Parecer n.º 198/2025
Processo Administrativo Eletrônico n.º 4.720/2025
Referência: Tintas e Correlatos

EMENTA: ANÁLISE DE LEGALIDADE. FASE PREPARATÓRIA DE LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE TINTAS E CORRELATOS. VÍCIOS INSANÁVEIS NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. NECESSIDADE DE READEQUAÇÃO DO PLANEJAMENTO. CONFORMIDADE COM A LEI Nº 14.133/2021. CONCLUSÃO PELA IMPOSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO. Este parecer jurídico, emitido com fundamento no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, analisa o controle prévio de legalidade do processo licitatório para aquisição de tintas e correlatos. A análise da fase preparatória identificou vícios no Estudo Técnico Preliminar (ETP), notadamente a ausência de um levantamento de mercado abrangente, a falta de comprovação para os quantitativos estimados e inconsistências na especificação técnica dos itens. Embora a pesquisa de preços, mapa de riscos e o Termo de Referência (TR) estejam regulares, as falhas no ETP comprometem a legalidade e a eficiência da contratação. Conclui-se pela impossibilidade de prosseguimento do certame, com a recomendação de devolução dos autos para a completa readequação do planejamento.

1. Trata-se de análise jurídica da fase preparatória de processo licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, que visa à aquisição de tintas e correlatos para a manutenção de bens e estruturas da Secretaria de Infraestrutura e outras do Município de Caçador, SC.

2. Foram submetidos a esta análise o Documento de Formalização de Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Mapa de Risco, respectivo Termo de Referência (TR) e minutas do Edital e Contrato Administrativo, 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]

[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).*

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

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

> *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.*

12. Em resumo, com base nas informações extraídas do ETP, a contratação visa suprir a demanda contínua por materiais de pintura para que a Secretaria de Infraestrutura

possa executar suas atividades de manutenção e obras, prolongando a vida útil dos ativos municipais e garantindo um ambiente urbano e de trabalho seguro e funcional.

13. Contudo, como já citado, o art. 18, § 1º, V, da Lei nº 14.133/2021 exige que o ETP descreva as soluções disponíveis no mercado e justifique a escolha da mais vantajosa. No presente caso, o levantamento de mercado limitou-se a comparar dois modelos de contratação Ata de Registro de Preços *vs.* Terceirização de Serviços, **sem analisar as diferentes soluções de mercado tipos de produtos, tecnologias, etc.** que poderiam atender à necessidade da Administração.

14. A falha se agrava quando se observa a forma como a padronização foi tratada no requisito "estimativa do preço da contratação". A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 6º, LI, define o catálogo eletrônico de padronização como um sistema para uniformizar itens e que, por si só, representa uma das possíveis soluções ou caminhos a serem avaliados.

> *Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*
>
> *[...]*
>
> *LI - catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras: sistema informatizado, de gerenciamento centralizado e com indicação de preços, destinado a permitir a padronização de itens a serem adquiridos pela Administração Pública e que estarão disponíveis para a licitação;*

15. O Decreto Municipal nº 10.792/2023, em seu art. 38, § 4º, determina que, na ausência de um catálogo próprio, o Município adotará os catálogos federais CATMAT e CATSER.

16. No entanto, como já mencionado, a unidade demandante não apresentou o uso do catálogo como uma das alternativas de mercado a serem ponderadas. Pelo contrário, utilizou os códigos do CATMAT diretamente na seção de "Estimativa do Preço da Contratação", tratando-os como uma mera referência de preço, e não como um ponto de partida para a definição da solução.

17. A abordagem é equivocada. A escolha por um item padronizado do CATMAT deveria ser o resultado de uma análise no levantamento de mercado, onde se concluiria que a solução padronizada é a mais vantajosa. Em vez disso, o ETP ignora essa análise prévia e parte diretamente para a precificação, utilizando o catálogo de forma descontextualizada.

18. O Tribunal de Contas da União (TCU) possui entendimento de que um ETP com prospecção deficiente de alternativas viola os princípios da eficiência e da economicidade:

> *Acórdão 1626/2024-TCU-Plenário. VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Ana Cristina Nascimento Santos com fulcro no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal e nos arts. 41 e 113 da Lei 8.666/93 e 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, peça 1, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90035/2024, com valor estimado sigiloso, cujo objeto é a aquisição, em regime de consignação, de OPME (órtese, prótese e materiais especiais) na especialidade de ortopedia geral, a fim de atender as necessidades do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia (HC-UFU); Considerando que a representante relatou como indício de irregularidade a aglutinação de itens diversos no Grupo 4 do Termo de Referência (item 3.2, peça 5, pág. 5), que não possuiriam correspondência para justificar o agrupamento, em desacordo com o Manual de Boas Práticas de Gestão de Órteses, Próteses e Materiais Especiais - OPME, os artigos 3º e 23, § 1º, da Lei 8.666/93 e a jurisprudência dos Tribunais de Contas estaduais; Considerando que o Ministro-Relator autorizou oitiva prévia do HC-UFU, bem como diligência, acerca da ausência de elementos suficientes para justificar o aludido agrupamento;* ***Considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações, mediante pareceres uniformes às peças 31-32, analisou as respostas encaminhadas pela unidade jurisdicionada, concluindo que a pesquisa de empresas capazes de fornecer todos os itens constantes do Grupo 4 foi insuficiente, destacando as seguintes falhas que evidenciam a procedência da representação: "- quanto ao levantamento de procedimentos de aquisições anteriores de OPME por outras unidades da administração, usado como um dos parâmetros para referendar a avaliação da forma de aquisição pretendida e eventuais preços praticados, o levantamento se limitou a listar contratações anteriores como supostamente comparáveis à contratação planejada, quando caberia a identificação de procedimentos que tivessem, para validade comparativa, aquisições de agrupamentos feitos da mesma forma e constituídos por itens idênticos ou tecnicamente equivalentes, o que não se identifica de pesquisa feita a partir das atas dos certames constante do ETP****. Caso não identificados nessas condições, caberia a devida ressalva, que seria importante para reavaliação dos critérios pretendidos (peça 20, p. 4-5, e peça 30);* ***- quanto ao levantamento de empresas fornecedoras dos itens licitados, também empregado no ETP para corroborar a viabilidade da contratação, igualmente se limitou a listar empresas atuantes no mercado sem aparente aprofundamento necessário, quando caberia o levantamento de fornecedores que efetivamente poderiam atender todos os itens licitados na forma e nas quantidades de cada agrupamento pretendido, o que não corresponde à pesquisa apresentada no ETP, como mencionado, genérica e superficial.*** *Igualmente, eventuais limitações de mercado para atendimento das condições pretendidas demandaria a devida ressalva, para reavaliação dos critérios a adotar no certame (peça 20 p. 5)"; e Considerando que, não obstante a procedência da representação, afigura-se suficiente emitir ciência preventiva ao Hospital na medida em que o Grupo 4 foi homologado como fracassado (peça 20, p. 77), dado que o valor total ofertado para o grupo pela única empresa participante foi acima do estimado e essa proponente não aceitou a negociação do valor ofertado, resultando na sua desclassificação, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, III, do Regimento Interno/TCU, em: a) conhecer da*

> *representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente; [...] (TCU - REPRESENTAÇÃO (REPR): https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/16262024, Relator: ANTONIO ANASTASIA, Data de Julgamento: 14/08/2024)*

19. De forma semelhante, na REPR nº 15912023 no TCU, o Tribunal apontou como irregularidade a ausência de análise de soluções alternativas, o que pode levar a direcionamentos e contratações antieconômicas. Colhe-se excerto do julgado:

> *[...]*
>
> *95. Com efeito, embora constate-se extensa lista de requisitos de arquitetura tecnológica no ETP (peça 75, p. 15-21), não se localiza no documento estudo das alternativas de mercado, o que poderia ajudar a identificar o impacto de tais requisitos sobre a competição. Há menção apenas à realização de cotação com um fornecedor para dimensionar o impacto orçamentário da contratação.*

20. Portanto, o ETP falha duplamente; primeiro, por não realizar um levantamento de mercado abrangente; e segundo, por não compreender e aplicar corretamente o conceito de padronização como uma das soluções a serem consideradas, em conformidade com a legislação federal e o Decreto Municipal nº 10.792/2023.

21. No mais, o art. 18, § 1º, IV, da Lei nº 14.133/2021 é taxativo ao exigir que a previsão de quantidade seja acompanhada **"das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte"**.

22. O ETP afirma que a estimativa se baseou na média de utilização das Atas de Registro de Preços nº 04/2025 a 09/2025. Contudo, não foram juntados aos autos quaisquer relatórios de consumo, notas de empenho ou memórias de cálculo que comprovem essa afirmação. A ausência desses documentos impede a verificação da correção e da razoabilidade dos quantitativos, configurando violação direta ao princípio da motivação e ao dispositivo legal citado

23. Ainda sobre o ETP, exemplificativamente, a análise revelou uma grave inconsistência na especificação do item 16 do ETP "Tinta para sinalização horizontal na cor Preta...". O documento vincula o item ao código CATMAT 458673, mas adiciona a exigência da norma ABNT NBR 11862:2020.

