PARECER JURÍDICO Nº 90089/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 89/2026

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90089/2026

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE GOVERNADOR CELSO RAMOS/SC

ASSUNTO: CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE DA FASE PREPARATÓRIA DA LICITAÇÃO

1. CONSULTA E DELIMITAÇÃO

Submete-se à análise jurídica a fase preparatória do pregão eletrônico destinado ao registro de preços para futura e eventual locação de praticáveis modulares e grades de isolamento e proteção de público, com transporte, montagem, instalação, desmontagem e retirada, para atendimento de eventos promovidos pelo Município. O edital prevê sessão pública em 8 de dezembro de 2026, e o Termo de Referência estima a contratação em R$ 208.305,00.

Foram examinados o Documento de Formalização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, o Documento de Pesquisa de Preços, o Termo de Referência, o edital e a minuta da ata de registro de preços. A análise é realizada em 23 de novembro de 2026, sob o regime da Lei nº 14.133/2021, aplicável às contratações do Município. A manifestação limita-se ao controle jurídico dos elementos disponibilizados e não substitui as avaliações técnicas, mercadológicas e operacionais próprias da área requisitante.

O procedimento não reúne, na forma examinada, condições para receber manifestação jurídica favorável à publicação e ao prosseguimento do certame. A liberação deve aguardar o saneamento de pontos materiais da fase preparatória e a compatibilização do edital, do Termo de Referência e da ata, especialmente quanto à instrução do ETP, à aplicação do tratamento favorecido às ME/EPP, às regras de quantitativos do registro de preços, à coerência das obrigações contratuais e à sustentação dos preços estimados.

A conclusão decorre de inconsistências que atingem a definição da competição e a execução futura, não de irregularidades meramente formais. O art. 53 da Lei nº 14.133/2021 atribui ao assessoramento jurídico o controle prévio de legalidade e exige manifestação clara sobre os elementos indispensáveis à contratação. Por isso, recomenda-se devolver os autos à unidade responsável para correção e complementação antes da autorização de divulgação do edital.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Regime jurídico, fase preparatória e instrução do ETP

A contratação está submetida à Lei nº 14.133/2021, pois o Município pretende realizar pregão eletrônico para registro de preços, com julgamento pelo menor preço por item. O objeto foi caracterizado no Termo de Referência como comum, com especificações objetivas de praticáveis e grades, e o edital estabelece a modalidade pregão eletrônico. A escolha é, em princípio, compatível com a descrição de serviço cujos padrões podem ser definidos objetivamente, sem prejuízo de a área técnica confirmar a adequada classificação do objeto como serviço comum.

A fase preparatória deve demonstrar, de modo verificável, a necessidade pública, a solução selecionada, as quantidades estimadas, o orçamento e a motivação das condições editalícias. O estudo técnico preliminar deve conter, no mínimo, a necessidade, as estimativas de quantidade acompanhadas das memórias de cálculo e documentos de suporte, o valor estimado e preços unitários referenciais, a justificativa para parcelamento ou não e o posicionamento conclusivo, além de justificar a ausência de outros elementos previstos em lei.

O ETP apresentado não permite aferir o cumprimento desses elementos mínimos, porque as páginas iniciais reproduzem apenas títulos e numeração de tópicos, sem expor a estimativa dos quantitativos, a memória de cálculo que sustenta os 500 praticáveis e as 3.000 grades, ou a justificativa de parcelamento. As páginas seguintes com conteúdo identificável comparam alternativas e apontam a locação com serviços associados como solução operacional, mas não suprem, por si, a demonstração das quantidades nem a análise do parcelamento.

O DFD informa que a contratação atenderá a demandas eventuais e menciona, como prioridade, a formatura das turmas de 9º ano prevista para 18 de dezembro de 2026. O Termo de Referência, por sua vez, afirma que o Município não

dispõe de calendário de eventos previamente definido e que as solicitações ocorrerão conforme a demanda. Essas características justificam considerar o sistema de registro de preços, mas não dispensam estimar e fundamentar os quantitativos máximos registrados, inclusive a partir do histórico de eventos, das estruturas necessárias e dos critérios de dimensionamento.

