PARECER JURÍDICO Nº 341 /2026

EMENTA: *Licitações e contratos. Lei nº 14.133/2021. Pregão eletrônico. Sistema de registro de preços para futura e eventual aquisição de recarga de cilindros de oxigênio industrial e de mistura de argônio e CO_2 para solda (Secretaria Municipal de Obras e Serviços). Controle prévio de legalidade (art. 53). Adequação, em tese, da modalidade, da forma eletrônica e do procedimento auxiliar eleitos (arts. 6º, XIII, XLI e XLV, 17, § 2º, e 84). Fase preparatória com vícios que impedem o prosseguimento: objeto diverso no Documento de Formalização de Demanda; cláusulas estranhas ao objeto no Termo de Referência; indefinição da unidade de medida e do regime dos cilindros; pesquisa de preços com unidades e produtos não comparáveis e estimativa incompatível com o mercado (art. 23). Participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de até R$ 80.000,00 (art. 4º da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 48, I, da LC nº 123/2006). Ausência do Estudo Técnico Preliminar e das minutas do edital e da ata. Prosseguimento condicionado ao saneamento, com retorno dos autos para análise conclusiva.*

I – RELATÓRIO

Vieram os autos a esta Assessoria Jurídica para análise da viabilidade e da legalidade da contratação pretendida pela Secretaria Municipal de Obras e Serviços, consistente no registro de preços para futura e eventual aquisição de recarga de cilindros de oxigênio industrial e de mistura de argônio e dióxido de carbono para solda MIG, destinada à manutenção, reforma, conserto e conservação das máquinas pesadas e dos veículos da frota municipal, a ser processada por licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, com critério de julgamento pelo menor preço por item.

A demanda foi formalizada em Documento de Formalização de Demanda subscrito em 16 de setembro de 2026 pelo Secretário de Obras e Serviços, Claudio Roberto Blind, que estima em 250 metros cúbicos a

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

quantidade de cada um dos dois itens pretendidos — carga de cilindro de oxigênio industrial de 10 m³ e carga de cilindro de mistura de argônio e CO_2 de 10 m³ —, com valor global de R$ 53.787,50, prazo de entrega de até cinco dias, vigência de doze meses e indicação do servidor Junior Jose Alves para a fiscalização. O campo destinado ao objeto desse mesmo documento, todavia, descreve a "contratação de empresa especializada em prestação de serviço de locação mensal de veículo (sem motorista e sem combustível)", enquanto a justificativa da necessidade alude ora ao gás industrial para solda, ora à "recarga de ar comprimido industrial".

O Formulário de Pesquisa de Preços, com coleta realizada em 1º de setembro de 2026 por meio de plataforma de banco de preços, adotou a média aritmética como metodologia e declarou como fonte única as contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídas nos 180 dias anteriores à pesquisa, com remissão ao art. 31 do Decreto Municipal nº 045/2023. Dele resultou o preço de referência de R$ 131,67 para o item 1, apurado a partir das contratações dos Municípios de Urussanga/SC (R$ 150,00), Farroupilha/RS (R$ 120,00) e Rio do Sul/SC (R$ 125,00), e o de R$ 83,48 para o item 2, obtido de duas contratações da Fundação Universidade Regional de Blumenau (R$ 119,00 e R$ 87,29) e de tabela referencial da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB (R$ 44,14).

O Termo de Referência, também datado de 16 de setembro de 2026 e aprovado pela Prefeita Municipal, qualifica os bens como comuns, remete a justificativa da contratação e a descrição da solução aos Estudos Técnicos Preliminares, define a seleção do fornecedor por pregão eletrônico para registro de preços com julgamento pelo menor preço por item, fixa a vigência da ata em um ano, prorrogável por igual período, e disciplina os modelos de execução e de gestão, a fiscalização, o recebimento, o pagamento e as sanções. Completa a instrução a autorização da Prefeita Municipal, Gilvane Aparecida de Moraes, para a abertura do certame, igualmente datada de 16 de setembro de 2026.

Não integram os autos encaminhados a esta Assessoria o Estudo Técnico Preliminar a que o Termo de Referência faz remissão, o parecer contábil de adequação orçamentária referido em seu item 10.1, nem as minutas do edital e da ata de registro de preços.

É o breve relatório. Passa-se à fundamentação.

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

II – FUNDAMENTAÇÃO

A presente manifestação é exarada no exercício do controle prévio de legalidade atribuído ao órgão de assessoramento jurídico pelo art. 53 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

> *"Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação."*

A análise, portanto, restringe-se aos aspectos jurídico-formais da fase preparatória, sem adentrar a conveniência e a oportunidade da contratação nem as especificações de natureza técnica, que permanecem sob a responsabilidade da autoridade requisitante. Não se confunde, contudo, com mera chancela formal: a legalidade estrita exige que os documentos que instruem o processo guardem coerência entre si e com o objeto efetivamente pretendido, porque é deles que decorrem o edital, a ata e as contratações futuras.

