PARECER JURÍDICO N° 008/2026 referente ao Pregão Eletrônico n. 001/2026

REQUERENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
ÁREA ADMINISTRATIVA: Licitações e Contratos Administrativos
ASSUNTO: Pregão eletrônico. Menor preço global.
OBJETO DA CONTRATAÇÃO: Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de organização, planejamento, execução e gestão da 10ª Festa do Tropeiro, a ser realizada nos dias 15, 16 e 17 de maio de 2026, no Parque de Exposições, compreendendo o fornecimento, montagem e desmontagem das estruturas, serviços de divulgação, segurança, limpeza, produção artística, realização de shows e rodeios, bem como a execução de todos os demais serviços, insumos, materiais, mão de obra e equipamentos necessários, conforme especificações e condições estabelecidas neste Termo de Referência.

EMENTA: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ORGANIZAÇÃO DE EVENTO E GESTÃO DA 10ª FESTA DO TROPEIRO. PREGÃO. FORMATO ELETRÔNICO. SUGESTÕES DA PROCURADORIA.

1. RELATÓRIO

A Secretaria Municipal de Educação e Cultura encaminha para a análise da Procuradoria o presente processo de contratação, conforme condições e especificações contidas nos autos.

Constam no processo administrativo:

1) Documento de formalização de demanda;

2) Estudo Técnico Preliminar;

3) Orçamentos e mapas comparativos de preço;

4) Minuta do Edital;

5) Termo de Referência;

6) Minuta do Edital;

7) Parecer Contábil.

É o relatório.

2. PRESSUPOSTOS E FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO

2.1. Informações Preliminares

Compete à Procuradoria realizar o controle prévio de legalidade do processo de contratação pela análise da presença e da legalidade do conteúdo dos documentos essenciais para a realização da contratação pública, responsabilizando-se apenas o ordenador da despesa e os responsáveis pela contratação quanto à veracidade das informações contidas no processo, ressalvando, portanto, que todo procedimento deverá observar a legislação apontada no corpo deste parecer, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais.

Outrossim, calha esclarecer que, em regra, não compete à Procuradoria tecer considerações acerca do mérito da presente contratação, tendo em vista a incidência do princípio da discricionariedade motivada da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos objetivos e das contratações entendidos como necessários, ressalvadas as hipóteses de flagrante incompatibilidade, desarrazoabilidade ou equívoco na descrição do objeto, especialmente quando em confronto com os princípios constitucionais que regem à Administração Pública e/ou com os princípios que orientam as contratações públicas.

2.2. Quanto ao rito procedimental

Estabelece o artigo 29, da Lei n. 14.133/2021, que a concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei.

O artigo 17 da Nova Lei de Licitações traz as fases do processo licitatório: I – preparatória; II - de divulgação do edital de licitação; III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV - de julgamento; V - de habilitação; VI – recursal; VII - de homologação.

2.3 Da etapa preparatória do processo de contratação

A fase de preparação, segundo o artigo 18 da Lei n. 14.133/2021, deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I – a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido.

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de **termo de referência,** anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

> XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Com efeito, independentemente da nomenclatura dos documentos acostados na etapa preparatória, mister analisar o seu conteúdo, para verificar o cumprimento dos requisitos legais, especialmente sob o aspecto formal, sem olvidar do aspecto material, mediante a aferição da suficiência do conteúdo dos documentos.

2.4 Dos requisitos obrigatórios do estudo técnico preliminar e do termo de referência

Este procedimento foi instruído com o estudo técnico preliminar, o qual, formalmente, contém os requisitos exigidos pelo artigo 18, §1°, da Lei n. 14.133/2021:

> § 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.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Parte-se agora para a análise do termo de referência, que também contém, formalmente, os requisitos exigidos por lei. As considerações acerca do estudo técnico preliminar e do termo de referência serão feitas ao final.

O termo de referência, conforme estabelece o artigo 6°, inciso XXIII, da Lei n. 14.133/2021, deve conter:

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;

Com efeito, trazendo a exegese legal para o caso, os principais elementos dos documentos juntados nos autos serão abordados na sequência. Vejamos:

2.4.1. Da definição e quantidade do objeto

O termo de referência e o estudo técnico preliminar descrevem o objeto da contratação, indicando o quantitativo, com a sua justificativa geral, e o valor total

do objeto da contratação, com as respectivas e enumeradas especificidades técnicas.

