



PARECER Nº 275/2026

REFERÊNCIA: Processo Digital nº 51034/2026

INTERESSADO: Fundação Municipal do Meio Ambiente de Araquari (FUNDEMA) e Secretaria Municipal de Administração

ASSUNTO: Análise jurídica da fase interna. Contratação direta por Dispensa de Licitação Emergencial. Prestação de serviços contínuos de hospedagem e manutenção de cães em cumprimento de determinação judicial.

EMENTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 E DECRETO MUNICIPAL Nº 306/2023. FASE PREPARATÓRIA. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO EMERGENCIAL. ART. 75, INCISO VIII E § 6º. CUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RISCO IMINENTE DE DESASSISTÊNCIA E DESCONTINUIDADE DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL DE GUARDA E BEM-ESTAR ANIMAL. TRANSIÇÃO TEMPORÁRIA ENQUANTO SE ESTRUTURA PARCERIA POR TERMO DE COLABORAÇÃO (LEI FEDERAL Nº 13.019/2014). FALHA DE PLANEJAMENTO E MOROSIDADE ADMINISTRATIVA QUE NÃO DESQUALIFICAM A URGÊNCIA CONCRETA. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO TCU. DEVER DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS QUE DERAM CAUSA À SITUAÇÃO EMERGENCIAL (ART. 75, § 6º). DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA (DFD) E TERMO DE REFERÊNCIA (TR). DISPENSA MOTIVADA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) E MAPA DE RISCOS. POSSIBILIDADE PREVISTA NO ART. 66, § 1º, INCISO II, DO DECRETO MUNICIPAL Nº 306/2023 E NO ART. 72, INCISO I, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. JUSTIFICATIVA DE PREÇO E RAZÕES DA ESCOLHA DO FORNECEDOR. PESQUISA DIRETA E CONFRONTO COM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SIMILARES NO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP). VANTAGIOSIDADE ECONÔMICA E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DEMONSTRADAS. PREJULGADO Nº 2366 DO TCE/SC. IDENTIFICAÇÃO DE





DIVERGÊNCIAS QUANTITATIVAS E CLÁUSULAS CONFLITANTES NA MINUTA CONTRATUAL QUANTO À GARANTIA, RITO DE RECEBIMENTO, LIQUIDAÇÃO, CESSÃO E REAJUSTAMENTO. MANIFESTAÇÃO ORIENTATIVA PELA VIABILIDADE JURÍDICA COM RECOMENDAÇÃO DE RETIFICAÇÕES SANEADORAS E APURAÇÃO DISCIPLINAR.

1. Relatório

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Fundação Municipal do Meio Ambiente de Araquari (FUNDEMA), autuado sob o número 51034/2026, que tem por objeto a contratação emergencial de empresa ou instituição especializada para a prestação de serviços contínuos de hospedagem e manutenção, com capacidade para acolhimento de aproximadamente noventa cães de médio e grande porte, compreendendo higienização, manejo da alimentação e manutenção das condições adequadas de alojamento, segurança e bem-estar animal. A presente demanda destina-se a assegurar a continuidade da custódia dos animais tutelados pelo Município em decorrência do cumprimento de decisão judicial proferida nos autos do Cumprimento de Sentença nº 5006358-92.2024.8.24.0103/SC, originário da Ação Civil Pública nº 5001967-65.2022.8.24.0103/SC.

A fase preparatória do procedimento encontra-se instruída com o Documento de Formalização de Demanda, o Termo de Referência, a Justificativa da Contratação Emergencial materializada no Ofício nº 458/2026, as Razões da Escolha do Fornecedor, a Declaração do Gestor Demandante sobre Compatibilidade e Razoabilidade de Preço, a Requisição ao Compras nº 212/2026, o Formulário de Pesquisa de Preços acompanhado de consultas ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), os Documentos de Habilitação da proponente selecionada, as Notas de Reserva de Dotação Orçamentária nº 1013/2026, nº 1014/2026 e nº 1015/2026, a autorização da autoridade competente e a respectiva





Minuta de Contrato.

