PROCURADORIA GERAL - ADMINISTRATIVO
PARECER Nº 618, de 01 de Setembro de 2026

Processo Administrativo n.º 17009/2026. Pregão Eletrônico. Registro de Preços. Aquisição de sementes, mudas, arbustos, forrações perenes, folhagens, embalagens e insumos para o Horto Municipal Oscar Knorr. Parecer jurídico emitido em atendimento ao artigo 53, *caput,* da Lei Nacional n.º 14.133/2021.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 01/09/2026 08:41 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pb069926aec39a

I - RELATÓRIO

A Secretaria da Agricultura, por meio da solicitação n.º 670/2026, protocolada sob o n.º 17009/2026, pretende adquirir sementes, mudas, arbustos, forrações perenes, folhagens, embalagens e insumos para o Horto Municipal Oscar Knorr, orçados no total de R$ 2.918.102,15, com reserva orçamentária autorizada.

Para tanto, juntou os seguintes documentos:

a) Estudo Técnico Preliminar;
b) Termo de Referência;
c) Pesquisa de Preços;
d) Cronograma físico-financeiro;
e) Formulários de designação de gestores e fiscais do contrato;
f) Minuta de Edital;
g) Minuta de Ata.

Através do ofício n.º 564/2026, a Área de Licitações e Contratos postula a análise jurídica do pedido.

É o relatório.

Passa-se ao parecer.

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 – AVALIAÇÃO JURÍDICA

III.1 - DOS DOCUMENTOS PREPARATÓRIOS

Consoante a Secretaria, a contratação encontra-se prevista na legislação orçamentária municipal. Integra, ainda, o Plano de Contratação Anual de 2026, 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 interesse em "...manter as áreas públicas da cidade, tais como praças, parques, ruas e avenidas, rotatórias e demais jardins públicos em bom estado de conservação, de forma que fique atrativo para turistas e munícipes, dada a vocação turística do Município.

[...]

Conforme levantamentos das áreas que já são ajardinadas, somam 14.500 metros quadrados e a esse número soma-se mais 500 metros que serão acrescentados até o final do segundo semestre de 2025, totalizando 15.000 metros quadrados de área de canteiros públicos."

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, a requerente apresenta Estudo Técnico Preliminar elaborado por uma de suas servidoras e 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.

Orienta-se, no entanto, que junte os relatórios das aquisições dos anos anteriores, a fim de permitir a adequação das quantidades estimadas, para não faltar, nem tampouco contratar/adquirir muito menos que o esperado pelo fornecedor, conforme recomenda a doutrina:

"...devem ser acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte. Essa providência mostra-se pertinente quando possui relacionamento com outras compras, de modo a possibilitar economia de escala (inciso IV). [...]" (HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021.** 2021, p. 119)

Consoante a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

> "REPRESENTAÇÃO DE LICITANTE. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NO PREGÃO ELETRÔNICO SRP 34/2013, SOB RESPONSABILIDADE DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A CONFECÇÃO E A INSTALAÇÃO DE ELEMENTOS DE COMUNICAÇÃO VISUAL. EXIGÊNCIA ILEGAL DE CERTIFICADO DE QUALIDADE COMO CONDIÇÃO HABILITATÓRIA. **AUSÊNCIA DE PROJETO A ESPECIFICAR OS PRODUTOS A SEREM ENTREGUES. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO PARA AS QUANTIDADES ADQUIRIDAS.** EXIGÊNCIAS ECONÔMICO-FINANCEIRAS DESPROPORCIONAIS À MATERIALIDADE DO OBJETO. INCLUSÃO INDEVIDA DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL COMO PARTICIPANTE NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 01/09/2026 08:41 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pb069926aec39a

MEDIDA CAUTELAR. OITIVAS. REJEIÇÃO DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS PELOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÃO PARA PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS À ANULAÇÃO DO CERTAME. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. PROCEDÊNCIA. NOTIFICAÇÕES. PROVIDÊNCIAS INTERNAS. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO." (Processo n.º 000.580/2014-7, Acórdão n.º 1054/2014, Plenário, Rel. Weder de Oliveira, j. 23/04/2014) - grifou-se

De seu bojo extrai-se:

"15.12. Não é admissível ao gestor público superestimar quantitativos no âmbito do sistema de registro de preços com intuito de obter um ajuste mais vantajoso para Administração, utilizando-se de forma astuciosa da faculdade de realizar contratações parciais ou, ainda, de sequer realizá-las. Tal atitude afronta os princípios da boa–fé e da confiança, uma vez que induz a empresa fornecedora a falsa expectativa de contratação e, ainda, pode frustrar a competitividade do certame, ao inibir a participação de fornecedores capazes de oferecer quantitativos menores do bem a ser adquirido."

