



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

Parecer nº 133/2026

Processo administrativo eletrônico nº 1.874/2026

Referência: IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE AUXÍLIO À NAVEGAÇÃO AÉREA (PAPI)

**EMENTA.** CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. FASE DE PLANEJAMENTO COM INCONSISTÊNCIAS NO ETP E TR. CENTRALIZAÇÃO DAS FUNÇÕES. ELIMINAÇÃO DO CONTROLE INTERNO MÍNIMO. Recomenda-se o prosseguimento do processo, condicionado à avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência do ajuste, após as devidas adequações e correções.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a contratação de empresa de engenharia especializada para o fornecimento e a execução completa da implantação do Sistema PAPI (*Precision Approach Path Indicator*) na cabeceira 20 do Aeroporto Regional de Caçador Dr. Carlos Alberto da Costa Neves — SBCD. A contratação será feita por meio de concorrência pública eletrônica, utilizando o critério de julgamento pelo menor preço global.

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

- I) Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- II) Estudo Técnico Preliminar;
- III) Termo de Referência/Projeto Básico;
- IV) Planilhas e Memoriais;
- V) Dotação orçamentária; e
- VI) Minuta do edital e do contrato administrativo;

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. 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal n. 10.792/2023.

4. **É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.<sup>1</sup>**

#### **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

---

<sup>1</sup> 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).



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”<sup>2</sup>.

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.

11. Inicialmente, cabe mencionar que formalizado o Requerimento de Contratação (REC), 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.

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

13. 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*

<sup>2</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo: Atlas, 2012. p. 239



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

*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)

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

15. A partir dessa identificação, é possível explorar soluções disponíveis no mercado. 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.

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 a Unidade Demandante realize uma análise aprofundada da necessidade administrativa, orientando-a a registrar essa reflexão nos autos, caso ainda não tenha sido feito, ou aprimorá-la, se for insuficiente ou inadequada.

17. O Estudo Técnico Preliminar (ETP), foi devidamente elaborado pela área competente,



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

apresentando os elementos básicos de viabilidade previstos no artigo 18, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021. No entanto, em relação à previsão da contratação no Plano de Contratações Anual (PCA), o ETP registra que a demanda não constava originalmente no planejamento vigente.

18. Para suprir tal lacuna, a área técnica anexou a justificativa para alteração e inclusão de demanda no PCA, amparada no artigo 12 da Lei Federal nº 14.133/2021. A motivação decorre de fato superveniente, consistente na confirmação de repasse financeiro do Governo do Estado de Santa Catarina para investimento aeroportuário municipal. Sob a perspectiva da legalidade, a justificativa apresentada é idônea e atende ao princípio do planejamento e da governança das contratações públicas, restando regularizada a inclusão tardia no PCA municipal.

19. No que concerne ao parcelamento do objeto, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) apresenta justificativa robusta no item 9, concluindo pela inviabilidade do fracionamento da solução. A Administração fundamenta tal decisão na natureza integrada da implantação do sistema PAPI, que compreende o fornecimento de equipamentos, a execução de obras civis, instalações elétricas, além de testes e comissionamento final.

20. Sob a ótica do art. 40, § 2º e § 3º, da Lei nº 14.133/2021, conquanto o parcelamento seja a regra para ampliar a competitividade, este deve ser afastado quando a divisão do objeto comprometer a economia de escala ou a unidade técnica e funcional da solução. No caso vertente, a interdependência entre os componentes eletrônicos e a infraestrutura civil no sítio aeroportuário exige uma coordenação técnica rigorosa, cuja fragmentação poderia acarretar riscos de incompatibilidade tecnológica e comprometer a homologação do sistema perante os órgãos aeronáuticos competentes (DECEA/CINDACTA).

21. Ademais, a contratação unificada atende ao princípio da eficiência ao concentrar a responsabilidade técnica integral em um único contratado. Tal medida mitiga o risco de conflitos de atribuições entre diferentes empresas (fornecedora e instaladora), garantindo que o Município receba a solução em pleno funcionamento. Sob o prisma econômico, o parcelamento de um objeto de valor estimado em R\$ 735.565,44, a ser executado em área restrita de aeródromo, elevaria injustificadamente os custos de mobilização e a complexidade de gestão contratual pela Administração.

22. 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 nº 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 nº 14.133, de 2021:



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

*§ 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.*

23. O gerenciamento de riscos é instrumento de governança que visa identificar eventos futuros capazes de comprometer o sucesso da licitação e a regular execução do contrato. O artigo 18, inciso X, da Lei Federal nº 14.133/2021 e o artigo 46, § 3º, do Decreto Municipal nº 10.792/2023 estabelecem o dever de proceder à análise dos riscos operacionais e executivos.