Assim, a unidade requisitante deve complementar o ETP com as estimativas quantitativas, respectivas memórias e documentos de suporte, a justificativa para o parcelamento por item e o posicionamento conclusivo, apresentando também justificativa para os demais elementos legais que não forem desenvolvidos. Sem essa instrução, não há base documental suficiente para validar os quantitativos máximos nem para confirmar a adequação da modelagem escolhida.

2.2. Tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte

A licitação está programada para 8 de dezembro de 2026. Para essa data, permanece aplicável o inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, que determina licitação exclusiva para ME/EPP nos itens de contratação de valor igual ou inferior a R$ 80.000,00. A alteração promovida pela Lei Complementar nº 238/2026, que vincula o limite ao valor de dispensa atualizado, só produz efeitos a partir de 1º de janeiro de 2027 e, portanto, não rege o certame previsto para dezembro de 2026.

Embora a capa do edital indique preferência para ME/EPP, essa previsão genérica não identifica o item 1 como reservado à disputa exclusiva. O edital deve indicar expressamente a exclusividade do item de praticáveis, ou demonstrar uma das exceções legais que afastam o tratamento favorecido, como a inexistência de ao menos três fornecedores competitivos locais ou regionais aptos, ou a falta de vantagem ou o prejuízo ao conjunto do objeto. A aplicação dessas exceções exige motivação no processo, não bastando a indicação genérica de preferência.

Como o valor do item 1 é R$ 63.165,00, e os documentos apresentados não registram justificativa concreta de enquadramento em exceção legal, o edital deve ser corrigido para restringir esse item à participação de ME/EPP, observados os limites legais de acesso ao benefício. A manutenção da disputa aberta a todos os portes, sem justificativa idônea, compromete a conformidade da competição.

2.3. Quantidades e regras do sistema de registro de preços

O edital de registro de preços deve indicar a quantidade máxima de cada item, a quantidade mínima a ser cotada e se o licitante pode oferecer proposta em quantitativo inferior ao máximo, obrigando-se nos limites da oferta. O item 7.2.1 do edital dispõe que o licitante não poderá oferecer proposta em quantitativo inferior ao previsto para contratação, mas não esclarece a quantidade mínima de cotação por item nem relaciona essa regra à modelagem do registro de preços.

A cláusula deve ser ajustada para declarar de forma expressa, para cada item, a quantidade mínima cotável e se será admitida proposta em quantitativo inferior ao máximo registrado. Caso a Administração opte por exigir cotação do quantitativo máximo, deverá justificar a escolha no processo, demonstrando sua compatibilidade com a competitividade, a economia de escala e a necessidade administrativa. A ausência dessas definições prejudica a compreensão das obrigações que vinculam o fornecedor e a comparabilidade das propostas.

A ata prevê vigência de um ano, prorrogável por igual período se comprovada a vantagem do preço, o que coincide com o prazo previsto na Lei nº 14.133/2021. Também prevê que o registro não obriga a Administração a contratar. Esses pontos podem ser mantidos, mas a prorrogação deve estar apoiada em demonstração atualizada de vantajosidade, e as regras de eventual renovação de quantitativos devem ser expressamente confirmadas à luz do regulamento municipal aplicável ao sistema.

A ata admite adesões por órgãos não participantes, com limites e condições descritos na minuta. A permissão deve ser compatível com o art. 86 da Lei nº 14.133/2021, inclusive quanto à possibilidade de adesão por cada categoria de ente e à demonstração de vantagem e compatibilidade de preços. Além disso, deve ser conferido se houve procedimento público de intenção de registro de preços ou se está formalmente caracterizada a hipótese legal de dispensa, especialmente porque os documentos submetidos não esclarecem a participação de outros órgãos.

