



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer n.º 039/2026

Processo Administrativo Eletrônico n.º 229/2026

Referência: Serviços de roçada

EMENTA: ANÁLISE DE LEGALIDADE. FASE PREPARATÓRIA. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE ROÇAGEM. VÍCIO MATERIAL NA ESTIMATIVA DE QUANTITATIVOS. AUSÊNCIA DE MEMÓRIA DE CÁLCULO E DOCUMENTOS DE SUPORTE. VIOLAÇÃO AO ART. 18, § 1º, IV, DA LEI Nº 14.133/2021. NECESSIDADE DE SANEAMENTO. DEMAIS ATOS EM CONFORMIDADE. CONCLUSÃO PELA VIABILIDADE DO PROSSEGUIMENTO, CONDICIONADA À JUNTADA DA DOCUMENTAÇÃO. Parecer jurídico, emitido com fundamento no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, que analisa a legalidade da fase preparatória do certame em epígrafe. A análise do Estudo Técnico Preliminar (ETP) revela a existência de vício material grave: a ausência de memória de cálculo e dos documentos que dão suporte à estimativa de quantitativos, em afronta direta ao art. 18, § 1º, IV, da Lei nº 14.133/2021. A falha impede o controle da economicidade e da real dimensão da necessidade pública. Os demais atos da fase preparatória, como a pesquisa de preços, a adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP) e a elaboração do Termo de Referência, mostram-se regulares e alinhados à legislação. Conclui-se pela impossibilidade de prosseguimento imediato, recomendando-se a restituição dos autos à unidade demandante para o saneamento do vício, com a juntada da documentação comprobatória do quantitativo, como condição para a continuidade do processo.

1. Trata-se de análise jurídica da fase preparatória de processo licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, que visa ao Registro de Preços para futura e eventual contratação de serviços de roçada manual e mecanizada em áreas públicas do Município
2. Foram submetidos a esta análise o Documento de Formalização de Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), análise 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 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. 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.

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

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;

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.

11. O ETP justifica a necessidade da contratação na "insuficiência de mão de obra própria" (item 1.1), declarando, desde o início, a incapacidade de execução direta. Contudo, no levantamento de mercado (item 5), o documento dedica-se a comparar a "Execução Direta" versus



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

a "Execução Indireta (terceirização)", concluindo pela obviedade da segunda opção, sendo a falha de natureza lógica e metodológica.

12. O art. 18, § 1º, V, da Lei nº 14.133/2021, destina-se a analisar as "alternativas possíveis" para solucionar o problema. Se a execução direta já foi descartada como impossível na fundamentação da necessidade, ela não constitui uma "alternativa possível". O levantamento de mercado deveria, então, focar em diferentes modelos de execução indireta (ex: contratação por m², por hora, por equipe dedicada, etc.) ou diferentes tecnologias aplicáveis, e não em uma premissa já afastada.

13. No mais, o item 4.1 do ETP afirma que a estimativa de 1.000.000 m² baseia-se em *"demandas geradas através do sistema 1Doc"* e na experiência da equipe. No entanto, não anexa relatórios, planilhas ou qualquer documento que materialize essa "memória de cálculo".

14. Este ponto representa o vício mais grave, pois o art. 18, § 1º, IV, da Lei nº 14.133/2021 é explícito ao exigir que as estimativas de quantidades sejam *"acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte"*. A mera menção a um sistema (1Doc) ou à "experiência" da equipe, sem a extração e juntada dos dados comprobatórios, não satisfaz a exigência legal.

15. A ausência dessa documentação impede o controle de aferir se o quantitativo é realista ou se está superdimensionado, comprometendo a economicidade e a legalidade da estimativa.

16. Desse modo, o levantamento de mercado inadequado é um vício formal que, isoladamente, poderia ser considerado de gravidade média, resultando em uma falha na aplicação da metodologia do ETP, mas não necessariamente um direcionamento ou prejuízo.