Aconselha-se, ainda, que acoste o levantamento das áreas ajardinadas, mencionado no item 7 do Estudo Técnico.

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

Acosta Termo de Referência conforme os requisitos legais, constando que o objeto tem natureza comum e estabelecendo as condições de execução, pagamento, responsabilidades, normas a observar, etc.

O aludido documento também aponta critérios de qualificação técnico-operacional a serem observados, os quais se mostram pertinentes ao objeto, qual seja, a aquisição de produtos para o Horto Municipal.

A análise de riscos foi tema do item 1.

Acerca da pesquisa de preços, consultou o Sistema de Banco de Preços, buscando, ainda, para itens não encontrados neste arquivo de dados, orçamentos junto a potenciais fornecedoras, o que atende ao disposto no artigo 23, parágrafo 2º, incisos II e III, da Lei de Licitações.

Contudo, os itens 11 a 14, 46, 90 e 108 constam em somente uma cotação válida.

Sugere-se, então, que seja ampliada a pesquisa acerca desses produtos, a fim de atender-se à ordem estabelecida pelo artigo 23 e à Conclusão Técnica n.º 8, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul:

"Como boa prática, sempre que possível, a pesquisa de preços para estimativa do valor de aquisição de bens e contratação de serviços em geral no ETP deve observar as disposições do § 1º do art. 23 da Lei Federal n.º 14.133/2021."

Em sentido semelhante, é a posição do Tribunal de Contas da União:

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 01/09/2026 08:41 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pb069926aec39a

"REPRESENTAÇÃO. PEDIDO DE CAUTELAR. LICITAÇÃO ELETRÔNICA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM CONCORRÊNCIA E CONTRATO DESTINADOS A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREDITIVA, PREVENTIVA E CORRETIVA. **PESQUISA DE PREÇOS DE UMA ÚNICA FONTE: PREVISÃO LEGAL E NORMATIVA PARA PESQUISA EM VÁRIAS FONTES; PRECEDENTES DO TCU.** NÃO UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO, PREFERENCIALMENTE ELETRÔNICO: PREVISÃO LEGAL E JURISPRUDENCIAL PARA SERVIÇOS DE NATUREZA COMUM. APARENTE ECONOMICIDADE DO CERTAME. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO." (Acórdão n.º 60/2022, Processo n.º 013.215/2021-3, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 19/01/2022) - grifou-se

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 por item, o que está de acordo com o artigo 33, da Lei n.º 14.133/21.

A requerente indica, por fim, a dotação orçamentária.

III.2 - DAS MINUTAS DE EDITAL E ATA

As minutas de edital e ata 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

"1. **CONTRATO ADMINISTRATIVO. FISCAL. INDICAÇÃO. QUALIFICAÇÃO. RESPONSABILIDADE. ERRO GROSSEIRO. CULPA *IN ELIGENDO*. Incorre em erro grosseiro o gestor que indica, para a função de fiscal de contrato, servidor que não possui atributos pessoais e profissionais necessários para a execução da tarefa, podendo ser responsabilizado por culpa *in eligendo* na ocorrência de irregularidades decorrentes de falhas na fiscalização.** Trata-se de recurso de reconsideração em face do Acórdão TC 338/2019-Segunda Câmara, que considerou irregulares os atos dos recorrentes na fiscalização da execução de contratos de transporte escolar da prefeitura municipal de Presidente Kennedy,