2.4. Pesquisa de preços e adequação dos valores estimados

A pesquisa de preços foi concluída em outubro de 2026 e declara ter utilizado contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídas

no período de um ano anterior à pesquisa. O método escolhido foi a média aritmética dos preços coletados: R$ 126,33 por praticável e R$ 48,38 por grade, resultando em estimativa global de R$ 208.305,00.

A utilização de contratações públicas similares constitui parâmetro previsto na Lei nº 14.133/2021. A validade da estimativa, contudo, depende de que as referências sejam efetivamente comparáveis ao objeto licitado e considerem as quantidades, as peculiaridades do local e os componentes que integram o preço. No caso, o Termo de Referência inclui frete, carga e descarga, montagem, instalação, desmontagem e retirada, e prevê atendimento em diferentes bairros e espaços do Município; a pesquisa, por sua vez, apresenta valores unitários de referências públicas, mas não demonstra, no memorial exposto, que esses componentes e condições logísticas estejam incorporados de forma equivalente em cada preço comparado.

O entendimento do Tribunal de Contas da União relevante para a estimativa que considera peculiaridades do local de execução é o seguinte:

> *Ementa: REPRESENTAÇÃO DE LICITANTE. MINISTÉRIO DA DEFESA (UNIDADE GESTORA EXECUTORA DA OPERAÇÃO ACOLHIDA). PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NA PESQUISA DE PREÇO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS QUE COMPROVEM QUE AS PECULIARIDADES DO LOCAL DE EXECUÇÃO DO OBJETO FORAM CONSIDERADAS. RISCO DE INEXEQUIBILIDADE DE PROPOSTAS. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. REALIZAÇÃO DE OITIVAS. REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR CONCEDIDA. CIÊNCIA. COMUNICAÇÕES. (Acórdão 1855/2025 – Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira, Processo nº 361620258, julgado em 13/08/2025, Ata nº 31/2025).*

No presente caso, a Administração prevê deslocamentos para diferentes locais do Município e serviços associados à locação, mas a pesquisa não explicita a composição ou a comparabilidade dos custos de transporte, montagem e retirada nas referências utilizadas. A simples afirmação de compatibilidade técnica dos objetos não demonstra equivalência de escopo e de logística. A unidade responsável deve documentar essa comparação e, se necessário, recalcular os preços estimados, preservando os dados que permitam verificar como cada referência foi convertida para a unidade e para o serviço efetivamente licitado.

Há também divergência entre os códigos de catálogo informados no Termo de Referência e os constantes da tabela final do Documento de Pesquisa de Preços. O Termo de Referência registra os códigos CATSER 638288 e 638259, enquanto a tabela da pesquisa indica CAT/MAT 41259 e 41267. A unidade responsável deve confirmar e uniformizar os códigos adequados à natureza do objeto, evitando que a descrição publicada no sistema eletrônico se afaste do item cuja estimativa foi pesquisada.

2.5. Coerência entre Termo de Referência, edital e ata

O Termo de Referência veda a subcontratação do objeto. A minuta da ata, porém, prevê que a fornecedora poderá subcontratar mediante consentimento prévio do órgão gerenciador e apresentação de documentos do subcontratado. As disposições são incompatíveis e podem levar a Administração e os licitantes a compreenderem de maneira diferente uma condição de execução relevante. Deve-se uniformizar a regra em todos os instrumentos, preservando a vedação ou definindo, mediante justificativa técnica, os limites e condições da subcontratação.

O Termo de Referência estabelece que a contratada manterá prepostos no local da execução "conforme item específico da planilha", mas o documento examinado não identifica essa planilha nem define quando e em que condições a presença será exigida. A obrigação deve ser especificada de modo objetivo, compatível com a demanda por evento e com os custos a serem incluídos na proposta, ou removida se não for requisito efetivo da execução.