Conforme os documentos acostados aos autos, a contratação direta foi delineada nos seguintes parâmetros: Quanto à natureza do objeto, cuida-se de serviço comum e de natureza continuada, voltado à manutenção de condições de abrigo e bem-estar animal; No tocante à modalidade, adotou-se a contratação direta por dispensa de licitação emergencial, com fulcro no art. 75, inciso VIII e § 6º, da Lei Federal nº 14.133/2021 c/c arts. 64 e 66 do Decreto Municipal nº 306/2023; Em relação ao regime de execução, fixou-se a empreitada por preço unitário, com prestação ininterrupta e medição mensal vinculada ao número de animais acolhidos e diárias prestadas; O modo de disputa e os critérios concorrenciais de julgamento revelam-se inaplicáveis, operando-se a escolha por meio da prospecção de mercado e demonstração da conformidade do preço unitário com os valores de mercado; O prazo de vigência foi estabelecido para até seis meses, a contar da celebração da avença, com previsão de cláusula resolutiva expressa para encerramento antecipado quando operacionalizada a solução permanente.

O valor total máximo estimado da contratação foi fixado em R\$ 891.000,00 (oitocentos e noventa e um mil reais), calculado com base no valor unitário de R\$ 55,00 (cinquenta e cinco reais) por animal/dia para noventa animais pelo período de cento e oitenta dias, totalizando dezesseis mil e duzentas diárias. Para suporte orçamentário no exercício de 2026, foram emitidas as Notas de Reserva de Dotação nº 1013/2026, no valor de R\$ 197.940,80, nº 1014/2026, no montante de R\$ 32.851,92, e nº 1015/2026, na quantia de R\$ 214.707,28, totalizando R\$ 445.500,00 consignados na Ação 2168, ficando o valor remanescente condicionado aos créditos da Lei Orçamentária Anual de 2027.

A necessidade administrativa do ajuste emergencial decorre da obrigação jurídica de assegurar a continuidade do recolhimento dos animais sob





responsabilidade municipal, haja vista a proximidade do encerramento do Contrato nº 16/2025, firmado com a empresa Quinta Pet Park Ltda., cuja vigência expira em 03 de outubro de 2026. A FUNDEMA justificou a dispensa formal do Estudo Técnico Preliminar e da Análise de Riscos no Termo de Referência com esteio na simplicidade do modo de fornecimento, no amparo do art. 66, § 1º, inciso II, do Decreto Municipal nº 306/2023 e no fato de que a demandante está em fase avançada de planejamento e estruturação do Centro de Bem-Estar Animal via Termo de Colaboração (Lei Federal nº 13.019/2014) para a gestão do Centro de Bem-Estar Animal, qualificando a presente contratação como medida temporária de transição.

Estes são, em síntese, os fatos que instruem a fase interna do presente processo administrativo.

2. Finalidade e Abrangência do Parecer

A presente manifestação jurídica tem por escopo assistir a autoridade assessorada no exercício do controle interno da legalidade dos atos administrativos, prestando assessoramento de natureza estritamente opinativa e orientativa sobre a regularidade procedimental da contratação direta por dispensa de licitação e a respectiva minuta contratual, nos exatos termos do art. 53, § 4º, da Lei Federal nº 14.133/2021 e do art. 16 do Decreto Municipal nº 306/2023.

Nossa função consiste em apontar os riscos jurídicos da contratação e recomendar as providências necessárias para salvaguardar a autoridade competente, a quem cabe, em última análise, decidir sobre a conveniência e a oportunidade de prosseguir com o certame e de adotar as precauções aqui sugeridas.

É fundamental ressaltar que a análise deste processo restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluindo-se, portanto, os de natureza técnica, orçamentária e financeira. Em relação a estes, parte-se da premissa de que os





setores técnicos responsáveis muniram-se dos conhecimentos específicos para a correta definição do objeto e para a adequação da contratação às necessidades da Administração Municipal. Tal entendimento coaduna-se com as boas práticas da advocacia pública consultiva, conforme o Enunciado nº 07 do Manual da CGU/AGU: *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.*

Dessa forma, ressalta-se que este parecer não atesta fatos nem certifica dados materiais, partindo da premissa de que as especificações técnicas, o detalhamento do objeto, seus requisitos de manejo sanitário, a capacidade das instalações e a avaliação do preço estimado foram regularmente determinados e atestados pelo setor competente desta Municipalidade, com base em parâmetros técnicos objetivos, visando a melhor consecução do interesse público.

Cabe esclarecer, ademais, que não compete a este órgão de assessoramento jurídico a auditoria sobre a competência de cada agente público para a prática dos atos. Incumbe a cada servidor observar se seus atos estão dentro de seu espectro de atribuições legais. Recomenda-se, para a completa e regular instrução processual, que sejam sempre juntados aos autos os atos de designação formal da autoridade requisitante, dos responsáveis pela pesquisa mercadológica e dos fiscais do contrato, consoante determinam os arts. 3º e 4º do Decreto Municipal nº 306/2023.

