Parecer nº 084/2026
Processo Administrativo Eletrônico nº 1.023/2026
Referência: Compra de materiais personalizados destinados ao atendimento dos programas Antitabagismo, Hidrogestar, Hiperdia e Estratégia Saúde da Família (ESF).

EMENTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DESTINADOS A PROGRAMAS DE SAÚDE PÚBLICA. ANÁLISE DA FASE PREPARATÓRIA. CONFORMIDADE GERAL COM A LEI Nº 14.133/2021. IDENTIFICAÇÃO DE VÍCIO FORMAL RELATIVO À AUSÊNCIA DE PREVISÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL (PCA). NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DO CERTAME, DESDE QUE SANADA A IRREGULARIDADE APONTADA. PARECER PELA VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo que fundamenta a pretensão de contratar o fornecimento de materiais de apoio técnico e operacional (kits) para os programas Hidrogestar, Antitabagismo, Hiperdia e para a Estratégia Saúde da Família, mediante utilização do Sistema de Registro de Preços.

2. Foram submetidos a esta análise o Documento de Formalização de Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Relatório de Pesquisa de Preços (RPP), a Análise de Risco e o respectivo Termo de Referência (TR) e dos documentos que compõem a instrução inicial do processo.

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]

[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 aborda todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação.

> *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: […]*

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

> *§ 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. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) que instrui os autos demonstra-se robusto e dotado de plena razoabilidade, cumprindo com os requisitos do dispositivo legal acima citado. No mais, o documento justifica as quantidades estimadas, mas ressalta em diversos pontos (itens 4.2, 5.1.1, 5.1.2) que *"o quantitativo exato a ser utilizado não pode ser definido previamente com precisão, dependendo da adesão"* dos participantes dos programas.

13. Essa característica da demanda quanto a certeza do quantitativo e necessidade de aquisições frequentes, adere perfeitamente ao Sistema de Registro de Preços (SRP), conforme art. 82, IV, da Lei nº 14.133/2021, solução adotada adiante no Termo de Referência.

14. Contudo, a justificativa quanto à ausência de previsão no Plano de Contratações Anual (PCA) merece fundamentação detalhada. O item 2.1 do ETP afirma que o objeto não consta no PCA de 2026, justificando que os recursos são oriundos de emenda parlamentar superveniente.

15. Embora a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 12, inciso VII, confira caráter facultativo à elaboração do Plano de Contratações Anual, tal faculdade diz respeito à decisão de instituir ou não o instrumento de planejamento.

16. No caso concreto, verifica-se que o Município instituiu o PCA para o exercício de 2026. A partir de sua instituição, o plano passa a vincular a atuação administrativa, nos termos do princípio da autovinculação.

17. Nessa linha, incide a exigência prevista no art. 18, § 1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, segundo a qual o Estudo Técnico Preliminar deve conter a demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que este houver sido elaborado.

18. A justificativa apresentada para a não inclusão do objeto no PCA evidencia a superveniência da demanda, mas não supre a necessidade de adequação formal do planejamento. A previsão no PCA constitui requisito de regularidade do procedimento, não sendo substituída pela mera motivação da contratação.

19. Assim, a ausência de inclusão do objeto no Plano de Contratações Anual configura vício formal que demanda saneamento, mediante a devida atualização do instrumento de planejamento.

20. Isso porque, por analogia, a situação é como a de um imóvel com uma construção não averbada na matrícula. A justificativa para a construção existe, mas não substitui o ato formal da averbação para garantir a plena regularidade do bem. Aqui, o PCA é a "matrícula" do planejamento, e a inclusão do objeto é a "averbação" necessária para a segurança jurídica do gestor.

21. Superado esses argumentos, 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.*

22. No caso em apreço, a análise de risco apresentada identifica com clareza as principais ameaças ao sucesso da contratação, demonstrando o cumprimento do dever de planejamento e de governança.

23. 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;*

24. Quanto ao Termo de Referência (TR), o documento traduz o planejamento em regras claras e objetivas para a futura contratação. Como dito, o modelo de execução se dará por meio de Sistema de Registro de Preços (SRP).

25. Referente 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.

II. DA CONCLUSÃO

26. Diante do exposto, no âmbito do Processo Administrativo em epígrafe, considerando que a fase preparatória do procedimento licitatório foi regularmente instruída com os elementos essenciais e que os atos se encontram em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, este parecer jurídico conclui pela REGULARIDADE do procedimento e pela VIABILIDADE JURÍDICA do seu prosseguimento, condicionada a alteração do Plano de Contratação Anual (PCA).

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

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

Caçador, SC, 25 de março de 2026.

LUCAS FILIPINI CHAVES

Assinado de forma digital por LUCAS FILIPINI CHAVES
Dados: 2026.03.25 18:38:46 -03'00'

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