É oportuno registrar que a responsabilidade técnica pela descrição dos itens que compõem o objeto da presente contratação é de responsabilidade exclusiva dos subscritores do documento.

Nesse particular, entende-se que a descrição técnica contida no TR, em razão de seu detalhamento excessivo, pode ensejar direcionamento indevido e a consequente restrição ao caráter competitivo da licitação.

Como exemplo, menciona-se o item 21 que traz exigências bastante rígidas e detalhadas para o show pirotécnico, quanto à quantidade, ao tipo de artefato, cores, efeitos visuais e padrões específicos dos fogos de artifício. O TR elenca mais de uma centena de variações, como: Morteiros de 2" com cores específicas (prata, dourado, kamurro, roxo, etc.); Combinações visuais como “Cometa Tremulante com Blue Peony”, “Green Star to Brocade”; Sequências e cruzamentos em formatos “V”, “W”, “X”, efeitos como “Cracker Flower”, “Brocade Crow”, “Dragon Eggs”, entre outros.

Além disso, são exigidos efeitos em sequências determinadas, e com distribuição coreográfica dos disparos e quantificações específicas por tipo e cor — como 30, 35 ou 20 peças de cada variação.

Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), esse tipo de prática exige fundamentação técnica robusta, sob pena de configurar direcionamento:

> A Administração deve fundamentar tecnicamente quaisquer exigências de especificações ou condições com potencial de restringir o universo de competidores, assim como evitar o detalhamento excessivo do objeto, de modo a não direcionar a licitação.” (**Acórdão 2407/2006 – TCU Plenário**)

Além disso, o TCU reforça que o excesso de minúcia pode configurar restrição indevida:

> "O excessivo detalhamento das características [...] sem a demonstração da necessidade dessas particularidades, evidencia restrição ao caráter competitivo do certame e direcionamento da contratação." (**Acórdão 1656/2015 – TCU Plenário**).

Diante desse contexto, recomenda-se a revisão dos itens, estabelecendo critérios mínimos ou admitindo especificações similares àquelas consignadas, ou que, pelo menos, haja justificativa técnica para as especificações requeridas.

Do mesmo modo, verifica-se que a planilha detalhada da composição de custos (item 3 do Termo de Referência) não apresenta a discriminação dos valores estimados de cada item, razão pela qual se recomenda a juntada da respectiva memória de cálculo.

2.4.2. Do parcelamento ou não do objeto

Extrai-se do estudo técnico e do Termo de Referência que o objeto não será parcelado, apresentando-se justificativa para tanto.

O enunciado técnico BPC n. 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, traz que: "A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento."

Desse modo, não serão feitos apontamentos quanto a esse item, considerando a justificativa apresentada pela Administração.

2.4.3. Condições de execução do objeto da contratação

O Termo de Referência apresenta as condições de execução do objeto da contratação, descrevendo o escopo dos serviços, as obrigações da contratada, os requisitos técnicos, operacionais e de segurança, bem como as responsabilidades

relacionadas à organização, planejamento, execução e gestão da 10ª Festa do Tropeiro.

Não há considerações a serem feitas quanto a esse ponto.

2.4.4. Das obrigações do contratado

Consta no TR a indicação de aplicação das obrigações gerais e específicas na execução do objeto de contratação.

Analisando-se o objeto da contratação, vislumbra-se que são suficientes as obrigações descritas e que foram devidamente inseridas.

2.4.5. Da fiscalização da contratação.

Há a indicação de gestores e fiscais do contrato. Recomenda-se que na designação dos fiscais seja seguida a orientação expedida por esta Procuradoria, de n. 3, com o modelo de portaria anexa, a fim de que os fiscais estejam cientes de sua nomeação.

2.4.6. Do recebimento do objeto da contratação.

O recebimento do objeto da contratação está disciplinado no TR. Constam previsões sobre o recebimento provisório e definitivo, não havendo considerações a serem feitas quanto a esse ponto.

2.4.7. Do pagamento.

Consta no TR a indicação de aplicação das regras gerais de pagamento, estabelecendo prazos para a sua realização em três parcelas condicionadas a eventos específicos.

Não há considerações a serem feitas quanto a esse tópico.