Por fim, salienta-se que a presente manifestação jurídica possui caráter estritamente orientativo e opinativo, não vinculando a decisão da autoridade assessorada nem substituindo a competência decisória que lhe é própria. As





observações quanto à conveniência e oportunidade constituem recomendações discricionárias, ao passo que os apontamentos relativos à estrita legalidade destinam-se a prevenir irregularidades e salvaguardar o gestor público, que responderá perante os órgãos de controle caso opte por prosseguir em desconformidade com os parâmetros normativos apontados.

3. Fundamentação Jurídica - a. Análise da Conformidade em Tese da Lógica Contratual

A estruturação dos procedimentos de contratação sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021 exige a verificação da correlação lógica e sistemática entre a necessidade administrativa, a natureza do objeto e o rito de seleção eleito. No caso em apreço, o objeto consiste na hospedagem, manutenção, alimentação, higienização e segurança de noventa cães tutelados pela FUNDEMA em cumprimento de mandamento judicial exarado nos autos nº 5006358-92.2024.8.24.0103/SC. Tal atividade enquadra-se no conceito legal de serviço comum, estabelecido no art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021, pois seus padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente descritos no termo de referência segundo especificações correntes e padronizadas de mercado.

Por se tratar de necessidade permanente enquanto perdurar a tutela pública sobre os animais recolhidos, a prestação reveste-se de natureza continuada, nos termos do art. 6º, inciso XV, da referida legislação geral. Não obstante a continuidade material dos cuidados, o contrato delineado não possui regime de dedicação exclusiva de mão de obra (art. 6º, inciso XVI, a contrario sensu), porquanto os serviços serão executados nas instalações privadas da contratada, sem alocação exclusiva de postos de trabalho ou dependência funcional nas dependências físicas da Prefeitura ou da Fundação.

Em condições ordinárias, a seleção de prestador para serviço comum continuado dar-se-ia mediante licitação na modalidade pregão eletrônico,





conforme preceitua o art. 29 da Lei nº 14.133/2021. Todavia, a modelagem eleita pela Administração ampara-se na contratação direta por dispensa de licitação emergencial, fundada no art. 75, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021 e nos arts. 64 e 66 do Decreto Municipal nº 306/2023. Tal exceção à regra de licitar autoriza o afastamento do certame quando configurada a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade de serviços públicos ou a integridade de bens jurídicos protegidos.

A hipótese sob exame guarda subsunção precisa e direta ao comando do art. 75, § 6º, da Lei Federal nº 14.133/2021, segundo o qual se considera emergencial a contratação por dispensa destinada a manter a continuidade de serviço público essencial. O preceito legal confere sustentação jurídica à contratação em tela ao harmonizar a necessidade inadiável de manutenção da guarda dos cães tutelados com o dever de observar os valores de mercado e de conduzir as providências para a solução definitiva - mesmo diante de possível inercia da administração. Com efeito, o término iminente do Contrato nº 16/2025 em 03 de outubro de 2026, aliado à ausência material de canil municipal apto a absorver noventa animais de médio e grande porte, constitui risco palpável de abandono material e descumprimento de ordem judicial emanada da 2ª Vara da Comarca de Araquari.

A orientação consolidada do Tribunal de Contas da União admite a contratação emergencial direta em hipóteses dessa ordem, reconhecendo a urgência de evitar o perecimento do interesse público, mesmo quando haja discussão acerca de desídia pretérita. Sobre a matéria, colhe-se o pronunciamento do Tribunal de Contas da União:

Ementa: REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. CONTRATAÇÃO FUNDAMENTADA EM SITUAÇÃO EMERGENCIAL. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. 1. A situação prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 não





distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. 2. A incúria ou inércia administrativa caracteriza-se em relação ao comportamento individual de determinado agente público, não sendo possível falar-se da existência de tais situações de forma genérica, sem individualização de culpas. (Acórdão 1138/2011 – Plenário, Relator Ministro Ubiratan Aguiar, Processo nº 639920082, julgado em 04/05/2011, Ata nº 15/2011).

