



PROCURADORIA GERAL - ADMINISTRATIVO
PARECER Nº 770, de 11 de Dezembro de 2025

Processo Administrativo n.º 47584/2025.
Pregão. SRP. Contratação de empresa para
Fornecimento e instalação dos vidros superiores
e laterais das paradas de ônibus do Município de
Gramado/RS, em substituição aos painéis
trincados, quebrados ou ausentes. Parecer
jurídico emitido em atendimento ao artigo 53,
caput, da Lei Nacional n.º 14.133/2021.

I – RELATÓRIO

A Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos, por meio da solicitação n.º 1143/2025, protocolada sob o n.º 47584/2025, pretendem adquirir o Fornecimento e instalação dos vidros superiores e laterais das paradas de ônibus do Município, em substituição aos painéis trincados, quebrados ou ausentes, pelo valor total estimado de R\$ 370.850,67 (trezentos e setenta e sete mil reais oitocentos e cinquenta reais e sessenta e sete centavos) com reservas orçamentárias autorizadas.

Para tanto, a Secretaria da Administração juntou os seguintes documentos:

- 1) Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, ambos elaborados pela Secretaria de Obras e Serviços Urbanos;
- 2) Pesquisa de preços (via banco de preços + direta com fornecedores), feita pela Secretaria de Obras e Serviços Urbanos;
- 3) Indicações de fiscais e gestores;
- 4) Requisição nº 1143/2025;
- 5) Cronograma Físico-Financeiro;
- 6) Relatórios com histórico de consumo nos processos anteriores;
- 7) Certidão atestando a inexistência de atas/contratos com mesmo objeto;
- 8) Minutas do edital, ata e contrato, elaboradas pela Área de Licitações e Contratos;

A Área de Licitações e Contratos, através do ofício n.º 752/2025, postulou análise jurídica a respeito da possibilidade de abertura de processo licitatório para tanto.

É o relatório.





II – DA NECESSIDADE DE PARECER

Este parecer é emitido em obediência do artigo 53, caput, da Lei n.º 14.133/2021, relacionando-se exclusivamente aos aspectos jurídicos que norteiam o tema apresentado para verificação, visto que não cabe à área jurídica municipal analisar questões técnicas, mercadológicas ou de conveniência e oportunidade.

III – DA AVALIAÇÃO JURÍDICA

III.1 - DOS DOCUMENTOS PREPARATÓRIOS

Consoante a Secretaria de Obras e Serviços Urbanos, a contratação encontra-se prevista na legislação orçamentária municipal. Integra, ainda, o Plano de Contratação Anual de 2025, exigido pelo artigo 12, inciso VII, da Lei n.º 14.133/2021 e pelo Capítulo III, do Decreto Municipal n.º 1.239/2023.

As contratações públicas buscam atender ao interesse público com a melhor qualidade, o menor custo e menos impacto ambiental.

A Secretaria justifica a necessidade da aquisição no seguinte sentido:

“(…)

O Município de Gramado, por intermédio da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos, verifica a necessidade de manutenção corretiva e substituição dos vidros instalados nas paradas de ônibus distribuídas no território municipal, uma vez que diversas estruturas apresentam vidros trincados, quebrados ou ausentes, comprometendo a proteção dos usuários contra intempéries, a segurança física em razão do risco de acidentes e a adequada conservação do mobiliário urbano. Ressalta-se que a última contratação específica para este objeto ocorreu por meio do Pregão nº 148/2023, com término de sua vigência em 2024, inexistindo, na presente data, contrato ou ata vigente que possibilite a reposição e instalação dos vidros.”

Para concretizar as contratações, o artigo 18, da Lei n.º 14.133/2021 estabelece procedimentos a serem adotados na fase de planejamento do processo licitatório.

No presente caso, apresenta Estudo Técnico Preliminar elaborado por um de seus servidores e vistado pelo Secretário Municipal, cuja avaliação cabe, em razão da especialidade que contém, à própria área de origem, competindo à esfera jurídica apenas consignar que, aparentemente, observa as recomendações contidas no parágrafo 1º do artigo 18, antes referido.





