Parecer n.º 018/2026
Processo Administrativo Eletrônico n.º 072/2026
Referência: Aquisição de Equipamento e Ferramentas de Construção Civil e Jardinagem

EMENTA: ANÁLISE DE LEGALIDADE. FASE PREPARATÓRIA DE LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. VÍCIOS NA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. VIOLAÇÃO RECORRENTE AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO ECONÔMICA DA VANTAJOSIDADE DA SOLUÇÃO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5º, 18 E 44 DA LEI Nº 14.133/2021. CONCLUSÃO PELA NECESSIDADE DE SANEAMENTO. 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) e do Termo de Referência (TR) demonstra a existência de vícios do procedimento. Identificou-se a violação recorrente ao princípio da segregação de funções, uma vez que o mesmo servidor elaborou os principais artefatos de planejamento. Ademais, constatou-se a ausência de demonstração econômica objetiva da vantajosidade da solução escolhida, aquisição em detrimento da locação, em desacordo com as exigências legais. Recomendando-se a restituição dos autos à unidade de origem para as devidas adequações, caso entenda pela conveniência e oportunidade de acatá-la.

1. Trata-se de análise jurídica da fase preparatória de processo licitatório, na modalidade **Pregão Eletrônico**, que visa ao **Registro de Preços** para futuras e eventuais aquisições de equipamentos e ferramentas de construção civil e jardinagem, a fim de atender às necessidades de diversas Secretarias deste Município.

2. Foram submetidos a esta análise o Documento de Formalização de Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), análise de risco e o respectivo Termo de Referência (TR), 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.

É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.[1]

I. DA ANÁLISE JURÍDICA

4. 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.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

8. 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]*.*

9. 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.

---

[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*

> *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.*

10. ETA necessidade administrativa é atender às demandas da Secretaria Municipal de Infraestrutura, Secretaria de Saúde, Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer, e Secretaria de Agricultura do Município de Caçador/SC. No mais, definem escolha da modalidade Pregão Eletrônico para a aquisição de bens e serviços comuns, a adoção do Sistema de Registro de Preços

(SRP) e o parcelamento do objeto por item encontram amparo na legislação e na jurisprudência. As justificativas apresentadas no ETP para as escolhas — notadamente a variabilidade da demanda, a busca por celeridade e a heterogeneidade dos itens, mostram-se, em tese, adequadas e alinhadas aos princípios da eficiência e da competitividade.

11. Não obstante a regularidade dos pontos acima, a análise detida dos autos revela a existência de vícios na instrução processual que obstam o seu prosseguimento, os quais passo a detalhar.

12. Verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) foram elaborados e assinados pelo mesmo servidor. Ofato configura uma violação direta ao **princípio da segregação de funções**, insculpido no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 e amplamente defendido pelos órgãos de controle.

> Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

13. O Tribunal de Contas da União (TCU) possui entendimento pacífico de que a concentração de funções críticas — como planejar, selecionar e fiscalizar — em um único agente público compromete a impessoalidade e a moralidade administrativa, aumentando os riscos de direcionamento e outras irregularidades. (TCU - RP: 15052022, Relator.: VITAL DO RÊGO, Data de Julgamento: 29/06/2022 e TCU 01980420148, Relator.: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 04/11/2015)

14. É imperativo reafirmar a orientação já consolidada desta Procuradoria, e de amplo conhecimento da unidade requisitante, acerca da **obrigatoriedade de observância ao princípio da segregação de funções.** A insistência na prática de designar o mesmo servidor para elaborar o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) constitui vício recorrente que fragiliza a lisura e a legalidade dos procedimentos licitatórios.

15. Desta forma, mais do que uma recomendação para certames futuros, a observância da segregação de funções é uma determinação para o saneamento do fluxo

processual, devendo a falha ser registrada e corrigida imediatamente nos próximos procedimentos, sob pena de macular a legalidade da contratação.

16. No mais, o art. 18, § 1º, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, em conjunto com o art. 44, exige que a Administração avalie a economicidade da contratação, considerando os custos e benefícios de cada solução potencial.

> *Art. 44. Quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.*

17. No caso em análise, o ETP compara a aquisição com a locação de equipamentos, mas o faz de maneira predominantemente descritiva. Não foram juntados ao processo documentos que comprovem uma análise de custos efetiva, como cotações de preços de locação ou planilhas de custo total de propriedade, que demonstrem, numericamente, a vantagem econômica da aquisição. A ausência dessa análise financeira detalhada representa uma deficiência na instrução processual que pode ser alvo de questionamentos.

18. Recomenda-se que o processo seja restituído ao setor técnico responsável para que complemente o Estudo Técnico Preliminar, incluindo uma análise de custos formal e documentada que compare as alternativas de aquisição e locação, baseada em pesquisas de mercado e projeções financeiras.

19. Superada essas avaliações, cumpre destacar que, após a elaboração do Estudo Técnico Preliminar e a definição da solução mais adequada, o planejamento da contratação deve contemplar, sempre que possível, a análise de riscos. Nesse sentido, os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal n.º 10.792/2023 dispõem que a análise de riscos constitui etapa recomendável, alinhada às diretrizes da Lei n.º 14.133/2021, conforme se extrai dos seguintes dispositivos:

> *§ 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.

20. No caso em apreço, a análise do Mapa de Riscos e do Termo de Referência demonstra que as principais ameaças ao sucesso da contratação foram identificadas e que medidas mitigadoras foram incorporadas ao processo licitatório.

21. Quanto ao Termo de Referência, o documento está em conformidade com o art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, pois contém os elementos essenciais para a perfeita execução do objeto, incluindo a definição detalhada do objeto, a fundamentação da contratação, os requisitos de sustentabilidade, o modelo de execução, as obrigações das partes e os critérios de medição e pagamento.

22. Importante mencionar que o TR estabelece faixas de especificação (mínimas e máximas) para os equipamentos. A justificativa apresentada é a de garantir a aquisição de produtos de nível profissional, adequados ao uso intenso, e assegurar a saúde e segurança dos operadores, sem direcionar a licitação para uma marca específica. Essa prática é considerada legal, desde que as especificações sejam tecnicamente justificadas e não restritivas, cuja avaliação cabe a responsabilidade da própria unidade demandante.

23. Ainda, esclarece-se que a exigência que, após a fase de lances, o licitante mais bem classificado apresente a **ficha técnica do fabricante** para análise e emissão de um "Laudo de Aceitabilidade" é vinculada à análise da proposta e não à habilitação, sendo um mecanismo legítimo para verificar se o objeto ofertado de fato atende às especificações técnicas do edital, em conformidade com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

24. Por fim, na análise da minuta do instrumento convocatório e do Contrato, constata-se que ambos os documentos seguem um modelo padronizado, recorrendo à remissão ao Termo de Referência para o detalhamento de cláusulas essenciais, como as de qualificação técnica e pagamento. A minuta contratual, no que tange às obrigações e ao escopo do objeto, mostra-se alinhada com as diretrizes definidas nos documentos preliminares.

II. DA CONCLUSÃO

25. Ante o exposto, este parecer jurídico conclui pela viabilidade jurídica do prosseguimento do Processo Administrativo Eletrônico n.º 072/2026, desde que atendidas as recomendações do presente parecer.

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

Caçador, SC, 21 de janeiro de 2025.

LUCAS FILIPINI CHAVES

Assinado de forma digital por LUCAS FILIPINI CHAVES
Dados: 2026.01.27 14:11:44 -03'00'

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