No que toca à via eleita, a opção administrativa encontra amparo na lei. Os gases industriais para solda são bens cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por especificações usuais de mercado, o que os enquadra como bens comuns (art. 6º, XIII) e torna o pregão a modalidade obrigatória para sua aquisição, nos termos do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021:

> *"XLI – pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;"*

A forma eletrônica atende à preferência do art. 17, § 2º, e o sistema de registro de preços, definido no art. 6º, XLV, como o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à aquisição de bens para contratações futuras, é compatível com uma demanda de consumo contínuo, porém eventual e parcelada, cujo quantitativo exato não se pode fixar de antemão. O julgamento pelo menor preço por item harmoniza-se com o princípio do parcelamento previsto no art. 40, V, "b", e a vigência da ata em um ano, prorrogável por igual período, reproduz o

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

art. 84 da mesma lei. Nesses pontos, portanto, a estrutura do certame é juridicamente adequada.

A regularidade da contratação, contudo, pressupõe fase preparatória coerente e completa. O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 caracteriza essa fase pelo planejamento e exige que nela sejam abordadas "todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação", compreendidas a descrição da necessidade, a definição do objeto por meio do termo de referência e o orçamento estimado. É à luz dessa exigência que se examinam os documentos que instruem os autos.

O Documento de Formalização de Demanda é o ato que inaugura o processo e delimita o objeto cuja necessidade a autoridade requisitante declara. No caso, o campo do objeto descreve a locação mensal de veículo sem motorista e sem combustível, objeto inteiramente estranho aos itens quantificados no próprio documento, à autorização da Prefeita Municipal e ao Termo de Referência; e a justificativa, que deveria sustentar a necessidade do gás para solda, refere-se também à recarga de ar comprimido industrial, insumo diverso do oxigênio e da mistura de argônio e CO_2. Essa contradição atinge a motivação do ato (art. 5º da Lei nº 14.133/2021) e compromete a própria cadeia de vinculação que liga a demanda ao objeto licitado, razão pela qual a validade da fase preparatória pressupõe a retificação do documento pela autoridade que o subscreveu, com a descrição do objeto e da necessidade em conformidade com os itens efetivamente pretendidos.

O mesmo se verifica no Termo de Referência, que, nos termos do art. 40, § 1º, I, deve conter a especificação do produto "observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança". O instrumento conserva cláusulas próprias de outra contratação, sem correspondência com o fornecimento de gases: exige a "identificação dos pneus" na autorização de fornecimento (item 4.19), atribui à fiscalização a verificação da "profundidade dos sulcos" e da "identificação dos pneus" (item 6.16), impõe à contratada a "guarda dos pneus" (item 11.3), o fornecimento de "número de funcionários adequados" (item 11.2) e a manutenção de preposto "no local da obra ou do serviço" (item 6.6), e restringe o pagamento "aos quantitativos de serviços efetivamente prestados (mão de obra)" (item 7.20). Sendo o

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

Termo de Referência a matriz do edital e da ata, e vinculando-se a Administração e os licitantes ao instrumento convocatório, cláusulas desprovidas de objeto geram insegurança na execução, na fiscalização e na aplicação de sanções, e sua supressão ou adequação é pressuposto do prosseguimento.

Pela mesma razão, a exigência de qualificação técnica do item 8.2.3.1, redigida em termos de "execução de serviço de complexidade tecnológica e operacional equivalente", deve guardar pertinência com o fornecimento de gases, porquanto o art. 67 da Lei nº 14.133/2021 declara a documentação de qualificação técnica "restrita" ao que nele se enumera, vedando exigências dissociadas do objeto.

Tratando-se de fornecimento de gases comprimidos envasados em cilindros sob pressão, classificados como produtos perigosos para fins de transporte, a habilitação pressupõe a comprovação dos requisitos previstos em lei especial para o exercício da atividade, nos termos dos arts. 66 e 67, IV, da Lei nº 14.133/2021. A exigência alcança todos os licitantes, inclusive microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais, pois o tratamento diferenciado da Lei Complementar nº 123/2006 não dispensa a qualificação técnica. A adequação do Termo de Referência pressupõe, assim, a identificação das autorizações efetivamente exigíveis pela legislação aplicável, com a indicação do fundamento normativo de cada uma, a exemplo da inscrição no Cadastro Técnico Federal do IBAMA, quando a atividade nele se enquadrar, e da regularidade do estabelecimento de armazenamento perante o Corpo de Bombeiros Militar. Tais exigências devem limitar-se ao que a lei especial efetivamente impõe e guardar pertinência com o objeto, sob pena de restrição indevida à competitividade (art. 9º, I, "a"). As condições relativas à execução, como a observância das normas da Agência Nacional de Transportes Terrestres sobre o transporte rodoviário de produtos perigosos, a adequação dos veículos e a habilitação dos condutores, são disciplinadas como obrigações contratuais, e não como requisitos de habilitação.