Na avaliação do ETP, no tocante a parte da justificativa para o parcelamento da contratação, mostra-se incompleta naquilo que ela se propõe, devendo ser melhor elaborada para que se leve a conclusão de que a exceção à regra legal do parcelamento mostrar-se mais adequada e viável à administração pública.

Quanto ao critério de julgamento adotado como **menor preço por lote, de igual forma** não se verifica a justificativa técnica robusta para sua escolha (nem no TR), sendo a regra para licitações de igual formato a escolha de “menor preço por item”. Sendo o mais correto seria que a Administração Pública demonstre a inviabilidade de promover a adjudicação por itens e justifique que essa abordagem é a que trará o resultado economicamente mais vantajoso. Ainda nisso não se verifica uma clareza quanto a adoção de critério de preço global.

Quanto a possibilidade de prorrogação, a mesma consta do ETP, informando que esta poderá ocorrer desde que haja conveniência administrativa, porém, constou de forma diferente na justificativa junto ao TR e Edital. Estando corretamente presente no Estudo Técnico Preliminar (ETP), Edital e Minuta Contratual, o prazo de 12 meses.

Quanto ao impacto ambiental, foi abordado no seu item 14 do ETP.

A análise de riscos está delineada no item 2 do ETP, dentro da Descrição da Contratação.

Acosta Termo de Referência conforme os requisitos legais, estabelecendo as condições de execução, pagamento, suporte técnico, garantias ao produto (conforme legislação aplicável) e responsabilidades, etc. O aludido documento também aponta critérios descritivos do objeto, porém deve-se verificar as questões de especificação técnica que podem ser observados, os quais mostram-se pertinentes ao objeto, qual seja, de alguma NBR ou norma da ABNT específica.

Quanto a possibilidade de subcontratação está encontra-se vedada na presente Licitação, contanto tal questão nas peças apresentadas (ETP-TR e Edital).

No referido TR e Edital não se verifica a exigência de garantia contratual o que segundo a lei é optativo à Administração Pública, estando adequado conforme orienta a Lei de Licitações (art. 96 e 97) e TCU:

“A Administração tem a opção de exigir a prestação de garantia nas contratações de bens, obras e serviços. Isso serve para garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado, inclusive no que diz respeito a multas, prejuízos e indenizações decorrentes de inadimplemento. Quando exigida, a garantia deve estar expressa no edital de licitação e na minuta de contrato, para que todas as partes estejam cientes dessa exigência”



Verifica-se a menção a não exigência de garantias contratuais apenas na Minuta do Contrato (cláusula 11.1) sem qualquer justificativa, o que poderia ser melhor elaborado incluindo essa menção nas demais peças do processo administrativo (TR e Edital), inclusive justificando no TR que não se trata de prestação de serviço complexa que exija a prestação de garantia.

Outra questão que chamamos a atenção é sobre a data da elaboração do ETP e TR que devem ser diferentes, eis que o ETP visa um estudo para futura contratação sendo a partir dele que surge a concretização do Termo de Referência que portanto em tese seria posterior.

Assim também corrobora esse entendimento na IN Seges 58/2022, art.8º, do TCU, conforme segue:

“Como exposto no item anterior, o planejamento da contratação tem início a partir da identificação de uma necessidade ou de um problema da Administração, a ser evidenciado no estudo técnico preliminar (ETP), que consiste no planejamento preliminar da contratação. O ETP possibilitará a indicação da solução mais adequada, entre as possíveis, para atender à necessidade da Administração, avaliando a viabilidade técnica e econômica da contratação ou das contratações necessárias para compor a solução (inclusive para os casos de contratação direta. Se a contratação for viável, a solução escolhida será especificada (ratificada ou complementada) no termo de referência (TR) ou no projeto básico (PB), que consiste no planejamento definitivo da contratação, juntamente com o edital de licitação.” (IN – Seges 58/2022, art. 8º.TCU)

Acerca da pesquisa de preços, consultou o Sistema de Banco de Preços e potenciais fornecedoras, o que atende ao disposto no artigo 23, parágrafo 1º, incisos III e IV, da Lei de Licitações.

Para alcançar a proposta mais vantajosa para a Administração Municipal, está indicada a modalidade de licitação Pregão, para fins de Registro de Preços, com julgamento na forma **menor preço**, o que está de acordo com o artigo 33, da Lei n.º 14.133/21. A requerente indica, por fim, as dotações orçamentárias respectivas.

