Parecer n.º 205/2026
Proc. Administrativo 3.842/2026
Assunto: Registro de Preços para aquisição de tubos e aduelas de concreto

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE TUBOS E ADUELAS DE CONCRETO. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE DA FASE PREPARATÓRIA. PARECER PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS E CONDICIONANTES.

1. Trata-se de procedimento administrativo licitatório instaurado pela Secretaria Municipal de Infraestrutura de Caçador/SC, que visa à implantação do Sistema de Registro de Preços, na modalidade Pregão Eletrônico, para a aquisição de tubos de concreto e aduelas pré-moldadas de diversos tamanhos. O objeto destina-se ao atendimento contínuo das demandas de manutenção, ampliação e recuperação da rede de drenagem pluvial urbana e rural do Município.

2. Cumpre registrar que o presente feito constitui reedição de procedimento licitatório anterior relativo ao mesmo objeto, o qual restou fracassado em determinados itens. Na ocasião do exame preparatório anterior, esta Procuradoria Geral do Município exarou o Parecer Jurídico nº 143/2026, apontando relevantes fragilidades nos documentos de planejamento, especialmente no tocante à ausência de memória de cálculo detalhada dos quantitativos, à falta de análise crítica e expurgo na pesquisa de preços, e à omissão no detalhamento das sanções administrativas específicas para a fase de execução contratual no Termo de Referência.

3. Os autos retornam a este órgão para novo controle prévio de legalidade, instruídos com a seguinte documentação reformulada:

a) Documento de Formalização de Demanda;
b) Estudo Técnico Preliminar;
c) Relatório de Pesquisa de Preços e cotações anexas;
d) Mapa de Gerenciamento de Riscos;
e) Termo de Referência;
f) Minuta de Edital e da Ata de Registro de Preços.
g) Designação do Pregoeiro e equipe de apoio.

4. 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.

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

I. DA ANÁLISE JURÍDICA

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. 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].

11. Dito isso, passamos a análise do mérito.

12. **Análise do ETP, DFD e Matriz de Gerenciamento de Riscos**

13. O planejamento da contratação foi instruído pelo Documento de Formalização de Demanda e pelo Estudo Técnico Preliminar, documentos exigidos pelo artigo 18, *caput* e § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

14. Analisando o teor do ETP, constata-se que a Secretaria Municipal de Infraestrutura justificou satisfatoriamente a necessidade do objeto com base na substituição de redes antigas e na prevenção de colapsos estruturais e alagamentos no Município. A solução escolhida

[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*

(aquisição por Registro de Preços com instalação por equipe e maquinário próprios) foi devidamente fundamentada no princípio da economicidade, evitando a ociosidade dos servidores e equipamentos municipais.

15. Contudo, no tocante aos apontamentos formulados no Parecer nº 143/2026, observa-se que persistem pequenas lacunas formais que demandam atenção.

16. No item 4 do ETP "Estimativa das Quantidades", a Administração aponta que o cálculo fundamentou-se nos registros da plataforma 1Doc, mapeamento de pontos críticos e metragem média assada mensalmente. Embora a metodologia esteja traçada, não foi juntada aos autos a memória de cálculo minuciosa em planilha separada ou demonstrativo numérico detalhado que explicite a relação exata entre cada obra/trecho mapeado e a quantidade especificada (por exemplo, os 250 tubos DN800MM e as 100 aduelas de concreto). Para a perfeita observância do artigo 18, § 1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, a unidade demandante deve encartar a planilha suporte.

17. Quanto ao disposto no art. 18, § 1º, inc. X, referente as providências prévias ao contrato, o ETP limita-se a declarar que o item "não se aplica" por existirem contratações anteriores similares. Conforme advertido no Parecer nº 143/2026, a declaração adequada deve atestar expressamente que a estrutura operacional e a capacitação dos fiscais já existentes na Secretaria de Infraestrutura são suficientes para a gestão do novo ajuste, suprindo a justificativa genérica.

