



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer nº 048/2026

Processo Administrativo Eletrônico nº 136/2026

Referência: Aquisição de defensas metálicas (guard-rails) por Sistema de Registro de Preços.

EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. PREGÃO ELETRÔNICO. Identificação de fragilidades e inconsistências no Estudo Técnico Preliminar - ETP, replicadas e consolidadas no Termo de Referência TR, e no edital. Necessidade de Adequações para prosseguimento do feito, conforme recomendações ao longo do parecer. Prosseguimento sujeito a análise da autoridade competente.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo destinado a Aquisição de Defensas Metálicas Simples (Guard-Rail), para atender a necessidade da Secretaria Municipal de Infraestrutura.

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;
- IV) Documentos referente a pesquisa de preços;
- V) Minuta do edital e Ata de registro de preços, e
- VI) 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 nº 14.133, de 2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal nº 10.792, de 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.

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).



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.
11. Inicialmente, cabe mencionar que formalizado o Requerimento de Contratação (REC), é essencial identificar a necessidade subjacente a sua contratação. Para isso, a Lei nº 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 nº 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 nº 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 Filho:

² Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo: Atlas*, 2012. p. 239



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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 nº 14.133/21:

*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;



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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.

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 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.

16. No presente caso, 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, o documento apresenta deficiências que precisam ser adequadas.

17. O Estudo Técnico Preliminar apresentado é, em sua maior parte, robusto e bem fundamentado. A descrição da necessidade, a justificativa técnica, a análise de alternativas (guard-rail vs. barreira de concreto) e a demonstração dos resultados pretendidos estão claras e alinhadas às boas práticas de planejamento.

18. Contudo, foram identificadas inconsistências relevantes que precisam ser corrigidas para garantir a plena conformidade do processo.

19. O Estudo Técnico Preliminar (ETP), conforme o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, é o documento que materializa a fase de planejamento. Seu objetivo não é apenas identificar a melhor *solução técnica* para a necessidade (o "o quê"), mas também a melhor *estratégia de contratação* para obtê-la (o "como").

20. O ETP em análise comparou as soluções técnicas (Guard-Rail vs. Barreira de Concreto), mas falhou em analisar os diferentes modelos de execução e aquisição para a solução escolhida. Ele implicitamente adotou o modelo de "kit" (preço por metro do conjunto completo) sem demonstrar por que essa abordagem seria mais vantajosa do que a aquisição por itens individualizados.

21. O levantamento de mercado (item 5 do ETP) se limitou a comparar produtos, mas não modelos de contratação. A decisão de agrupar todos os componentes em um único item com preço por metro linear foi tomada sem uma análise prévia que a justificasse. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 40, § 2º, estabelece que, ao definir o objeto, a Administração deve avaliar a necessi-



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

dade de parcelá-lo. A regra geral é o parcelamento, e o não parcelamento (agrupamento) é a exceção que exige justificativa técnica e econômica. O ETP não apresenta essa justificativa.

22. O documento prossegue com uma tabela comparativa (item 5.2) que analisa as duas soluções sob critérios como "Princípio de Ação", "Severidade do Impacto" e "Manutenção". No critério "Custo Inicial de Implantação", o ETP apenas afirma, de forma qualitativa, que o guard-rail possui "Menor custo por metro linear" e a barreira de concreto, "Maior custo por metro linear".

23. A falha reside exatamente aí: a afirmação não é respaldada por dados. O Relatório de Pesquisa de Preços anexado ao processo focou exclusivamente em obter o custo da solução já escolhida (guard-rail), não havendo qualquer evidência de que o custo da solução alternativa (barreira de concreto) tenha sido sequer pesquisado.

24. A ausência de uma pesquisa de preços que quantifique o custo da solução alternativa (barreira de concreto) representa uma falha no dever de motivar o ato administrativo e de demonstrar a vantajosidade da escolha. O processo, como está, não comprova que a opção pelo guard-rail foi, de fato, a mais econômica e eficiente para o interesse público.

25. O item 8 do ETP ("Justificativa para o Parcelamento do Objeto") defende, de forma correta e bem fundamentada, que o objeto deve ser parcelado em itens distintos. O texto argumenta que o parcelamento "proporciona maior flexibilidade operacional, aumenta a competitividade do certame e garante a obtenção do melhor preço e produto para cada finalidade específica".

26. No entanto, o item 12 ("Viabilidade da Contratação") conclui de forma contraditória, afirmando a viabilidade da contratação através de uma Ata de Registro de Preços com critério de julgamento por "Menor Preço por ITEM". Embora a intenção pareça correta, a tabela de estimativa de preços no item 4.2 agrupa diferentes componentes (defensa, terminal, elementos refletivos) em um único item com um único preço por metro, o que na prática configura um "kit" ou "lote", e não um julgamento por item.