O Termo de Referência prevê contrato decorrente da ata com vigência de 12 meses e afirma que esse instrumento trará detalhamento das regras de vigência. O edital, contudo, identifica como anexos o Termo de Referência, o ETP, a pesquisa de preços e a minuta da ata, sem apresentar minuta de contrato. Como a Administração prevê a formalização de contrato com duração própria, deve incluir a minuta contratual no edital, com as cláusulas necessárias, ou adequar a documentação para indicar de forma coerente o instrumento que será utilizado em cada contratação e as respectivas condições.

O edital deve prever índice de reajustamento com data-base vinculada à data do orçamento estimado, independentemente do prazo contratual. O Termo de Referência não identifica índice específico para reajustamento e dispõe que, em atraso de pagamento, será aplicado o "menor índice oficial vigente", sem indicar

qual índice, sua fonte ou o critério objetivo de aplicação. A ata, por sua vez, condiciona o reajustamento à existência de cláusula no edital, sem suprir essa lacuna. Devem ser definidos o índice e a data-base pertinentes, bem como um critério objetivo de atualização monetária para pagamentos em atraso.

2.6. Qualificação técnica e requisitos de execução

O Termo de Referência exige atestado de capacidade técnica para serviço de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, mas não individualiza as parcelas de maior relevância nem explicita os atributos concretos que demonstrariam aptidão para a locação e montagem dos itens. A Lei nº 14.133/2021 restringe a exigência de atestados às parcelas de maior relevância ou valor significativo e limita, quando admitida, a quantidade mínima exigível. A área técnica deve delimitar a experiência relevante para cada item e justificar a exigência, evitando tanto a restrição desnecessária da competição quanto a avaliação subjetiva das propostas de habilitação.

O Termo de Referência exige emissão de ART por profissional habilitado, vinculando-a à obtenção do alvará de vistoria do evento pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. Como a exigência impacta a execução e a formação do preço, a unidade requisitante deve confirmar tecnicamente a necessidade, o momento de emissão e a incidência por evento ou ordem de serviço, deixando esses critérios claros no instrumento convocatório.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **opino pela impossibilidade de aprovação** jurídica do edital e da minuta da ata na forma examinada, recomendando o retorno do processo à unidade requisitante e ao setor responsável pela licitação para que:

a) complemente o ETP com as estimativas quantitativas, as memórias de cálculo e os documentos de suporte, a justificativa de parcelamento e o posicionamento conclusivo, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021;

b) corrija o edital para prever a participação exclusiva de ME/EPP no item de praticáveis, estimado em R$ 63.165,00, ou inclua justificativa concreta e juridicamente suficiente para a incidência de exceção legal;

c) esclareça, para cada item do SRP, as quantidades mínima e máxima cotáveis e se será admitida proposta inferior ao quantitativo máximo, com motivação correspondente;

d) reavalie e documente a comparabilidade das referências de preço quanto à unidade de medida e aos serviços de transporte, carga, descarga, montagem, instalação, desmontagem e retirada, uniformizando os códigos de catálogo entre o Termo de Referência e a pesquisa;

e) harmonize as regras de subcontratação, preposto e instrumento contratual entre o Termo de Referência, o edital e a ata, e defina o índice de reajustamento, a data-base e o critério de atualização monetária por atraso;

f) após o saneamento, submeta novamente os instrumentos à análise jurídica antes da divulgação do edital, nos termos do art. 53, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

Com as correções, o processo deverá retornar para exame dos pontos alterados e emissão de manifestação conclusiva sobre a liberação do certame. O presente parecer é opinativo e restrito à legalidade dos documentos examinados, cabendo à autoridade competente decidir motivadamente sobre o prosseguimento, após a regular instrução técnica e administrativa.

Governador Celso Ramos/SC, 23 de novembro de 2026.

GRASIELA ILZA ROSA

Assinado de forma digital por GRASIELA ILZA ROSA
Dados: 2026.11.23 20:07:45 -03'00'

GRASIELA ILZA ROSA
Procuradora Geral do Município
OAB/SC 20.653