O precedente em relevo amolda-se perfeitamente à situação vertente, evidenciando que a proteção ao bem jurídico tutelado, consubstanciado na integridade e sobrevivência dos semoventes acolhidos por ordem judicial, sobrepõe-se à espera burocrática pelo certame ordinário, não sendo a urgência desqualificada pela incúria ou inércia administrativa. No caso concreto, a despeito de a FUNDEMA justificar que esteve envolvida na elaboração de estudos para estruturação de parceria via Termo de Colaboração (Lei Federal nº 13.019/2014), constata-se a ocorrência de mora administrativa e falta de planejamento tempestivo durante a vigência do contrato emergencial anterior, permitindo que a situação transitória chegasse ao seu término fatal sem a conclusão da solução definitiva. Tal circunstância, embora não descaracterize a emergência real nem impeça a contratação direta indispensável para evitar a desassistência aos animais, atrai a incidência cogente do art. 75, § 6º, da Lei Federal nº 14.133/2021, impondo a imediata instauração de procedimento administrativo para apurar a responsabilidade funcional dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.

Quanto ao regime de execução, afigura-se juridicamente escoreita a





escolha da empreitada por preço unitário (art. 6º, inciso XXVIII, c/c art. 46, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021). A remuneração fixada por diária individual por animal acolhido confere máxima eficiência e economicidade à gestão, permitindo que a despesa pública acompanhe fielmente o quantitativo efetivo de animais abrigados, decrescendo na exata proporção das adoções, transferências ou eventuais óbitos ocorridos ao longo do contrato.

Em tese, revela-se adequada a modelagem jurídica de serviço comum de hospedagem sob demanda temporária, mediante dispensa de licitação emergencial com fulcro no art. 75, inciso VIII e § 6º, da Lei Federal nº 14.133/2021 c/c arts. 64 e 66 do Decreto Municipal nº 306/2023.

4. Fundamentação Jurídica - b. Análise da Fase Interna

A fase preparatória das contratações diretas deve observar com rigor a sequência procedimental e os requisitos documentais mínimos estabelecidos pela legislação de regência. Cumpre examinar se o presente feito atende às determinações do art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021 e do art. 66 do Decreto Municipal nº 306/2023, analisando o cumprimento analítico de cada um de seus incisos:

No que tange ao inciso I do art. 72, os autos contam com o Documento de Formalização de Demanda e com o Termo de Referência. A ausência do Estudo Técnico Preliminar e do Mapa de Riscos autônomos foi fundamentada no item 2 do TR com amparo no art. 66, § 1º, inciso II, do Decreto Municipal nº 306/2023. Ademais, atendeu-se ao art. 12, inciso VII, da Lei Federal nº 14.133/2021, restando demonstrado o alinhamento da despesa com o Plano de Contratações Anual (PCA 2026), registrado sob o ID 10588040000150-0-000001/2026 no PNCP.

No tocante ao inciso II do art. 72, a estimativa da despesa foi elaborada pelo Setor de Licitações e Compras mediante a juntada do Formulário de Pesquisa de Preços. Em razão das peculiaridades do objeto e da urgência, a Administração





realizou pesquisa direta perante oito potenciais fornecedores do ramo, atendendo à diretriz do art. 23, § 1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 e do art. 31, inciso IV, do Decreto Municipal nº 306/2023. Tendo em vista que somente o Grupo de Operações e Resgate (GOR) respondeu à cotação, ofertando a diária de R\$ 55,00, a Administração complementou a instrução mediante consulta a cinco contratações públicas similares extraídas do PNCP (Joinville, Jaraguá do Sul, Timbó, Luiz Alves e Paraíba do Sul). A média dos referenciais alcançou R\$ 68,50 e a mediana R\$ 70,67 por animal/dia.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União exige consistência e representatividade de mercado na fixação do valor estimado das dispensas de licitação. A esse respeito, destaca-se o entendimento do Tribunal de Contas da União:

Ementa: RELATÓRIO DE AUDITORIA. SESCOOP. CUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO N. 3.183/2011 - TCU - PLENÁRIO. AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE PREÇO DE MERCADO PARA ESTIMATIVA DA CONTRATAÇÃO POR DISPENSA. NÃO OBSERVAÇÃO DE DANO. RECENTE REGULAMENTAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO POR DISPENSA E INEXIGIBILIDADE. ARQUIVAMENTO. A definição do valor máximo estimado para a licitação deve ser baseado em pesquisa de preços com amplitude suficiente para representar o mercado. (Acórdão 868/2013 – Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer, Processo nº 298920131, julgado em 10/04/2013, Ata nº 12/2013).