27. A contradição entre a justificativa de parcelamento por item e a prática de agrupar tudo em um único preço por metro pode:

- a) Restringir a Competitividade: Empresas que fornecem apenas um dos componentes (ex: apenas as lâminas ou apenas os terminais) podem ser impedidas de participar, contrariando o objetivo do parcelamento.
- b) Gerar Sobrepreço: A Administração pode pagar mais caro ao comprar um "pacote fechado" do que se comprasse cada componente separadamente de fornecedores especializados, que poderiam oferecer preços mais competitivos para seus respectivos produtos.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

- c) Causar Impugnações: A falta de clareza e a contradição podem levar a questionamentos e impugnações por parte dos licitantes, atrasando o processo.

28. O item 11 ("Impactos Ambientais") realiza uma excelente análise dos impactos positivos e negativos, e propõe medidas de mitigação que deverão constar no Termo de Referência (ex: exigir certificação ambiental, destinação de resíduos). No entanto, o item 5.2, que compara as alternativas (guard-rail vs. barreira de concreto), não inclui a sustentabilidade como um dos critérios de decisão. A análise se limita a aspectos de segurança, custo e manutenção.

29. A ausência do critério de sustentabilidade na fase de escolha da solução enfraquece a coerência do planejamento. A Lei nº 14.133/2021 (art. 18, § 1º, XI) exige que o ETP aborde os impactos ambientais e as medidas de tratamento. Embora o item 11 cumpra essa exigência, a análise estaria mais completa e alinhada ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável se o critério ambiental fosse explicitamente considerado na comparação entre as soluções.

30. Incluir na tabela comparativa do item 5.2 uma linha adicional denominada "Sustentabilidade / Impacto Ambiental", com destaque dos pontos já levantados no item 11, como a reciclabilidade do aço (ponto positivo para o guard-rail) e o maior impacto da produção de concreto, reforçando a justificativa para a escolha da solução, é recomendável.

31. 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:

§ 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.

32. O Mapa de Gerenciamento de Riscos é um componente essencial da fase de planejamento, exigido pelo art. 18, § 1º, X, da Lei nº 14.133/2021. Seu objetivo é antever possíveis problemas que possam afetar a licitação e a execução do contrato, propondo medidas para mitigá-los.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

33. O documento apresentado identifica uma série de riscos operacionais e técnicos pertinentes à contratação de guard-rails, tais como "Atraso na entrega", "Fornecimento fora das normas ABNT", "Danos durante o transporte" e "Variação de preços no mercado". Para cada um, propõe ações preventivas e de mitigação, como a exigência de certificações, a previsão de penalidades e a realização de inspeções.

34. Do ponto de vista formal e operacional, o mapa está estruturado de maneira adequada.

35. Quanto à elaboração do Termo de Referência, o art. 54, do Decreto Municipal nº 10.792/2023, dispõe que este documento deverá os elementos do inciso XXIII do art. 6º da mesma lei:

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;*

36. O Termo de Referência juntado aos autos, em que pese reunir cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, é o documento que deve detalhar a solução planejada no ETP. Se o ETP é a planta baixa, o TR é o projeto executivo. Neste caso, como a planta baixa encontra-se fragilizada, o projeto executivo que se seguiu tem um resultado baseado nas inconsistências e falhas, tornando-o de igual forma viciado.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

37. O item 1.1 do Termo de Referência define o objeto da licitação como um item único: "Conjunto de defesa metálica galvanizada (Guard-Rail)...", com unidade de medida em "Metro" e um preço unitário de R\$ 1.905,72, decorrente de um estudo fragilizado, conforme já analisado.

38. As consequências diretas desta inconsistência são:

- a) Restrição à Competitividade: O modelo adotado impede que empresas especializadas em apenas um dos componentes (ex: fabricantes de postes ou de elementos de fixação) participem do certame. A licitação fica restrita a grandes empresas que fornecem a solução completa, o que diminui a disputa e pode levar a preços mais altos.
- b) Prejuízo à Economicidade: A Administração abre mão da possibilidade de obter o melhor preço para cada componente individual. É altamente provável que a soma dos melhores preços de cada item, se licitados separadamente, resultasse em um custo total inferior ao do "conjunto" fechado. A decisão pelo agrupamento, sem uma análise comparativa prévia, representa um risco concreto de sobrepreço.
- c) Inflexibilidade na Manutenção: O registro de preços de um "conjunto" por metro é ineficiente para a finalidade de manutenção. Se a Secretaria precisar repor apenas 3 postes e 1 terminal danificados em um acidente, como fará a solicitação? O preço está registrado por "metro do conjunto". Este modelo engessa a gestão do contrato e dificulta a aquisição de peças de reposição, que foi uma das principais justificativas para o uso do Sistema de Registro de Preços.
- d) Vulnerabilidade Jurídica: A ausência de uma justificativa sólida no ETP para o não parcelamento torna o processo extremamente vulnerável a impugnações e a apontamentos dos órgãos de controle, que podem determinar a anulação do certame por violação aos princípios da competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa.