24. No processo sob exame, a área requisitante elaborou um Mapa de Gerenciamento de Riscos no formato básico, no qual são catalogados eventos como licitação deserta, propostas acima do valor estimado, atrasos na execução e indisponibilidade de recursos, definindo ações de mitigação.

25. Não obstante a regularidade formal, é recomendável o aprofundamento do gerenciamento de riscos para que este cumpra a função de Matriz de Alocação de Riscos, nos moldes do art. 103 da NLLC. A Matriz deve definir, de forma objetiva, o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, delimitando quais riscos são assumidos por cada parte (§ 4º do art. 103). No atual estágio, o mapa identifica os riscos, mas carece de uma coluna de alocação de responsabilidade (Administração vs. Contratada).

26. Nesse sentido, aponta-se a necessidade de inclusão e detalhamento de riscos específicos inerentes à engenharia aeroportuária, tais como:

- Risco de Insucesso na Homologação Aeronáutica: Considerando que o sistema PAPI exige inspeção e homologação por órgãos competentes (como o GEIV/DECEA), deve constar expressamente que o risco por falhas técnicas no equipamento ou na instalação que impeçam a homologação é da Contratada, incluindo os custos de novas inspeções.
- Riscos de Interferências Subterrâneas: Dada a execução em área de pista (cabeceira 20), o risco de encontro de interferências não mapeadas no solo deve ser alocado à Administração, salvo se o projeto executivo já contemplar tais elementos.
- Condições Climáticas Atípicas: Deve-se definir se atrasos decorrentes de chuvas prolongadas — comuns na região — serão riscos da contratada (dentro da álea ordinária) ou se constituirão motivo para suspensão do cronograma por força maior.
- Variação Cambial: Em razão da natureza dos equipamentos eletrônicos de precisão,



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

frequentemente importados, recomenda-se prever se a variação cambial será um risco assumido pela contratada até determinado limite percentual, preservando a equação econômico-financeira contra oscilações drásticas.

27. Para a efetiva segurança jurídica do contrato de obra de engenharia aeroportuária, recomendamos a adoção da Matriz de Alocação de Riscos Complementar, conforme modelo anexo. Esta medida visa individualizar as responsabilidades em eventos críticos de comissionamento e execução em sítio aeroportuário ativo, prevenindo litígios administrativos e assegurando o equilíbrio econômico-financeiro nos termos do art. 103, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

28. Após a elaboração do ETP e Análise de Riscos, o processo deve ser instruído com o projeto básico. A elaboração do Termo de Referência/Projeto Básico deve atender aos requisitos estabelecidos no inciso XXV do art. 6º da Lei nº 14.133/2021:

*[...] XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:*

- a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;*
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;*
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*
- d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;*
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei;*

29. A unidade demandante elaborou um Termo de Referência para instruir a licitação. O



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

Termo de Referência apresentado pela unidade técnica visa disciplinar a contratação de empresa para a implantação do sistema PAPI. Em que pese estar bem estruturado, verifica-se algumas contradições que comprometem a clareza do objeto e a segurança do certame.

30. Compulsando os autos, verifica-se uma divergência técnica relevante: enquanto o ETP (Item 10) classifica a contratação como "obra de engenharia", o presente Termo de Referência (Item 1.3) define o objeto como "serviço comum de engenharia".

31. Tal imprecisão não é meramente terminológica, mas possui reflexos diretos no regime de execução e na fiscalização. Tratando-se de instalação de auxílio à navegação aérea que envolve infraestrutura civil e elétrica em sítio aeroportuário, a natureza de obra de engenharia mostra-se tecnicamente mais adequada à luz do Art. 6º, XII, da Lei nº 14.133/2021. Assim, recomenda-se a unificação da classificação em todo o conjunto documental do processo, sob pena de configurar vício de motivação.

32. No que tange aos critérios de habilitação técnica estabelecidos no item 8.4.4 do TR mostram-se proporcionais à complexidade do objeto. Contudo, para o estrito cumprimento do Art. 67 da NLLC, orienta-se que o TR especifique a necessidade de que os atestados de capacidade técnico-profissional sejam acompanhados das respectivas Certidões de Acervo Técnico (CAT), devidamente averbadas perante o conselho profissional competente (CREA/CAU), garantindo que a equipe técnica possua expertise em sistemas de sinalização técnica especializada.

