Parecer nº 204/2025
Processo Administrativo Eletrônico nº 4.537/2025
Referência: Contratação de empresa para aquisição e instalação de piso vinílico em manta, acabamentos e rodapés aos CMEIs

EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. REGISTRO DE PREÇOS. PREGÃO ELETRÔNICO. Os documentos que instruem o processo encontram-se, em linhas gerais, adequadas para prosseguimento do feito com as devidas recomendações.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo destinado a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA AQUISIÇÃO E INSTALAÇÃO DE PISO VINÍLICO EM MANTA, ACABAMENTOS E RODAPÉS AOS CMEIS - CENTROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO.

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

I) Requerimento de Contratação (REC);
II) Estudo Técnico Preliminar;
III) Termo de Referência;
IV) Relatório de pesquisa de preços;
V) Minuta do edital e Ata de Registro de Preços, e
VI) Decreto de nomeação do Pregoeiro e Equipe de Apoio.

3. Por último, a Diretoria de Compras e Licitações encaminha à Procuradoria do Município pedido para emissão de parecer jurídico para controle prévio de legalidade, conforme estabelecido nos artigos 53 da Lei nº 14.133, de 2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal nº 10.792, de 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, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. Leme: LED, 2003, pág.273).*

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. O art. 6º, inc. XX, da Lei nº 14.133/2021 disciplina que o Estudo Técnico Preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho:

> *O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.*

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

14. No mais, os próprios elementos que devem constar no ETP indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21:

> *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.*

15. Após o registro mencionado, é importante destacar que não cabe ao órgão jurídico avaliar o mérito da oportunidade e conveniência das razões apresentadas pela Unidade Demandante, especialmente em contextos onde a tecnicidade é predominante. O papel do órgão jurídico é recomendar que a Unidade Demandante realize uma análise aprofundada da necessidade administrativa, orientando-a a registrar essa reflexão nos autos, caso ainda não tenha sido feito, ou aprimorá-la, se for insuficiente ou inadequada.

16. No presente caso, os servidores da Unidade Demandante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar. Embora se trate de um documento técnico cuja avaliação final cabe ao próprio órgão assistido, o documento apresenta deficiências que precisam ser adequadas.

17. O ETP apresenta um levantamento de mercado que compara três soluções: piso vinílico, piso laminado e piso cerâmico. A justificativa para a escolha do piso vinílico é baseada em critérios como conforto térmico e acústico, facilidade de limpeza e segurança em caso de quedas, características, e nesse sentido cumpre a etapa essencial de analisar soluções alternativas antes de definir o objeto. A comparação, embora qualitativa, é coerente e alinhada às necessidades de um ambiente escolar infantil. A escolha pelo piso vinílico, em detrimento do laminado e do cerâmico, mostra-se tecnicamente justificada e motivada.

18. O item 4 do ETP, embora apresente os quantitativos totais estimados para a contratação (1.405 m² de regularização, 1.450 m² de piso e 1.550 ml de rodapé), falha em cumprir um requisito explícito e fundamental da Lei nº 14.133/2021. A Lei, em seu Art. 18, § 1º, inciso II, exige que o ETP contenha:

> *II - demonstrativo da estimativa das quantidades, acompanhado das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração o considerar sigiloso;*

19. O documento em análise apresenta o resultado final da estimativa, mas omite completamente a memória de cálculo e os documentos que lhe dão suporte, para fins de demonstrar, de forma inequívoca, como se chegou àqueles números. Por exemplo:

- Uma tabela detalhando cada sala de cada CMEI a ser reformado, com suas respectivas dimensões (largura x comprimento), resultando na área em m² de cada uma.
- A soma dessas áreas individuais para justificar o quantitativo total de piso e de massa de regularização.

- O cálculo do perímetro de cada sala para justificar o quantitativo de rodapé em metros lineares (ml).
- A justificativa para a margem de segurança adicionada, por exemplo, 1.450 m² de piso para uma área total calculada de ~1.400 m², prevendo recortes e perdas.

20. Os documentos de suporte poderiam ser as plantas baixas dos imóveis ou croquis com as medições realizadas *in loco*, conforme mencionado no DFD (item 3.2).

21. A ausência dessa demonstração transforma a estimativa de quantidade em um ato de fé, e não em um ato administrativo devidamente motivado e passível de controle, A omissão da memória de cálculo não é um mero formalismo, mas uma falha que gera riscos e consequências concretas para a Administração.

22. Outro ponto que merece destaque é quanto a utilização do procedimento auxiliar do Sistema de Registro de Preços.

23. Tanto a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 82, quanto o Decreto Municipal nº 10.792/2023, art. 84, estabelecem as hipóteses para a adoção do SRP. As principais são:

> I - Necessidade de contratações frequentes;
>
> II - Conveniência de entregas parceladas ou serviços por unidade de medida;
>
> III - Atendimento a mais de um órgão ou entidade;
>
> IV - Quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado.

