



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer n.º 217/2025

Processo Administrativo Eletrônico n.º 4.869/2025

Referência: Aquisição de Kits de Materiais para Construção de Banheiros Sociais

EMENTA: ANÁLISE DE LEGALIDADE. FASE PREPARATÓRIA DE LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. VÍCIOS INSANÁVEIS NA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. INADEQUAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP). AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO ECONÔMICA DA VANTAJOSIDADE DA SOLUÇÃO. EXIGÊNCIA DE HABILITAÇÃO ILEGAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 18, 66 E 82 DA LEI Nº 14.133/2021. CONCLUSÃO PELA IMPOSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO E NECESSIDADE DE ANULAÇÃO DOS ATOS E REINÍCIO DO PLANEJAMENTO. Este parecer jurídico, emitido com fundamento no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, analisa a legalidade da fase preparatória do processo licitatório em epígrafe. A análise do Estudo Técnico Preliminar (ETP), do Termo de Referência (TR) e da minuta de Edital demonstra a existência de vícios insanáveis que maculam o procedimento. Identificou-se a inadequação do uso do Sistema de Registro de Preços (SRP) para uma demanda certa e definida; a ausência de demonstração econômica objetiva da vantagem da solução escolhida; e a inclusão de exigência de qualificação jurídica não prevista em lei. Conclui-se pela impossibilidade de prosseguimento, recomendando-se a anulação dos atos e o reinício da fase de planejamento.

1. Trata-se de análise jurídica da fase preparatória de processo licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, que visa ao Registro de Preços para futuras aquisições de 22 (vinte e dois) kits de materiais para construção de banheiros, destinados a famílias em situação de vulnerabilidade social.
2. Foram submetidos a esta análise o Documento de Formalização de Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), respectivo Termo de Referência (TR) e minutas do Edital e Ata de Registro de Preços, 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. Dito isso, passamos a análise do mérito.

11. 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,

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

esta etapa deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação.

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.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

12. O ETP fundamenta a necessidade da Secretaria Municipal de Assistência Social de adquirir 22 kits de materiais de construção para viabilizar a construção de banheiros em residências de famílias em situação de vulnerabilidade social.

13. Contudo, a Lei nº 14.133/2021, como citado em seu art. 18, estabelece que a fase preparatória deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é o coração dessa fase, e sua função é, precisamente, "*evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução*".

14. Com base em aspectos jurídicos que devem ser avaliados pela Procuradoria Municipal, verifica-se que o levantamento de mercado do ETP apresenta uma análise comparativa entre duas soluções, resumidamente:

- Solução 1 - Fornecimento dos kits de materiais (com execução via autoconstrução/mutirão).
- Solução 2 - Contratação de empresa para execução completa (material + mão de obra).

15. O documento expõe as vantagens e desvantagens de cada modelo e, embora não apresente um orçamento formal para a Solução 2, justifica de forma razoável que seu custo seria de "2 a 3 vezes mais" caro, incluindo BDI e outros custos indiretos. A escolha pelo fornecimento de kits de materiais é então justificada com base na economicidade e na participação comunitária, o que não atende integralmente ao requisito do art. 18, § 1º, V, da Lei nº 14.133/2021.

16. A falha reside no descumprimento parcial do citado dispositivo legal, que exige não apenas a análise de alternativas, mas uma "*justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar*". Uma justificativa econômica pressupõe uma comparação, ainda que estimada, entre os custos das diferentes soluções.

17. Embora a economicidade seja um dos pilares da Lei nº 14.133/2021, não pode ser apenas presumida; **ela deve ser demonstrada**. A lógica de que suprimir a mão de obra de uma construtora torna o projeto mais barato é intuitiva, mas a Administração Pública não opera com base na intuição, e sim com base em evidências documentadas nos autos.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

18. Afim de auxiliar a unidade demandante, recomenda-se que inclua no ETP estimativa de custo para a solução "Contratação de empresa para execução completa". Isso não exige um processo de cotação formal, mas pode ser feito por meio de metodologias válidas, como:

Exemplo de Validação 1 (Uso de Tabelas Referenciais): Utilizar o SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil) para calcular o custo de um projeto de banheiro padrão (ex: 4m²), incluindo material, mão de obra e o BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) médio para obras públicas. O resultado seria uma estimativa fundamentada e defensável.