O posicionamento do Tribunal de Contas da União aplica-se com inteira propriedade ao caso em escrutínio, porquanto a metodologia adotada pela Administração Municipal observou a necessária diversificação de fontes, compondo a devida cesta de preços admitida pela ordem jurídica. Com efeito, atendeu-se de forma combinada aos parâmetros do art. 23, § 1º, incisos I, II e IV, e § 4º, da Lei Federal nº 14.133/2021, em consonância com o art. 31, incisos I, II e IV,





e art. 32 do Decreto Municipal nº 306/2023. Conforme demonstrado nos autos, a pesquisa direta com oito potenciais fornecedores foi complementada por dados de cinco contratações similares do Poder Público extraídas do PNCP (Joinville, Jaraguá do Sul, Timbó, Luiz Alves e Paraíba do Sul), conferindo amplitude mercadológica ao balizamento de preços. Sob a perspectiva estritamente jurídica, esse cotejo comprova a vantajosidade e razoabilidade do valor cotado de R\$ 55,00 por animal/dia, o qual se situa 19,71% abaixo da média e 22,17% abaixo da mediana das referências públicas, respaldando a estimativa de R\$ 891.000,00 para o período de seis meses.

Quanto ao inciso III do art. 72, o feito colige a manifestação técnica da demandante através do Termo de Referência e da Justificativa da Contratação, aperfeiçoando-se o controle prévio com a emissão do presente parecer jurídico nos termos do art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

No que se refere ao inciso IV do art. 72, a compatibilidade orçamentária para o exercício financeiro vigente restou atestada mediante a juntada das Notas de Reserva de Dotação nº 1013/2026, nº 1014/2026 e nº 1015/2026, totalizando R\$ 445.500,00 sob a Ação 2168 da FUNDEMA. A assunção de despesa referente ao primeiro trimestre de 2027 encontra-se expressamente condicionada à abertura dos créditos próprios na Lei Orçamentária Anual subsequente, guardando consonância com os arts. 105 e 106 da Lei nº 14.133/2021 e com os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No tocante ao inciso V do art. 72, os autos foram instruídos com a documentação de habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista do Grupo de Operações e Resgate (GOR), incluindo prova de inscrição no CNPJ sob o nº 25.070.951/0001-68, estatuto social registrado, certidões negativas de débitos municipais, estaduais, federais e trabalhistas (CNDT), regularidade perante o FGTS, alvará de localização, certidão de falência cível, atestado de capacidade





técnica emitido pelo Município de Itajaí, registro de pessoa jurídica junto ao CRMV-SC nº SC-16062-PJ, Anotação de Responsabilidade Técnica (ART nº 1105305) homologada pelo CRMV-SC e declarações de cumprimento constitucional e disponibilidade estrutural, competindo ao gestor certificar a higidez dos prazos de validade no momento da assinatura.

No que concerne ao inciso VI do art. 72, a Administração juntou o documento autônomo intitulado Razões da Escolha do Fornecedor, firmado pelo Presidente da FUNDEMA, fundamentando a escolha do GOR na capacidade técnica evidenciada, na apresentação tempestiva de proposta comercial válida perante as oito empresas consultadas, na estrutura física de canil disponível em Tijucas/SC e na vantajosidade econômica da proposta.

Em relação ao inciso VII do art. 72, a justificativa de preço foi consubstanciada pela confrontação estatística procedida no Formulário de Pesquisa de Preços e reforçada pela Declaração do Gestor Demandante sobre Compatibilidade e Razoabilidade de Preço, demonstrando a conformidade dos valores com as práticas de mercado.

No que toca ao inciso VIII do art. 72, a autorização da autoridade competente foi deferida pelo Presidente da FUNDEMA no Relatório de Guia de Parecer em 01/10/2026. Impende ressaltar que, nos termos do art. 17, parágrafo único, do Decreto Municipal nº 306/2023, a autorização final para contratação deve ser ratificada pelo Prefeito Municipal ou por autoridade delegada após a manifestação do órgão jurídico, formalizando o encerramento da fase interna.

Por derradeiro, em atenção ao parágrafo único do art. 72 e ao art. 94, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021 c/c art. 73, § 2º, do Decreto Municipal nº 306/2023, a eficácia do futuro contrato e do ato autorizativo fica condicionada à publicação tempestiva do extrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) no prazo legal de dez dias úteis, contados da assinatura da avença.





5. Fundamentação Jurídica - c. Análise dos Instrumentos: Dispensa de ETP e Mapa de Riscos

No que tange à instrução formal da fase preparatória, verifica-se que a Administração Municipal não elaborou documento autônomo intitulado Estudo Técnico Preliminar (ETP) nem confeccionou peça isolada de Análise de Riscos, valendo-se da faculdade de dispensa motivada deduzida no tópico dois do Termo de Referência e no item cinco do Documento de Formalização de Demanda. O exame da legitimidade jurídica dessa opção administrativa impõe o confronto entre a teleologia das normas de regência e a realidade material subjacente à demanda emergencial.