24. O ETP, no item 5.2, sequer tenta justificar o uso do SRP. Ele apenas lista as condições para a sua utilização, copiando o texto do Art. 82, §5º da Lei. Ele não faz o exercício fundamental de enquadrar o caso concreto em uma das hipóteses legais, o que demonstra que não houve uma reflexão adequada sobre o porquê de se utilizar o SRP, levando à justificativa frágil e incorreta apresentada posteriormente no TR, assim disposta:

> *A opção pelo SRP - Sistema de Registro de Preços se dá em razão de que o item n.º 01 deverá passar por análise técnica do(a) contratado(a), uma vez que nem todas as salas precisam ser preparadas com massa para receber o Piso Vinílico em Manta.*

25. Esta justificativa, embora tente apontar para uma incerteza, está tecnicamente mal formulada e juridicamente inválida, pois não se encaixa em nenhuma das hipóteses de utilização

do SRP, e confunde a execução sob demanda, típica de um contrato por preço unitário, com a incerteza de quantitativo que autoriza o SRP. O fato de o serviço só ser executado após uma análise técnica da contratada é uma condição de execução do contrato, e não uma hipótese para uso do SRP.

26. Ademais, o quantitativo é definível, pois a incerteza sobre *quais salas* precisarão da massa de regularização não significa que o quantitativo total seja impossível de definir. Pelo contrário, o DFD e o ETP já estimaram um quantitativo máximo. O correto, em uma licitação por preço unitário, seria a Administração medir a área total que *potencialmente* precisa do serviço e licitar essa quantidade. A empresa seria paga apenas pela área em que o serviço fosse efetivamente executado, conforme medição e fiscalização.

27. Portanto se a única incerteza é a quantidade de massa a ser aplicada, o SRP deve ser descartado. A solução correta é uma licitação para um contrato comum, com critério de julgamento por menor preço por item, e pagamento mediante medição dos serviços efetivamente executados.

28. Se existirem outras razões que justifiquem o SRP, por exemplo, a possibilidade de estender a reforma para outros CMEIs não previstos inicialmente, tornando o quantitativo total realmente incerto, essa justificativa precisa ser claramente explicitada e documentada no ETP e no TR, enquadrando-se em uma das hipóteses do Art. 84 do Decreto Municipal. Na forma como está, a justificativa é nula e compromete a legalidade do procedimento.

29. 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, de 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, de 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.*

30. No caso em análise, na situação em questão, a Unidade Demandante realizou uma avaliação de riscos, constando anexa ao ETP.

31. 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;*
> *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;*

32. O Termo de Referência foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, porém apresenta algumas inconsistências.

33. O TR detalha os serviços e os quantitativos, que são os mesmos do ETP. No entanto, ele adiciona um "Item 04 - Serviço de fornecimento e instalação de acabamentos de saída de porta", que não constava no ETP. A inclusão de um item novo, não estudado e não justificado na fase de planejamento (ETP), é uma falha grave. O ETP é o local para identificar a "solução como um todo", e a omissão de um item essencial como os acabamentos invalida parte do estudo.

34. A descrição dos requisitos da contratação e habilitação estabelece um requisito de qualificação técnica genérico e subjetivo, em afronta direta à Lei nº 14.133/2021. O TR exige a

"Comprovação de aptidão para o fornecimento de itens similares equivalentes ou superiores com o objeto". A expressão "similares equivalentes ou superiores" é inaceitável. A Lei exige que os requisitos sejam objetivos. O correto seria definir um quantitativo mínimo, ex: comprovação de instalação de X m² de piso vinílico. A redação atual abre margem para o julgamento subjetivo, que decidirá o que considera "similar" ou "superior", criando insegurança jurídica e potencial para direcionamento, ferindo assim o princípio do julgamento objetivo.

35. 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.

36. No caso concreto, a Unidade Demandante declarou expressamente a natureza comum do objeto da licitação.

37. Quanto as minutas do edital e ata de registro de preços juntado aos autos, verifica-se que os documentos reúnem as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie e na norma de regência. Porém reforçamos que a justificativa apresentada para fins de utilização do sistema de registro de preços não encontra aparo legal, conforme já exposto.

38. 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.

39. 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.

40. 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

41. 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, devido às recomendações exaradas ao longo deste parecer.

42. Havendo complementação da instrução do processo de contratação, não há necessidade de devolver os autos para nova manifestação desta unidade jurídica.

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

Caçador, SC, 15 de dezembro de 2025.

ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949

Assinado de forma digital por ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949
Dados: 2025.12.15 16:26:54 -03'00'

Roselaine de Almeida Perico
Procuradora Municipal - Portaria n. 11.132/02
OAB/SC 12.903