Há, ademais, indefinição na própria unidade do objeto. Os itens são descritos como "carga de cilindro de 10 m³", mas a unidade de medida adotada no Documento de Formalização de Demanda e no Termo de Referência é o metro cúbico, com quantidade de 250. Não se sabe, assim,

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

se a Administração pretende registrar o preço de 250 metros cúbicos de gás — equivalentes a 25 recargas de cilindros de 10 m³ — ou de 250 recargas. Tampouco o Termo de Referência define se os cilindros a serem recarregados pertencem ao Município ou se serão fornecidos pela contratada em regime de troca ou comodato, circunstância que integra a caracterização do objeto e influi diretamente no preço. A precisão nesse ponto não é detalhe: o art. 82, I e II, exige que o edital de registro de preços disponha sobre a quantidade máxima de cada item e a quantidade mínima a ser cotada "de unidades de bens", e o julgamento objetivo (art. 5º) só é possível se todos os licitantes cotarem a mesma unidade.

A questão de maior relevo, porém, reside na estimativa de preços. O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 estabelece:

> *"Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto."*

A compatibilidade exigida pela norma pressupõe que as referências coletadas digam respeito ao mesmo produto e à mesma unidade que se pretende adquirir. Não é o que se verifica. No item 1, o preço de Urussanga/SC (R$ 150,00) corresponde a cada recarga de cilindro de oxigênio industrial de 10 m³, adquirida por unidade; o de Rio do Sul/SC (R$ 125,00) corresponde igualmente a uma recarga de 10 m³, mas de oxigênio medicinal, produto de natureza e regime sanitário distintos, fornecido com cessão de cilindros em comodato, e sua homologação, datada de 19 de dezembro de 2025, antecede em 256 dias a data da pesquisa, extrapolando o próprio parâmetro de 180 dias declarado no formulário; e o de Farroupilha/RS (R$ 120,00) refere-se a um único metro cúbico de oxigênio adquirido no bojo de contratação de manutenção mecânica de um caminhão. A média de R$ 131,67 combina, portanto, preços por recarga de 10 m³ e preço por metro cúbico, e é aplicada a uma quantidade expressa em metros cúbicos. Se a unidade for de fato o metro cúbico, a única referência de oxigênio industrial em recarga equivale a R$ 15,00 por metro cúbico, e o valor estimado do item estaria cerca de 8,8 vezes acima dela; se a unidade for a recarga, o quantitativo do Documento de Formalização de Demanda passa a corresponder a 2.500

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

metros cúbicos, e a demanda estaria mal dimensionada. Em qualquer das hipóteses, o valor de R$ 32.917,50 atribuído ao item não reflete o mercado.

No item 2, nenhuma das duas contratações da Fundação Universidade Regional de Blumenau tem por objeto a mistura de argônio e CO_2 para solda MIG: a primeira (R$ 119,00) refere-se a argônio purificado em cilindros de 1 m³, e a segunda (R$ 87,29) a argônio analítico de pureza 99,999% destinado à cromatografia. A única referência correspondente ao produto pretendido é a tabela da CAESB, que indica R$ 44,14 por metro cúbico de mistura gasosa de argônio e dióxido de carbono para solda MIG/MAG. A média adotada, de R$ 83,48, supera em cerca de 89% a única referência equivalente. Acresce que o formulário declara como fonte exclusiva as contratações similares de outros entes públicos, mas se vale também de tabela referencial, o que revela descompasso entre a metodologia declarada e a efetivamente aplicada.

Essas distorções não se resolvem pela competição do pregão. O orçamento estimado é o parâmetro de aceitabilidade das propostas, já que o art. 59, III, da Lei nº 14.133/2021 determina a desclassificação das que "permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação"; se esse parâmetro está superestimado, o controle legal sobre o preço perde eficácia, e a Administração se expõe ao sobrepreço que o art. 11, III, manda evitar, definido no art. 6º, LVI, como o preço orçado "em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado". A regularidade do certame pressupõe, assim, nova pesquisa de preços, com referências que correspondam ao mesmo produto e à mesma unidade definidos no Termo de Referência, observados os parâmetros do art. 23, § 1º, e o critério temporal adotado pelo próprio Município.