A Lei Federal nº 14.133/2021, em seu art. 18, caput e parágrafos, erige o ETP à condição de instrumento nuclear da fase preparatória, vocacionado a evidenciar o problema público a ser solucionado e a avaliar as alternativas de mercado técnica e economicamente viáveis. Todavia, ao disciplinar especificamente os procedimentos de contratação direta, o legislador federal modulou a indispensabilidade desse artefato ao dispor, no art. 72, inciso I, que o processo será instruído com documento de formalização de demanda e, apenas "se for o caso", com estudo técnico preliminar e análise de riscos. Essa ressalva textual denota que a exigência de tais estudos em dispensas e inexigibilidades não ostenta caráter absoluto, subordinando-se aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da celeridade processual.

No plano normativo local, o art. 66, § 1º, inciso II, do Decreto Municipal nº 306/2023 estabelece expressamente que a elaboração do estudo técnico preliminar e da análise de riscos será opcional nas dispensas de licitação previstas nos incisos III, VII e VIII do caput do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021. No mesmo sentido, o art. 133, § 2º, do regulamento municipal autoriza a dispensa do gerenciamento de riscos para contratações de valor inferior a um milhão de reais





mediante justificativa, hipótese que alberga a estimativa de R\$ 891.000,00 da presente demanda.

Sob a ótica estritamente jurídica, a motivação fática apresentada pela FUNDEMA revela-se suficiente para justificar a dispensa formal do Estudo Técnico Preliminar e da Análise de Riscos perante a ordem regulamentar. Conforme informado pela entidade demandante nos autos, a necessidade decorre de encargo preexistente e continuado fixado em ordem judicial transitada em julgado nos autos do Cumprimento de Sentença nº 5006358-92.2024.8.24.0103/SC, com acolhimento em execução pelo Contrato nº 16/2025 com término previsto para 03 de outubro de 2026. Noticiou a Fundação, ainda, que a alternativa permanente para a política pública de proteção animal vem sendo estruturada em procedimento autônomo mediante parceria com Organização da Sociedade Civil via Termo de Colaboração da Lei Federal nº 13.019/2014.

Ademais, alegou a entidade requisitante que a dispensa formal desses estudos não compromete o planejamento da contratação, afirmando que o próprio Termo de Referência reuniu a totalidade dos elementos técnicos essenciais, tais como a delimitação do objeto, as rotinas de execução, os deveres operacionais e os mecanismos de mitigação dos riscos da atividade. Sem emitir juízo de mérito ou atesto fático sobre o teor e a efetividade de tais providências materiais, constata-se que a justificativa apresentada pelo órgão amolda-se à autorização excepcional prevista no art. 72, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021 e no art. 66, § 1º, inciso II, c/c art. 133, § 2º, do Decreto Municipal nº 306/2023, revelando-se juridicamente lícita a dispensa de elaboração de estudos técnicos preliminares e mapa de riscos autônomos para a presente contratação emergencial de transição. Cumpre ressaltar, todavia, que, na medida em que a justificativa administrativa se apoia nos atos e levantamentos realizados no bojo do procedimento destinado ao Termo de Colaboração da Lei Federal nº 13.019/2014, mostra-se juridicamente recomendável que cópias dos estudos, diagnósticos e elementos instrutórios





pertinentes daquele feito sejam formalmente juntadas aos presentes autos, conferindo higidez probatória e completude documental à motivação da dispensa.

Sob o prisma da instrumentalidade das formas, constata-se que o Termo de Referência absorveu substancialmente o conteúdo material que comporia o ETP e o Mapa de Riscos. O documento descreve a necessidade pública, estabelece os resultados pretendidos em termos de economicidade, fixa a matriz de deveres da contratada e define mecanismos concretos de controle para mitigar os riscos inerentes à atividade, tais como prevenção de fugas, segregação de animais agressivos, protocolos de biossegurança e regras para comunicação imediata de óbitos ou zoonoses. Desse modo, o procedimento atende aos postulados da eficiência e da segurança jurídica, não se vislumbrando qualquer vício formal na ausência de estudos preliminares autônomos.

6. Fundamentação Jurídica - c. Análise dos Instrumentos: Termo de Referência e Disposições Setoriais

O Termo de Referência constitui o documento basilar para a contratação de bens e serviços, incumbido de definir com precisão o objeto, estabelecer as condições de execução e orientar a futura fiscalização, em estrita observância ao art. 18, inciso II, combinado com o art. 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133/2021. Procedido o cotejo analítico do instrumento acostado aos autos, verifica-se o pleno atendimento às exigências legais estruturantes:

Quanto à **definição do objeto**, o item um do Termo de Referência delimita a contratação emergencial de serviços de hospedagem temporária para noventa cães de médio e grande porte, contemplando higienização, manejo alimentar e bem-estar animal sob o código padronizado CATSER nº 13900, com prazo de vigência de até seis meses e quantitativo global de dezesseis mil e duzentas diárias.