24. Em consulta ao Catálogo de Compras do Governo Federal, verifica-se que a descrição do CATMAT 458673 não inclui a referida norma ABNT. Essa divergência indica falha grave na elaboração do estudo, sugerindo que a especificação foi inserida sem a devida pesquisa de mercado para confirmar sua pertinência e disponibilidade, ou que o catálogo foi utilizado de forma incorreta.

25. É imperativo ressaltar, contudo, que as graves inconsistências apontadas nos itens anteriores residem na fundamentação e na instrução processual do Estudo Técnico Preliminar, e não necessariamente na essência da solução escolhida pela Administração.

26. A adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a aquisição direta de insumos (tintas e correlatos) é uma estratégia administrativa plausível e, conforme se observa, recorrente em contratações pretéritas deste Município. A execução dos serviços pela equipe própria, utilizando materiais adquiridos via SRP, pode, de fato, representar a alternativa mais eficiente e econômica.

27. O vício não está, a princípio, na escolha da solução em si, **mas na incapacidade do ETP, na sua forma atual, de demonstrar que essa é a alternativa mais vantajosa**. O documento deve estabelecer uma correlação lógica e rastreável entre a necessidade, as soluções prospectadas no mercado e a decisão final, afastando-se de avaliações genéricas ou de justificativas que não encontram suporte probatório nos autos.

28. Dessa forma, a recomendação de devolução dos autos não visa a rechaçar a solução pretendida, mas a garantir que a sua escolha seja devidamente motivada, com a elaboração de um Estudo Técnico Preliminar robusto, coeso e em estrita conformidade com o ordenamento jurídico, saneando os vícios que hoje maculam o processo.

29. Com relação ao mapa de gerenciamento de riscos, o documento demonstra ter sido elaborado especificamente para a contratação de tintas e correlatos. Ele identifica riscos pertinentes ao objeto e medidas mitigatórias, cumprindo sua finalidade e estabelecendo correlação lógica com as disposições do Termo de Referência e do Edital, influenciando a modelagem das cláusulas de exigências técnicas e de sanções.

30. Prosseguindo a análise prévia de legalidade, a pesquisa de preços é um dos atos mais relevantes da fase preparatória, devendo seguir os parâmetros do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 para garantir que o valor estimado da contratação seja realista e vantajoso.

> *Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.*
>
> *§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:*
>
> *I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);*
>
> *II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;*
>
> *III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;*
>
> *IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;*
>
> *V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.*

31. O "Relatório de Pesquisa de Preços" apresentado demonstra a utilização de múltiplas fontes, em conformidade com o § 1º do art. 23. A combinação de fontes, com prioridade para os preços públicos do PNCP, e a formalização em um relatório detalhado atendem às exigências legais e demonstram a devida diligência da equipe de planejamento na apuração do valor estimado da contratação.

32. Assim, a juntada do Mapa de Riscos e do Relatório de Pesquisa de Preços demonstram um avanço na instrução processual. Os documentos foram elaborados de forma consciente, influenciando a redação do TR e as obrigações para consecução do processo.

33. Esses documentos, embora corretos em si, **não são suficientes para sanar as falhas graves apontadas anteriormente no Estudo Técnico Preliminar**. A

regularidade da pesquisa de preços não convalida a ausência de um levantamento de mercado adequado para as soluções, nem a falta de comprovação dos quantitativos.

34. Portanto, mantém-se a recomendação de devolução dos autos para a correção do ETP, que é o documento basilar de todo o planejamento.

II. DA CONCLUSÃO

35. Ante o exposto, este parecer jurídico conclui pela **impossibilidade de prosseguimento do Processo Administrativo Eletrônico n.º 4.720/2025 em sua forma atual**, em razão de vícios identificados na fase de planejamento, especificamente no Estudo Técnico Preliminar (ETP), que comprometem a legalidade do certame que visa ao registro de preços para aquisição de tintas e correlatos.

36. Recomenda-se, portanto, a devolução dos autos à Secretaria de Infraestrutura para a completa readequação do Estudo Técnico Preliminar (ETP), com a indispensável correção das falhas apontadas, notadamente: *(i)* a reavaliação do levantamento de mercado (art. 18, § 1º, V); *(ii)* a juntada dos documentos e memórias de cálculo que comprovem a estimativa de quantitativos (art. 18, § 1º, IV) e a *(iii)* correção das inconsistências na especificação técnica dos itens e no uso do catálogo CATMAT.

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

Caçador, SC, 12 de dezembro de 2025.

LUCAS FILIPINI CHAVES

Assinado de forma digital por LUCAS FILIPINI CHAVES
Dados: 2025.12.12 14:57:10 -03'00'

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