Impõe-se, ainda, examinar o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte. O art. 4º da Lei nº 14.133/2021 manda aplicar às licitações as disposições dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, cujo art. 48, I, é imperativo:

> *"Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: I – deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de*

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais);"

Os dois itens, mesmo pelos valores atualmente estimados, situam-se abaixo desse limite, e o Termo de Referência silencia a respeito. A licitação, por isso, deve ser destinada exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, salvo se demonstrada nos autos, de forma motivada, alguma das hipóteses de afastamento do art. 49 da Lei Complementar nº 123/2006, como a inexistência de um mínimo de três fornecedores competitivos assim enquadrados, sediados local ou regionalmente, ou a desvantagem do tratamento diferenciado para a Administração.

O Termo de Referência, de outro lado, remete aos Estudos Técnicos Preliminares a justificativa da contratação (item 2.2), a descrição da solução como um todo (item 3.1) e os critérios de sustentabilidade (item 4.1). Sendo o estudo técnico preliminar o documento em que se fundamenta a descrição da necessidade, nos termos do art. 18, I, da Lei nº 14.133/2021, e tendo o próprio Termo de Referência delegado a ele elementos exigidos pelo art. 6º, XXIII, "b" e "c", a completude da instrução pressupõe sua juntada aos autos.

Quanto ao aspecto orçamentário, o art. 150 da Lei nº 14.133/2021 veda qualquer contratação sem a indicação dos créditos orçamentários correspondentes. No sistema de registro de preços, a ata não obriga a Administração a contratar, como reconhece o item 13.5 do Termo de Referência, de modo que a indicação da dotação é exigível no momento de cada contratação dela decorrente, e não como condição para a abertura do certame; cada autorização de fornecimento ou nota de empenho pressupõe, contudo, a demonstração da disponibilidade orçamentária.

Por fim, estão adequadamente indicados no Termo de Referência o fiscal e a gestora do contrato, o prazo e as condições de entrega e o regime sancionatório, em conformidade com os arts. 117, 155 e 156 da Lei nº 14.133/2021. Como o controle previsto no art. 53 abrange o edital e seus anexos, e não foram encaminhadas as minutas do edital e da ata de registro de preços, a análise conclusiva do certame depende de seu exame por esta Assessoria.

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica opina pela adequação jurídica, em tese, da modalidade pregão, na forma eletrônica, com utilização do sistema de registro de preços e julgamento pelo menor preço por item, para a futura e eventual aquisição de recarga de cilindros de oxigênio industrial e de mistura de argônio e CO_2 para solda, nos termos dos arts. 6º, XIII, XLI e XLV, 17, § 2º, e 84 da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 045/2023.

Não se firma, contudo, juízo de regularidade sobre o prosseguimento do certame enquanto não saneada a fase preparatória, cuja validade pressupõe a retificação do Documento de Formalização de Demanda quanto ao objeto e à justificativa da necessidade; a adequação do Termo de Referência, com a definição inequívoca da unidade de medida e do regime dos cilindros, a supressão ou adaptação das cláusulas estranhas ao fornecimento de gases a pertinência da qualificação técnica ao objeto e a exigência dos requisitos previstos em lei especial para o manuseio, armazenamento e transporte de gases sob pressão; a realização de nova pesquisa de preços com referências do mesmo produto e da mesma unidade, observados o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e o parâmetro temporal adotado pelo Município; a juntada do Estudo Técnico Preliminar a que o Termo de Referência remete; e a previsão de participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 48, I, da Lei Complementar nº 123/2006, ou a demonstração motivada de hipótese do art. 49 do mesmo diploma.

Promovidas essas providências, retornem os autos a esta Assessoria Jurídica, instruídos com as minutas do edital e da ata de registro de preços, para análise conclusiva, cabendo ao setor competente verificar a necessidade de outros documentos não descritos neste parecer.

É o parecer, salvo melhor juízo, que se submete à apreciação da autoridade superior.

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

Rio das Antas/SC, 24 de setembro de 2026.

gov.br Documento assinado digitalmente
WAGNER BOSCATTO
Data: 25/09/2026 17:12:47-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Wagner Boscatto
OAB/SC nº 39.933-A
Assessoria Jurídica – Prefeitura Municipal de Rio das Antas/SC

EDUARDO ZANCANELLI CHIESA:03306158909

Assinado de forma digital por EDUARDO ZANCANELLI CHIESA:03306158909
Dados: 2026.09.25 09:19:31 -03'00'

Eduardo Zancanelli Chiesa
OAB/SC nº 33.662
Assessoria Jurídica – Prefeitura Municipal de Rio das Antas/SC

Gilbert da Silva
Procurador Municipal – OAB/SC 44.253

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br