No que se refere à **fundamentação da contratação**, o item dois





demonstra a pertinência da tutela jurídica imposta pela ordem judicial exarada na Ação Civil Pública nº 5001967-65.2022.8.24.0103/SC e justifica a indispensabilidade do ajuste transitório diante do término do contrato anterior em 03 de outubro de 2026.

A respeito da **descrição da solução e ciclo de vida**, o item três pormenoriza a operação desde a transferência dos animais até sua destinação por adoção responsável ou migração para a solução definitiva, incorporando critérios de sustentabilidade socioambiental no manejo de resíduos e efluentes sanitários, em sintonia com o art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021 e com as diretrizes do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis.

No tocante aos **requisitos da contratação**, o item quatro detalha os padrões mínimos de infraestrutura física, vedando superlotação, exigindo recintos arejados, espaço para exercícios físicos e presença contínua de Responsável Técnico habilitado junto ao Conselho Regional de Medicina Veterinária (CRMV), além do cumprimento da Lei Federal nº 9.605/1998 e da Lei Estadual de Santa Catarina nº 12.854/2003.

Em relação aos **modelos de execução e de gestão**, os itens cinco e seis estipulam que as atividades diárias serão ininterruptas, com higienização duas vezes ao dia e fornecimento de ração custeada pela FUNDEMA, designando formalmente a servidora Priscila Garcia Gato como fiscal do contrato, em observância ao art. 117 da Lei Federal nº 14.133/2021 e aos arts. 11 a 13 do Decreto Municipal nº 306/2023.

No que concerne aos **critérios de medição e recebimento**, o item sete atende rigorosamente ao art. 140 da Lei Federal nº 14.133/2021 e ao art. 14 do Decreto Municipal nº 306/2023, disciplinando o recebimento provisório em até três dias mediante checklist mensal de bem-estar, saúde e adoções, seguido de recebimento definitivo em até três dias para posterior liquidação, vinculando o





pagamento estritamente às diárias de animais efetivamente mantidos sob custódia.

Quanto à **forma de seleção do fornecedor e estimativa de valor**, os itens oito e nove ratificam a escolha da dispensa de licitação emergencial e consignam o preço estimado máximo com amparo no Formulário de Pesquisa de Preços.

No que tange à **adequação orçamentária**, o item 9.1 aponta as dotações orçamentárias nº 813, nº 440 e nº 817 na Ação 2168, resguardadas pelas competentes notas de reserva para o exercício de 2026, estabelecendo que os dispêndios de 2027 correrão à conta dos créditos correspondentes da futura Lei Orçamentária Anual.

No plano das disposições setoriais aplicáveis aos serviços contínuos em geral, insertas nos arts. 47 a 50 da Lei Federal nº 14.133/2021, destaca-se que a Administração justificou de maneira robusta o **não parcelamento do objeto** em item único. Restou comprovado que a divisão do lote em múltiplos prestadores acarretaria custos desproporcionais de gestão, complexidade de transporte e risco de tratamento heterogêneo aos animais tutelados, em consonância com o art. 47, § 1º, inciso II, da norma geral e com a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União.

De igual forma, mostra-se escorreita a **vedação expressa à subcontratação** firmada no item 4.9 do TR, fulcrada no art. 122, § 2º, da Lei Federal nº 14.133/2021, justificada pela natureza personalíssima e de responsabilidade sanitária direta exigida no trato diário dos animais.

Por derradeiro, revela-se juridicamente válida a **dispensa motivada de garantia contratual** fundamentada no item 4.10 do TR, com arrimo no art. 98 da Lei Federal nº 14.133/2021. A opção administrativa encontra amparo na urgência inadiável de mobilização dos serviços, impedindo que entraves de caução





financeira obstem a imediata transição do abrigo e frustrem a decisão judicial.

7. Fundamentação Jurídica - c. Análise dos Instrumentos: Minuta Contratual e Conflitos Formais

A minuta do contrato administrativo consubstancia o instrumento que materializa o vínculo jurídico entre a Administração Pública e o particular, devendo reunir as cláusulas e condições essenciais estabelecidas pela norma geral, em estrita observância aos arts. 89, 91 e 92 da Lei Federal nº 14.133/2021, além de guardar absoluta simetria material com os artefatos da fase de planejamento.