39. Outro ponto apresentado no Termo de Referência em análise, corresponde a inclusão do serviço de instalação no objeto de fornecimento. O objeto é a "Aquisição de Defensas Metálicas", um bem. No entanto, o ETP e o próprio TR mencionam a "instalação" como parte do escopo. O item 10 do ETP, inclusive, afirma que a Secretaria de Infraestrutura "conta com uma equipe especializada e capacitada para a realização da manutenção corretiva e preventiva", o que sugere capacidade de instalação própria. O TR não esclarece se o serviço de instalação está incluído no preço do "conjunto" ou se será contratado à parte.

40. A falta de clareza sobre a natureza do objeto, se trata-se de apenas fornecimento de bem ou fornecimento com instalação, gera insegurança jurídica. Se a instalação está incluída, o objeto é um serviço de engenharia, o que poderia exigir requisitos de habilitação técnica diferentes



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

como a apresentação de ART/CREA. Se não está incluída, o preço cotado deveria ser apenas para os materiais.

41. A unidade demandante deve decidir e deixar explícito se a licitação é apenas para a aquisição dos materiais, e a equipe própria fará a instalação ou para o fornecimento dos materiais com o serviço de instalação.

42.

43. 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 nº 14.133/2021.

44. O ETP e o TR apontam a utilização do Sistema de Registro de Preços, procedimento auxiliar que visa a futuras e eventuais contratações, conferindo flexibilidade e eficiência à Administração. A análise do ETP revela que a natureza da necessidade da Secretaria de Infraestrutura se enquadra perfeitamente nas hipóteses que autorizam o uso do SRP.

45. A justificativa para a adoção do SRP é robusta e se sustenta em dois pilares principais, ambos previstos na legislação: necessidade de contratações frequentes e reposição (inc. I, art. 82), e impossibilidade de definir o quantitativo exato a ser demandado (inc. IV, art. 82).

46. A utilização do Sistema de Registro de Preços está devidamente caracterizada, justificada e é a estratégia mais eficiente para a contratação em análise. A combinação de uma demanda inicial planejada com uma necessidade futura, frequente e de quantitativo imprevisível (para reparos), torna o SRP a ferramenta ideal.

47. Quanto as minutas do edital e ata de registro de preços, juntado aos autos, verifica-se que os documentos reúnem as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie e na norma de regência. Porém ressaltamos que o Edital, como "lei da licitação", deveria ser o documento que refina e corrige o planejamento. Neste caso, ele replicou as inconsistências dos documentos anteriormente analisados.

48. O Edital, em seu item 1.2, é explícito e contraditório: "A licitação será realizada em um ÚNICO ITEM, conforme tabela constante no Termo de Referência, devendo o licitante oferecer proposta para todos os itens que o compõe."

49. Esta redação é confusa. Ela admite que o objeto é composto por múltiplos "itens" (lâminas, postes, etc.), mas força a licitação em um "item único" (o "kit" ou "conjunto").



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

50. O critério de julgamento (item 1.3) "MENOR PREÇO POR ITEM", seria o correto se o objeto estivesse efetivamente parcelado. Contudo, como a licitação é de "item único", essa indicação se torna inócua e contraditória. Na prática, o que será julgado é o preço do "kit", não de seus componentes.

51. Ainda o Edital e seus anexos continuam ambíguos quanto ao serviço de instalação. O objeto é descrito como "AQUISIÇÃO", mas o ETP menciona que a equipe da prefeitura faria a instalação. Essa falta de clareza gera insegurança sobre o escopo exato do contrato e os requisitos de habilitação. Se houver qualquer serviço de instalação a ser prestado pela contratada, isso deveria estar explícito e precificado.

52. Portanto, após a revisão dos documentos de planejamento, deverá ser procedida a revisão do edital e minuta do contrato para adequações.

II. DA CONCLUSÃO

53. 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 a revisão dos documentos de planejamento, em especial a reformulação do ETP, para fins de prosseguimento do processo, sujeito à avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência do ajuste, devido às recomendações exaradas ao longo deste parecer.

54. Havendo complementação da instrução do processo de contratação, não há necessidade de devolver os autos para nova manifestação desta unidade jurídica.

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

Caçador, SC, 24 de fevereiro de 2026.

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