adoção do Sistema de Registro de Preços. Recomenda-se o prosseguimento do certame, desde que observadas as correções apontadas, ficando a continuidade da contratação sujeita à deliberação da Autoridade Competente quanto à conveniência e oportunidade.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo destinado à aquisição de concreto extrusado para construção de meios-fios das vias públicas do município de Caçador, SC.

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.

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.

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, Petrólio. *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

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.
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;

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

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;

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 refulgos, quando aplicável;

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

15. 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.

16. O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

17. No caso em análise, os servidores da Unidade Demandante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar. Embora se trate de um documento técnico cuja avaliação final cabe ao próprio órgão assistido, observa-se que o documento da fase preparatória apresenta deficiências quanto ao levantamento de mercado e justificativas para adoção do procedimento auxiliar do Sistema de Registro de Preços (SRP).

18. Destaca-se que o levantamento de mercado consiste na pesquisa e análise do mercado para identificar as soluções disponíveis que atendam às necessidades da contratação e aos requisitos estabelecidos. É fundamental analisar as condições de mercado, como prazos de entrega, garantias, condições de pagamento, custos, entre outros aspectos que podem impactar a execução da contratação.

19. No presente caso, Unidade Demandante restringiu-se a identificar as formas de contratação, seja mediante Ata de registro de preços, ou contratação de mão de obra para execução do meio-fio ou atendimento de obras emergenciais, sem qualquer relação quanto ao levantamento de mercado.

20. Não havendo um levantamento de mercado de forma a demonstrar possíveis soluções para atingir os resultados da contratação, conseqüentemente tem-se os vícios na Solução como um todo. Conforme manifesta-se o Tribunal de Contas da União, *"Uma solução é o conjunto de todos os elementos (bens, serviços e outros) necessários para, de forma integrada, gerar os resultados que atendam à necessidade que ocasionou a contratação"*⁴

21. 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.

⁴ Tribunal de Contas da União, 2014, item "Descrição da solução como um todo" / "O que é?". Disponível em <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-1-7-descricao-da-solucao-como-um-todo/>



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

§ 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.

22. No caso em análise, a Unidade Demandante efetuou a avaliação de riscos indicando medidas mitigatórias para evitar possíveis frustrações no procedimento licitatório e na contratação futura.

23. 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;

24. 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).



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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

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

27. 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.**

28. 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.

29. 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.

30. 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

31. 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, recomenda-se o prosseguimento do processo sujeito à avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência do ajuste.

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

Caçador, SC, 08 de julho de 2025.

Roselaine de Almeida Périco
Procuradora Municipal – Portaria n. 11.132/02
OAB/SC 12.903