Por fim, acerca do Edital verifica-se que menciona nos itens 2.9.1.1 e 2.9.1.2 sobre a cota reservada para ME e EPPs conforme a Lei 123/2006, mas não se trata do caso de Licitação Exclusiva pois a previsão do valor orçado está superior à exigência legal, qual seja acima de R\$ 80.000,00. Por isso, orientamos a retirada destes itens para não gerar confusão, eis que nem a possibilidade de reserva de cota de 25% seria possível pois o objeto é em tese indivisível, segundo a justificativa.





III.2 - DAS MINUTAS DE EDITAL, ATA E CONTRATO

As minutas de edital, ata e contrato juntadas contêm as cláusulas obrigatórias e estabelecidas pelo artigo 92, da Lei n.º 14.133/2021, além de observarem o Decreto Municipal n.º 1.239/2023 e a Ordem Municipal de Serviço n.º 01/2025, motivo pelo qual não há maiores considerações a fazer.

IV – DA FISCALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

O artigo 104, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021, confere à Administração Pública, dentre outras, a prerrogativa de fiscalizar a execução de seus contratos.

Para tanto, é recomendável que sejam designados servidores com conhecimento na área de que trata o objeto contratual e que sejam capacitados com frequência, a fim de evitar eventuais falhas no decorrer da contratação, salientando-se que a nomeação de funcionários sem a qualificação necessária poderá caracterizar erro grosseiro e ensejar a responsabilidade solidária do gestor que os indicou.

Nesse sentido:

“1.13. com arrimo no art. 4º, da Portaria Segecex 13/2011, dar ciência ao Distrito Sanitário Especial Indígena do Tocantins (DSEI-TO) de que a fiscalização de contratos regidos pela Lei 8.666/1993 é prerrogativa legal (art. 58, inciso III, e art. 67, da Lei 8.666/1993), relevante e indispensável à boa gestão dos órgãos e entidades públicas, valoriza o gasto público e contribui para a eficiência e efetividades de ações governamentais, e que a negligência de fiscais de contrato designados pela Administração atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ser evitados, assim não exime o gestor que designa pessoa inapta a exercer tal encargo ou não supervisiona aquele que procede de maneira omissa ou improba” (Acórdão 3641/208-TCU-Segunda Câmara, Acórdão 2913/2012-TCU-Plenário), in Acórdão n.º 9240, Processo n.º 009.003/2016-9, 2ª Câmara, TCU, Rel. Ana Arraes, j. 16/08/2016) – grifou-se

As indicações contidas no presente feito, portanto, são de responsabilidade do(a) gestor(a) da Pasta que as elaborou. Como o Município alterou a redação original do artigo 8º, inciso I, do Decreto Municipal n.º 1.239/2023, através do Decreto n.º 1.640/2024, passando a exigir que apenas o Agente de Contratação seja servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes do Município, as indicações para as funções de gestão e fiscalização





contêm ocupantes de cargos comissionados, o que, em tese, preenche o requisito da palavra “preferencialmente”, agora integrante do inciso II do aludido artigo 8º.

Em comentários ao artigo 7º, da Nova Lei de Licitações, encontra-se: “Este artigo trata do novo perfil das pessoas integrantes da equipe de apoio ou dos membros das comissões de contratação, cuja finalidade é demonstrar que a matéria deve ser encarada como ‘de Estado’, e não do governo de plantão.” (ALMEIDA, Bruno Verzani L. de, e outros. Nova Lei de Licitações. 2ª ed., p. 104)

“O legislador procurou profissionalizar as funções desempenhadas no âmbito das licitações e contratos administrativos. Para tanto, acreditou que autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, ao designar servidores ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública, conseguiria uma maior imparcialidade, bem como evitar fraudes neste tema. Afinal, tais agentes estariam sujeitos aos princípios dispostos no art. 37 “caput” da CF/88, bem como, no mais das vezes, gozariam de estabilidade. Em assim sendo, evitar-se-ia, com isto, privilégios indevidos, por exemplo.” (HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021. 2021. p. 64)