18. De outro lado, a lacuna concernente ao art. 18, § 1º, inc. XI, das contratações correlatas/interdependentes restou implicitamente sanada ao se esclarecer no ETP que os serviços de escavação e assentamento serão executados diretamente pela Prefeitura, cabendo apenas registrar de forma explícita que não há contratação de terceiros pendente que condicione a execução deste objeto.

19. O Tribunal de Contas da União possui orientação no sentido de que as fragilidades na instrução do planejamento comprometem a regularidade do certame:

> *Ementa: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. AQUISIÇÕES DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. FRAGILIDADES NA ESTIMATIVA DE QUANTITATIVOS. PESQUISAS DE PREÇOS DEFICIENTES. FALTA DE TRANSPARÊNCIA NA SELEÇÃO DE FORNECEDORES. ORÇAMENTOS DISPERSOS. USO INADEQUADO DE METODOLOGIAS DE MEDIÇÃO (COMO EXEMPLO, UNIDADES DE SERVIÇOS TÉCNICOS). DESCONSIDERAÇÃO DE REFERÊNCIAS DE MERCADO VANTAJOSAS. AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES. FRAGILIDADES NO USO DO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E DE SUBSÍDIO À ELABORAÇÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS. AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA DO DOCUMENTO DE*

FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA. FRAGILIDADES NO ALINHAMENTO ENTRE AS CONTRATAÇÕES E O PLANO DIRETOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. FRAGILIDADE NA PUBLICIDADE DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIAS. (Acórdão 1532/2026 – Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, Processo nº 365220254, julgado em 17/06/2026, Ata nº 23/2026).

20. Por fim, o Mapa de Gerenciamento de Riscos encartado atende às diretrizes do art. 46 do Decreto Municipal nº 10.792/2023, tendo mapeado hipóteses como atraso na entrega, entrega de material com baixa resistência e avarias no descarregamento. Recomenda-se, contudo, que a unidade consolide formalmente a menção ao histórico de licitações anteriores desertas ou fracassadas, aperfeiçoando o cumprimento do art. 46, § 4º, do regulamento local.

21. **Análise da Pesquisa de Preços e Estimativa do Valor da Contratação**

22. A apuração do valor estimado da contratação deve observar as balizas do art. 23 da Lei nº 14.133/2021. No caso em exame, o Relatório de Pesquisa de Preços e a tabela do Termo de Referência fixaram o valor total referencial do Registro de Preços em R$ 487.997,60.

23. O relatório indica a utilização combinada de cotações com fornecedores e contratações de outros entes públicos, amparando-se nos incisos II e IV do § 1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

24. No entanto, o exame detido das fontes de pesquisa colacionadas no relatório revela a manutenção da falha crítica previamente apontada no Parecer nº 143/2026: a falta de análise crítica dos preços e o não expurgo de valores discrepantes e manifestamente fora da realidade de mercado (*outliers*).

25. Como exemplo claro dessa distorção, observa-se que para o item "Aduela de concreto de 200x200cm", foram considerados os seguintes valores na cotação:

a) Ata da Prefeitura de Mirassol D'Oeste/MT: R$ 2.990,00;
b) Pesquisa em sítio eletrônico (Lajes Stang): R$ 3.100,00;
c) Proposta comercial de Jesus de Mari Artefatos: R$ 3.015,00.

26. Entretanto, verifica-se que a proposta da empresa Jesus de Mari Artefatos contém observação expressa no sentido de que o valor cotado prestava-se "apenas para composição de custo" e que a empresa "não fornece para o Estado de SC". Ademais, em pesquisas anteriores do próprio Município citadas no parecer anterior, os valores médios de mercado situavam-se em patamares substancialmente inferiores. A inclusão cega de propostas meramente figurativas ou com fretes e especificações díspares sem o devido expurgo viola a jurisprudência consagrada dos órgãos de controle.