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 01/09/2026 08:41 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pb069926aec39a

condenando-os ao ressarcimento ao erário e aplicando-lhes multa sancionatória. Os recorrentes foram designados como fiscais do contrato de transporte escolar do município e subsequentemente responsabilizados por atestarem os serviços para fins de pagamento embora os valores e as distâncias percorridas estivessem em desacordo com os termos contatuais. Em suas considerações iniciais, o relator, acompanhando o opinamento técnico, em análise da culpabilidade dos agentes, fez notar que as atribuições dos cargos exercidos pelos recorrentes não condiziam com a função para a qual foram designados, qual seja, de fiscal dos contratos de transporte escolar. Nesse sentido, afirmou não ser proporcional imputar condenação e multa tão gravosas a um servidor que ocupa o cargo de trabalhador braçal e que não possui sequer o ensino fundamental completo. **O relator destacou que um dos grandes equívocos cometidos por aqueles que designam fiscais de contratos é pensar, no desempenho dessa função, como uma mera formalidade simples de ser conduzida. Ao contrário, ressaltou que o servidor designado para esse mister deve ser detentor de conhecimento apurado e portador das especificidades técnicas inerentes ao objeto contratado, sob pena de responsabilização do gestor que o nomeou, em decorrência de estar agindo com culpa *in eligendo* e culpa *in vigilando*.** No caso concreto, o relator entendeu que a responsabilização deveria ter recaído sobre o gestor que os nomeou para a fiscalização, uma vez que se trataram de contratos totalmente incongruentes com o perfil profissiográfico dos recorrentes, que são servidores braçais, de forma que não se poderia exigir desses um desempenho eficaz no complexo exercício da fiscalização. Nessa seara, entendeu que faltou ao gestor o devido dever jurídico de cuidado e, assim, esse incorreu em erro grosseiro ao nomear servidores que não possuíam os atributos pessoais e profissiográficos necessários para que pudessem atuar decisivamente para o melhor resultado. Ante o exposto, o relator concluiu que os recorrentes não poderiam ser responsabilizados pela irregularidade apurada nos autos, razão pela qual deu provimento ao recurso, excluindo a condenação ao débito de ressarcimento e a multa aplicada.) (Acórdão TC-1628/2020-Plenário, TC 3820/2015, relator Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, publicado em 08/02/2021)" – Informativo de Jurisprudência n.º 109, TCE/ES - grifou-se

As indicações contidas no presente feito, portanto, são de responsabilidade do(a) gestor(a) da Pasta que a 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 contratual 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:

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 01/09/2026 08:41 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pb069926aec39a

"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 esclarece, 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 as novas redações dos artigos 8º e 19, ambos 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 - CONCLUSÃO

ISSO POSTO, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo licitatório, visto que juntada a maioria dos documentos exigidos por lei, **ressalvando-se que** a Secretaria da Agricultura deve *(i)* juntar os relatórios de compras dos últimos anos, revisando, se for o caso, os quantitativos; *(ii)* acostar o levantamento das áreas ajardinadas, mencionado no item 7 do Estudo Técnico; e *(iii)* ampliar a pesquisa de preços no tocante aos itens 11 a 14, 46, 90 e 108.

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.

Assinado eletronicamente por:
ERIANE MORAES FOGAÇA
ADVOGADA
01/09/2026 08:40:56
Assinatura digital avançada.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 01/09/2026 08:41 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pb069926aec39a

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

Gramado, 1º de setembro de 2026.

Advogada Pública Municipal
OAB/RS n.º 51.849

Homologa-se o Parecer exarado pela Procuradoria-Geral do Município de Gramado, aos efeitos de **DEFERIR,** ante a documentação acostada pela Secretaria da Agricultura, assim como as minutas de edital e ata elaboradas pela Área de Licitações e Contratos, o pedido de abertura de licitação para aquisição de sementes, mudas, arbustos, forrações perenes, folhagens, embalagens e insumos para o Horto Municipal Oscar Knorr, desde que haja disponibilidade financeira e previsão orçamentária, e sejam sanadas as questões apontadas pela área jurídica, ficando sob responsabilidade da requisitante eventuais discussões acerca dos estudos efetuados para amparar o certame e os demais atos deles decorrentes.

Procedam-se os trâmites legais.

Gramado, 1º de setembro de 2026.

Prefeito de Gramado

Assinado eletronicamente por:
NESTOR TISSOT
PREFEITO
01/09/2026 13:41:18
Assinatura digital avançada.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 01/09/2026 08:41 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pb069926aec39a