33. Ainda, no Item 8.4.4.3, verifica-se que utilizou-se redação genérica ao tratar da comprovação de experiência técnica, o que demanda correção por configurar vício de planejamento e risco à competitividade do certame.

34. A Lei de Licitações é taxativa ao exigir que as exigências de qualificação técnica sejam restritas às parcelas de maior relevância técnica ou de valor significativo, as quais devem ser objetivamente definidas no instrumento convocatório.

35. O art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021, impõe à Administração o dever de apresentar motivação circunstanciada das condições do edital, especificamente quanto à justificativa das exigências de qualificação técnica e indicação das referidas parcelas. Ao utilizar termos vagos, o edital transfere para a fase de julgamento uma discricionariedade indevida ao Agente de Contratação, permitindo interpretações subjetivas e casuísticas sobre o que seria "capacidade técnica suficiente".

36. O Tribunal de Contas da União, em sólida jurisprudência (Súmula nº 263), consolidou o entendimento de que a Administração deve identificar, de forma precisa no edital, as parcelas que fundamentam a exigência de experiência anterior. O emprego de conceitos jurídicos indeterminados,



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

como o ora detectado, fere o Princípio do Julgamento Objetivo. O licitante detém o direito subjetivo de conhecer, *ex ante*, quais atestados e quantitativos exatos deve apresentar para ser considerado habilitado, sob pena de nulidade do procedimento por cerceamento de defesa e subjetivismo.

37. Para sanar a irregularidade e "blindar" o edital contra impugnações, o item 8.4.4.3 deve ser reescrito para enumerar as atividades indispensáveis. Considerando a especificidade do sistema PAPI, indicando quais as parcelas relevantes devem contemplar.

38. Quanto as minutas do edital e do contrato administrativo, juntado aos autos, verifica-se que os documentos reúnem as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie e na norma de regência.

39. As obrigações constantes nas Cláusulas Oitava e Nona da minuta contratual encontram-se, em linha geral, em consonância com os deveres de fiscalização e responsabilidade previstos na Lei nº 14.133/2021, assegurando o poder-dever da Administração de acompanhar a execução e a responsabilidade civil da Contratada por vícios e danos. Contudo, dada a natureza crítica e altamente especializada do sistema PAPI, identificam-se pontos de incongruência que demandam reforço técnico-jurídico, dado que o objeto desta contratação não se qualifica como uma obra civil comum, mas como um auxílio visual à navegação aérea, sujeito a regime normativo próprio do Comando da Aeronáutica (COMAER) e da ANAC (RBAC 154).

40. Importante que a cláusula Nona preveja expressamente o dever da Contratada de executar o objeto em estrita observância ao RBAC 154 e às diretrizes técnicas do DECEA, sob pena de inabilitação técnica da estrutura instalada.

41. Ademais a implantação do sistema PAPI apenas atinge sua finalidade pública com a efetiva homologação pelos órgãos aeronáuticos competente, sugerindo-se a inclusão da obrigação da Contratada de fornecer toda a documentação técnica ("As-Built") e prestar o suporte técnico necessário durante o processo de homologação junto ao DECEA/ANAC. Esta obrigação deve ser estabelecida como condição *sine qua non* para a emissão do Termo de Recebimento Definitivo.

42. Recomenda-se ainda, reforçar as Cláusulas Oitava e Nona quanto ao dever de manter a área de movimento rigorosamente limpa e sinalizada, conferindo à Fiscalização o poder de paralisar imediatamente as atividades em caso de risco iminente às operações aeroportuárias.

43. Dada a complexidade dos ângulos de visada e precisão do sistema PAPI, o recebimento do objeto deve ser condicionado à aprovação em Testes de Aceitação em Campo (TAC), a serem realizados conforme os parâmetros técnicos do fabricante e das normas aeronáuticas, superando a mera verificação visual ou formal.



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

44. As cláusulas atuais são excessivamente generalistas. Para garantir a eficácia do contrato, sugere-se a inclusão do seguinte subitem na Cláusula 9.1:

*XLVI. A Contratada obriga-se a observar rigorosamente os requisitos técnicos da RBAC 154 (ANAC) e as orientações do DECEA, responsabilizando-se integralmente pelo suporte técnico e documentação necessários até a efetiva homologação do auxílio visual pelos órgãos competentes.*

## **II. DA CONCLUSÃO**

45. 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 do ajuste, devido às recomendações emitidas no decorrer deste parecer.

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

Caçador, SC, 26 de maio de 2026.

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