O posicionamento do Tribunal de Contas da União é no sentido de que o artigo 7º, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021 utiliza a expressão “preferencialmente” no sentido de obrigatoriedade, regra. Logo, quando as indicações não obedecerem a tal comando, a autoridade administrativa deve justificar a designação de servidores temporários ou comissionados. Veja-se: “Outro requisito estabelecido pela Lei 14.133/2021 para designar agentes públicos para o desempenho de funções essenciais nas contratações e que eles sejam, preferencialmente, servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública. A Lei torna exceção (a ser, portanto, motivada) a designação de servidores temporários ou ocupantes de cargos em comissão que não sejam servidores de carreira.” (Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª ed. p. 158)

Sendo assim, a Secretaria esclareceu, no item 3 do Estudo Técnico Preliminar, as razões que a levaram a indicar ocupantes de cargos comissionados para essas funções. Consequentemente, repete-se, em tese, as indicações estão conforme a nova redação do artigo 8º, do Decreto Municipal n.º 1.239/2023, e justificadas.

V – DA AUSÊNCIA DE VINCULAÇÃO AO PARECER

Antes de finalizar a presente manifestação, informa-se que não possui caráter vinculativo, podendo, a autoridade municipal, dentro de sua discricionariedade, acatar, ou não, a orientação. Entretanto, o seguimento do processo sem a observância dos aspectos legais será





de sua responsabilidade exclusiva, podendo configurar erro grosseiro, se não motivado, consoante o Acórdão n.º 2503/2024, do Tribunal de Contas da União.

VI - DA CONCLUSÃO

ISSO POSTO, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo licitatório, visto que juntada a maioria dos documentos exigidos por lei, **ressalvado que** a Secretaria de Obras caso entenda oportuno, averigue a reanálise dos documentos apresentados nos termos da fundamentação do item III, quanto a justificativa para o não parcelamento junto ao ETP e TR, bem como sobre a clarificação da escolha de critério de menor preço por lote demonstrando a inviabilidade de promover a adjudicação por item e se isto atende aos critérios de vantajosidade.

Orienta-se igualmente que a elaboração do ETP seja anterior ao TR, bem como que caso entenda necessário inclua alguma exigência de cumprimento de NBR (14698) ou norma da ABNT (7199) específica para a aquisição do objeto descrito no Lote.

Em sendo dado andamento ao intento licitatório, deverá ser divulgado e mantido inteiro teor do edital e de seus anexos, bem como do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e no Diário Oficial Municipal, nos termos do artigo 54, caput e parágrafo 1º, da Lei n.º 14.133/21, combinado com a Lei Municipal n.º 3.953/2021, regulamentada pelo Decreto Municipal n.º 595/2021. Facultativamente, poderão ser divulgados e mantidos no sítio eletrônico oficial do Município de Gramado, nos termos do parágrafo 2º, do artigo 54.

Deverá ser publicado extrato do edital no Diário Oficial do Município e em jornal diário de grande circulação, nos termos do parágrafo 1º do artigo 54.

Após a homologação, os documentos elaborados na fase preparatória, que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, também deverão ser disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme o artigo 54, parágrafo 3º, da Lei de Licitações e, facultativamente, no sítio eletrônico oficial do Município.

É o parecer.

A decisão final, evidentemente, compete ao Exmo. Sr. Prefeito.

Gramado/RS, 13 de dezembro de 2025.





Procuradora-Adjunta do Município

OAB/RS n.º 117.492

Advogada Pública do Município

OAB/RS n.º 118.927

Homologa-se o Parecer exarado pela Procuradoria-Geral do Município de Gramado, aos efeitos de **DEFERIR**, ante a documentação acostada pela Secretaria de Obras, assim como as minutas de edital e contrato elaboradas pela Área de Licitações e Contratos, o pedido de abertura de licitação para Fornecimento e instalação dos vidros superiores e laterais das paradas de ônibus do Município, desde que haja disponibilidade financeira e previsão orçamentária, e sejam sanadas as questões apontadas pela área jurídica, ficando sob responsabilidade das requisitantes eventuais discussões acerca dos estudos efetuados para amparar o certame e os demais atos deles decorrentes.

Procedam-se os trâmites legais.

Gramado, 10 de dezembro de 2025.