27. O Tribunal de Contas da União veda expressamente a compilação matemática de orçamentos sem filtragem crítica de mercado:

> *Ementa: REPRESENTAÇÃO. MÚTUA. PREGÃO ELETRÔNICO. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIO. INCONSISTÊNCIAS NA COMPOSIÇÃO DA CESTA DE PREÇOS DO ORÇAMENTO ESTIMADO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS PARA ADOÇÃO DE ORÇAMENTO SIGILOSO. PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. AUSÊNCIA DO PERICULUM IN MORA REVERSO. MEDIDA CAUTELAR. REFERENDO. (Acórdão 1604/2026 – Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, Processo nº 701220268, julgado em 24/06/2026, Ata nº 24/2026).*

28. Dessa forma, a pesquisa de preços não pode ser aprovada no estado em que se encontra. A unidade responsável deve refazer o Relatório de Pesquisa de Preços para:

a) Realizar a análise crítica fundamentada sobre a amostra de preços obtida, afastando os valores excessivos ou inexequíveis;
b) Justificar formalmente a impossibilidade de utilização das bases primárias prioritárias do artigo 23, § 1º, inciso I (Painel de Preços e PNCP), ou promover a consulta a tais bancos públicos;
c) Recalcular o valor estimado da contratação com base em cesta de preços limpa, coesa e condizente com a realidade regional do Meio-Oeste catarinense.

29. **Análise do Termo de Referência, Minuta do Edital e Ata de Registro de Preços**

30. O Termo de Referência (TR) acostado aos autos cumpre as exigências do art. 6º, inc. XXIII, da Lei nº 14.133/2021. O documento especifica adequadamente o objeto, os critérios de aceitabilidade dos produtos conforme normas da ABNT (NBR 8890 e NBR 15396), as condições de entrega parcelada e a qualificação técnica exigida dos fornecedores.

31. Em observância à Lei Complementar nº 123/2006, o TR estabeleceu a divisão dos itens em cotas reservadas de 20% para Microempresas (ME), Empresas de Pequeno Porte (EPP) e Microempreendedores Individuais (MEI), e cotas principais de 80% para ampla concorrência, atendendo à legislação de regência.

32. Quanto à sistemática adotada, a opção pelo Sistema de Registro de Preços encontra respaldo no art. 82 da Lei nº 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 10.792/2023. A Ata de Registro de Preços terá vigência de 1 (um) ano, admitida prorrogação por igual período desde que comprovada a manutenção da vantajosidade dos preços.

33. No tocante ao regramento de infrações e sanções administrativas, a matéria foi parcialmente reestruturada no edital e no TR. Todavia, remanesce a necessidade de harmonização recomendada no Parecer nº 143/2026:

a) O Termo de Referência deve contemplar cláusula sancionatória expressa com a gradação e percentuais das multas moratórias e compensatórias aplicáveis às falhas operacionais específicas (ex: atraso na entrega após a Ordem de Fornecimento, fornecimento de peças com trincas/defdeitos, não substituição no prazo);

b) As disposições da Cláusula 14 do Edital e da Cláusula 10 da Minuta da Ata de Registro de Preços devem refletir com absoluta clareza os mesmos critérios sancionatórios do TR, garantindo a simetria de regramento e a previsibilidade exigidas pelos arts 92, inc. XIV, e 156 da Lei nº 14.133/2021.

II. DA CONCLUSÃO

34. Ante o exposto, esta Procuradoria, no uso de suas atribuições consultivas e com fundamento no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, opina pela possibilidade de prosseguimento do presente processo, observadas as recomendações de adequação jurídica e instrução documental exaradas ao longo do parecer, e sujeito a análise de conveniência e oportunidade da autoridade competente.

35. Cumpridas as recomendações e saneados os documentos pela unidade demandante e equipe de licitações, o feito estará apto para aprovação e publicação do edital pela autoridade competente, sendo dispensado o retorno dos autos a este órgão jurídico para nova manifestação, nos termos do artigo 53, § 5º, da Lei nº 14.133/2021.

36. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes à presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possam existir.

Caçador, SC, 12 de agosto de 2026.

ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949

Assinado de forma digital por ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949
Dados: 2026.08.12 15:24:45 -03'00'

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