



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer Nº 101/2026

Processo Administrativo Eletrônico nº 956/2026

Referência: Locação de Máquinas Pesadas

EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. Inconsistência e Fragilidade no Relatório de Pesquisa de Preços planejamento. Recomendação pelo prosseguimento do feito, sujeito as adequações.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a locação de máquinas pesadas, para atender a demanda da Secretaria Municipal de Infraestrutura de Caçador, SC, mediante sistema de registro de preços.

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

- I) Documento de Formalização de Demanda;
- II) Estudo Técnico Preliminar;
- III) Mapa de Gerenciamento de Riscos;
- IV) Relatório de Pesquisa de Preços;
- V) Termo de Referência;
- VI) Minuta do edital e da Ata de Registro de Preços.

3. Por último, a Diretoria de Compras e Licitações encaminha à Procuradoria do Município pedido para emissão e parecer jurídico para controle prévio de legalidade, conforme estabelecido nos artigos 53 da Lei nº 14.133/2021, levando em consideração o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal nº 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.

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).



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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. Além disso, o planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e processada por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente.

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



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

14. O artigo 18 da Lei nº 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 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)

15. 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.

16. A partir dessa identificação, é possível explorar soluções disponíveis no mercado, as quais podem diferir do pedido inicial definido no Requerimento de Contratação (REC),



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

instrumentalizado pelo Documento de Formalização de Demanda (DFD) no presente caso. 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.**

17. No presente caso, os servidores da Unidade Demandante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar (ETP). Embora se trate de um documento técnico, cuja avaliação final cabe ao próprio órgão assistido, ele contempla as previsões exigidas pelo art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, atendendo aos requisitos necessários para a contratação.

18. O ETP descreve adequadamente a necessidade da contratação para locação de máquinas pesadas. A justificativa para a locação e a decisão pelo parcelamento do objeto em itens estão devidamente fundamentadas, demonstrando a vantagem técnica e econômica da solução escolhida, em conformidade com os artigos 18, § 1º, e 40, V, 'b', da Lei nº 14.133/2021.

19. No que tange à formação do preço estimado da contratação, o Relatório de Pesquisa de Preços adotou a média aritmética dos valores coletados. Contudo, recomenda-se a retificação da metodologia para a utilização da mediana, em estrita observância ao art. 23, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

20. Destaca-se que quando a Administração solicita orçamentos diretamente a fornecedores, corre o risco de receber valores que não refletem a realidade de uma disputa real. Muitas vezes, as empresas fornecem preços mais elevados (chamados de "preços de prateleira" ou "cotações de cortesia") apenas para auxiliar o órgão, sem a intenção de vencer o certame por aquele valor. Se esse valor for muito superior aos preços praticados em outras contratações públicas (Atas), ele "puxa" a média para cima, gerando um sobrepreço no orçamento estimado.

21. Portanto a necessidade de se ajustar a pesquisa de preços utilizando-se a mediana, fundamenta-se nos seguintes pontos:

- Mitigação de Valores Extremos (Outliers): A análise dos dados revela que a cotação direta obtida junto ao fornecedor privado apresenta valores sistematicamente superiores aos preços registrados em Atas de Registro de Preços de outros entes públicos. A utilização da média aritmética acaba por "contaminar" o valor de referência, elevando-o artificialmente e distanciando-o da realidade de mercado praticada em certames competitivos.
- Primazia dos Bancos de Dados Públicos: Conforme entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2106/2022-Plenário), a pesquisa de preços deve priorizar consultas ao Painel de Preços e contratações públicas similares, utilizando cotações de fornecedores apenas de forma subsidiária. A adoção da mediana isola o impacto de



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

orçamentos isolados mais onerosos, garantindo que o preço de referência reflita o valor central das contratações públicas vigentes.

- **Economicidade e Eficiência:** A aplicação da mediana resulta em uma redução do valor global estimado, sem comprometer a exequibilidade do objeto. Tal medida assegura a observância do princípio da economicidade, evitando o risco de sobrepreço e garantindo que a Administração inicie o certame com um teto orçamentário condizente com a eficiência alocativa pretendida no Estudo Técnico Preliminar.

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 10.792/2023 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 14.133/2021:

§ 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.

23. Na situação em questão, a Unidade Demandante apresentou o Mapa de Gerenciamento de Riscos, cuja elaboração é recomendada para evitar possíveis frustrações na contratação futura.

24. 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;



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

- 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;*

25. O Termo de Referência foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

26. 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.

27. Quanto a escolha pelo Sistema de Registro de Preços, a justificativa demonstra ser a que melhor promove a eficiência, a economicidade e a flexibilidade para a contratação. A imprevisibilidade da demanda torna o SRP não apenas uma opção, mas a solução de gestão mais lógica e vantajosa para o interesse público, e portanto, a justificativa apresentada no ETP e no Termo de Referência está correta e em plena conformidade com a Lei de Licitações.

28. Quanto as minutas do edital e ata de registro de preços juntada aos autos, verifica-se que os documentos reúnem as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie e na norma de regência.

29. 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 nº 10.792/2023.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

30. 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 nº 14.133/2021.

31. 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 nº 14.133/2021.

II. DA CONCLUSÃO

32. 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, após as adequações recomendadas no presente parecer.

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

Caçador, SC, 22 de abril de 2026.

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