2.4.8. Da dotação orçamentária

Consta no TR a disposição de que os recursos serão indicados no parecer contábil, o que foi feito pela servidora Maria Izabel Richter, contadora.

2.4.9. Da justificativa para a contratação e da escolha do objeto da contratação

Há justificativa para a contratação, não cabendo a procuradoria adentrar ao mérito da justificativa ou se os recursos seriam melhor empregados em outra área, já que isso compete a esfera de discricionariedade do gestor.

2.4.10. Da pesquisa de Preços

Verifica-se do mapa comparativo de preços que, para a composição da cesta de preços, utilizou-se contratações similares realizadas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano, extraindo-se a mediana. O mapa de preços está assinado pelo Secretário de Administração.

Não cabe ao Procurador refazer os cálculos apresentados, apenas verificar se observam o que dispõe o artigo 23 da Lei de Licitações.

Cabe mencionar que o Termo de Referência prevê expressamente que a contratada poderá obter receita própria com a exploração comercial de alimentos e bebidas durante o evento, de modo que tal condição configura um elemento de relevante impacto econômico no equilíbrio da proposta apresentada.

Ainda, no item 3.7.2 do TR consta que no dia 16 de maio haverá cobrança de ingresso para o acesso ao Parque de Eventos, cujo valor deverá ser aprovado pela CCO – Comissão Central Organizadora. Na justificativa, menciona-se que se optou pela cobrança a fim de minimizar os custos do evento. Entretanto, não ficou claro se os valores obtidos serão revertidos para o Município ou para a contratada. Considera-se necessário esclarecer também se a cobrança será apenas referente aos show ou em qualquer horário que se ingresse na Festa, já que o evento ocorre também durante o dia.

Depreende-se que essas circunstâncias tenham sido analisadas pela Comissão e pelos secretários ao compor o preço mas, se não o foram, sugere-se a reanálise, visto que impactam na composição de custos e na efetiva vantajosidade da contratação.

Por fim, cumpre consignar que a veracidade das informações contidas na pesquisa de preços e adoção da metodologia para indicar o valor máximo a ser pago pela municipalidade é de responsabilidade do(s) agente(s) público(s) que confeccionou(aram) o documento, o qual deve observar estritamente as regras vigentes sobre o tema.

2.4.12. Da indicação de vigência da contratação.

O prazo de vigência da contratação não consta dos autos, sugerindo-se a inclusão da informação no TR. Caso entenda-se que a contratação for por escopo, o prazo será o necessário para a prestação de um serviço específico em período predeterminado (art. 6º, inciso XVII, da lei n. 14.133/2021).

2.4.14. Das garantias

Não consta no TR a exigência de garantia de proposta e nem de execução.

Sendo que a Administração optou por não exigir garantia, mesmo considerando o alto valor envolvido na contratação, não há considerações a serem feitas.

2.4.15. Das sanções administrativas

O Termo de Referência contém previsão expressa sobre sanções administrativas aplicáveis à contratada, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, especificamente no item 11.

2.4.16. Dos requisitos de habilitação.

Há no TR previsão expressa dos requisitos de habilitação, genéricas e específicas.

2.4.17. Da apresentação de amostras

Não se aplica ao presente caso a apresentação de amostras pelo licitante vencedor.

2.5. Da minuta da ata e/ou do contrato

Verifica-se que a minuta do edital encontra-se em conformidade com o disposto no art. 25 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que contempla de forma expressa o objeto da licitação, as regras de convocação, os critérios de julgamento, os requisitos de habilitação, os procedimentos de recursos, as penalidades aplicáveis, bem como as disposições referentes à fiscalização e gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

De igual modo, a minuta de contrato está de acordo com os artigos 89 a 92 da Lei n. 14.133/2021.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria manifesta-se pela possibilidade da contratação mediante pregão eletrônico, desde que **observadas as sugestões da Procuradoria.**

Por fim, não é demais consignar que o presente parecer é meramente opinativo.

Monte Castelo, 02 de fevereiro de 2026.

THAIS CRISTAL BRESSAN:06888019942

Assinado de forma digital por THAIS CRISTAL BRESSAN:06888019942
Dados: 2026.02.02 15:20:44 -03'00'

Thaís Cristal Bressan
Procuradora do Município de Monte Castelo
OAB/SC 73.139