Exemplo de Validação 2 (Pesquisa em Contratos Similares): Realizar uma pesquisa no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) ou em portais de outros municípios por contratos que tiveram como objeto a "construção de módulos sanitários" ou similar, utilizando os valores de referência para demonstrar o custo da alternativa.

Exemplo de Validação 3 (Orçamentos Paramétricos): Solicitar, a título de pesquisa de mercado, orçamentos paramétricos (sem valor de proposta formal) a 2 ou 3 construtoras locais para a execução de um banheiro padrão, a fim de instruir o processo com uma base de custo real.

19. A escolha por uma solução que transfere o risco da execução para as famílias beneficiárias e para a própria Administração (que fiscalizará 22 obras distintas) exige uma robusta Análise de Riscos, o que também não foi devidamente formalizado. A ausência de uma matriz de riscos que pondere as chances de não conclusão das obras, desvio de materiais ou execução em desconformidade com o projeto, e que estabeleça ações de mitigação claras, fragiliza o processo.

20. Desse modo, a ausência de uma demonstração econômica comparativa e de um detalhamento mais robusto dos controles de risco representa uma fragilidade processual que impede a aprovação da contratação neste momento. A economicidade não foi comprovada, apenas alegada, e os riscos inerentes à solução escolhida não estão acompanhados de mecanismos de controle suficientemente formalizados nos autos para garantir o atendimento da demanda e o bom uso do recurso público.

21. Prosseguindo a avaliação dos documentos, o Termo de Referência (TR), em seu item 10.1.1, alínea "c", exige a apresentação de **"Certidão simplificada da Junta Comercial"** como documento de habilitação jurídica, contudo, esta exigência é ilegal.

22. A análise aprofundada da questão, que distingue a condição de habilitação, o registro empresarial, da forma de sua comprovação, o documento exigido, revela a ilegalidade da cláusula. O art. 66 da Lei nº 14.133/2021 estabelece diretriz para a habilitação jurídica, visando precisamente impedir a criação de barreiras formais excessivas.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

*Art. 66. A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele **limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.***

23. Para pessoas jurídicas, no caso de sociedades empresárias, a lei exige a apresentação do "ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado". O próprio contrato social, ao ser registrado na Junta Comercial ou no Registro de Pessoas Jurídicas, já contém a prova de sua inscrição e regularidade, seja por chancela, número de registro ou código de validação. Exigir, além deste documento, uma **"certidão simplificada" é uma exigência redundante e excessiva**, que não encontra amparo legal e, portanto, restringe indevidamente a competição.

24. Por fim, o objeto da licitação foi modelado como *"Registro de Preços para Aquisições Futuras"*. Todavia, o SRP é uma ferramenta para situações específicas, elencadas no art. 82, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, como a conveniência de compras parceladas ou a impossibilidade de definir o quantitativo exato da demanda.

25. No presente caso, **a demanda é certa, definida e imediata**: a aquisição de 22 kits. Não há que se falar em "aquisições futuras" ou "eventuais". A necessidade de entregas fracionadas, conforme o andamento das obras, caracteriza um contrato de fornecimento com execução parcelada, e não uma hipótese de SRP.

26. A escolha pelo SRP é, portanto, ilegal e inadequada, burocratizando desnecessariamente uma contratação que deveria ser direta e mais simples.

II. DA CONCLUSÃO

27. Ante o exposto, este parecer jurídico conclui pela **impossibilidade de prosseguimento do Processo Administrativo Eletrônico nº 4.869/2025**, em razão da existência de vícios insanáveis que comprometem a fase de planejamento e o instrumento convocatório, recomendando-se a devolução dos autos à Unidade Demandante para adoção das providências cabíveis, com vistas ao saneamento dos vícios de legalidade identificados.

28. A análise da fase preparatória identificou falhas – (i) inadequação do Sistema de Registro de Preços, (ii) ausência de demonstração econômica da vantajosidade da solução e (iii)



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

exigência de habilitação ilegal – violam frontalmente os artigos 18, 66 e 82 da Lei nº 14.133/2021, bem como os princípios da eficiência, da motivação e da legalidade.

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

Caçador, SC, 22 de dezembro de 2025.

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