17. Já a ausência de memória de cálculo e de documentos de suporte para os quantitativos é, contudo, um vício de natureza material e grave. Ele atinge o núcleo do planejamento, pois a definição da quantidade a ser contratada é um dos pilares que sustenta todo o procedimento, pois sem essa comprovação, o ato carece de motivação adequada e impede a verificação de sua conformidade com o interesse público.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

18. Portanto, embora a falha na análise de soluções possa ser objeto de recomendação para futuros certames, o vício na estimativa de quantitativos deve ser saneado. É imprescindível a restituição dos autos à unidade demandante para a juntada da documentação comprobatória que subsidiou a definição do quantitativo a ser licitado, sob pena de nulidade do procedimento.

19. Superada 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.

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

21. O processo foi instruído com Mapa de Riscos, documento essencial para a boa governança em contratações, conforme preconiza a Lei nº 14.133/2021.

22. O relatório estima o valor total da contratação em R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais). O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o valor estimado da contratação será apurado a partir de uma ampla pesquisa de mercado, utilizando-se, de forma combinada ou não, de diversos parâmetros.

23. A pesquisa foi realizada em conformidade com o art. 23, § 1º, III, da Lei nº 14.133/2021, que prevê a utilização de "contratações similares feitas pela Administração Pública". A metodologia adotada foi a média aritmética dos valores encontrados, resultando no valor de referência de R\$ 0,79/m².



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

24. A escolha pela utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação de serviços de roçagem encontra fundamento direto no art. 82, IV, da Lei nº 14.133/2021, que o autoriza *"quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração"*. Esta é precisamente a situação da presente contratação, embora a referência de quantidade não tenha sido juntada aos autos.

25. Isso porque, a demanda por serviços de roçagem é, por sua natureza, variável e de difícil mensuração prévia. Diversos fatores dinâmicos e imprevisíveis influenciam diretamente a necessidade do serviço ao longo do ano, tornando a fixação de um quantitativo exato em um contrato tradicional uma medida ineficiente e potencialmente antieconômica.

26. O Sistema de Registro de Preços, por outro lado, oferece a flexibilidade necessária para lidar com essa imprevisibilidade. Ele permite que a Administração acione a empresa contratada e pague exclusivamente pela área (m²) efetivamente roçada, conforme a demanda real e a disponibilidade orçamentária, garantindo agilidade no atendimento, otimização dos recursos e o pagamento justo pelo serviço prestado.

27. Portanto, a adoção do SRP não é uma mera opção, mas a solução de gestão que melhor se amolda à natureza do objeto, alinhando-se perfeitamente aos princípios da eficiência, economicidade e planejamento que norteiam a Nova Lei de Licitações.

28. Quanto ao Termo de Referência (TR), o documento está em conformidade com o art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, pois contém os elementos essenciais para a perfeita execução do objeto.

29. Por fim, na análise da minuta do instrumento convocatório e da Ata de Registro de Preços, constata-se que ambos os documentos seguem um modelo padronizado, recorrendo à remissão ao Termo de Referência para o detalhamento de cláusulas essenciais, mostrando-se alinhadas com as diretrizes definidas nos documentos preliminares.

II. DA CONCLUSÃO

30. Diante do exposto, no âmbito do Processo Administrativo em epígrafe, considerando que a fase preparatória do procedimento licitatório, embora demonstre regularidade



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

na pesquisa de preços e na escolha da modalidade, não foi integralmente instruída com todos os elementos exigidos, padecendo de vício material em razão da ausência de memória de cálculo e dos documentos de suporte para a estimativa de quantitativos (art. 18, § 1º, IV, da Lei nº 14.133/2021), este parecer jurídico conclui pela **impossibilidade de seu prosseguimento imediato, recomendando a restituição dos autos para o devido saneamento.**

31. Recomenda-se, portanto, a restituição dos autos à unidade demandante para que proceda à juntada da documentação comprobatória que subsidiou a estimativa de quantitativos, como condição indispensável para a continuidade do processo.

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

Caçador, SC, 18 de fevereiro de 2026.

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