Procedido o escrutínio da Minuta de Contrato encartada aos autos, constata-se que, sob o aspecto formal, o texto reúne as cláusulas obrigatórias exigidas pelo art. 92 da Lei Federal nº 14.133/2021. Encontram-se delineados o objeto (Cláusula Primeira), o valor global estimado (Cláusula Segunda), a vigência de até seis meses (Cláusula Terceira), a sistemática de pagamento vinculada às diárias efetivas (Cláusula Quarta), a dotação orçamentária (Cláusula Sexta), os encargos das partes (Cláusulas Sétima e Oitava), a gestão e fiscalização (Cláusula Nona), as hipóteses de extinção (Cláusula Décima), as sanções administrativas (Cláusula Décima Primeira), a vedação de cessão desautorizada (Cláusula Décima Segunda) e a eleição do foro da Comarca de Araquari (Cláusula Décima Quinta).

Destaca-se, positivamente, a observância estrita ao Prejulgado nº 2366 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). A minuta contratual contemplou a Cláusula Décima Terceira, intitulada "Dos Impedimentos Legais", transcrevendo expressamente as vedações contra o nepotismo e conflitos de interesse estatuídas nos arts. 7º, inciso III; 14, inciso IV; 48, parágrafo único; e 122, § 3º, todos da Lei Federal nº 14.133/2021, resguardando o princípio da moralidade e a higidez da execução contratual.

Não obstante o atendimento formal aos requisitos da lei de regência, o cotejo minucioso entre a minuta contratual e os demais instrumentos





preparatórios revela impropriedades e contradições materiais que demandam saneamento obrigatório:

Identifica-se divergência no **dimensionamento quantitativo do objeto**. Enquanto a Cláusula Primeira (subitem 1.1) e a Cláusula Sétima (subitem 7.1.3) da Minuta Contratual mencionam o acolhimento temporário de "aproximadamente 100 cães", o Termo de Referência (itens 1.1 e 1.2), o Documento de Formalização de Demanda, o Formulário de Pesquisa de Preços e as Notas de Reserva de Dotação Orçamentária delimitam expressamente a demanda em **noventa cães** (dezesesseis mil e duzentas diárias no valor unitário de R\$ 55,00, perfazendo R\$ 891.000,00). Essa discrepância decorre de menção isolada na proposta comercial da entidade. Dessa forma, impõe-se a retificação formal da minuta contratual para constar com exatidão o quantitativo de noventa animais, conferindo harmonia aos instrumentos do processo e resguardando o suporte orçamentário prévio.

Constata-se flagrante contradição quanto à **garantia da contratação**. A Cláusula Décima Primeira da Minuta Contratual estabelece, nos subitens 11.2.4.2 e 11.2.4.3, a incidência de multa moratória e até rescisão por atraso na apresentação, suplementação ou reposição de garantia contratual. Todavia, o Termo de Referência, em seu item 4.10, expressamente dispensou a exigência de garantia com base no art. 98 da Lei Federal nº 14.133/2021, motivando a opção na urgência da transição do abrigo e na desnecessidade de ônus que retardassem o início dos serviços. Trata-se de erro material decorrente do uso de minuta padrão que comina sanções a obrigação inexistente, impondo-se o imediato expurgo dos referidos subitens contratuais.

Verificam-se, ademais, omissões procedimentais e desajustes redacionais nas cláusulas de execução, pagamento e rescisão que exigem pronta retificação na minuta contratual. Na Cláusula Quarta, que disciplina as condições de pagamento, constata-se a omissão quanto ao detalhamento dos





procedimentos de recebimento provisório e definitivo, em descompasso com o rito minudente previsto no item 7.1 do Termo de Referência e com o art. 140 da Lei Federal nº 14.133/2021 c/c art. 14 do Decreto Municipal nº 306/2023. Deve a minuta explicitar que os serviços serão recebidos provisoriamente pelo fiscal em até três dias úteis e definitivamente pelo gestor ou comissão em até três dias úteis. De igual modo, o subitem 4.2 da minuta estipulou apenas o prazo de pagamento em até trinta dias após a liquidação, mas deixou de prever o prazo específico para a própria liquidação da despesa pelo setor competente, violando a exigência expressa do art. 92, inciso VI, da Lei Federal nº 14.133/2021.

No que se refere à disciplina de preços, a Cláusula Quinta (subitem 5.1) trouxe fórmula dúbia e alternativa ao dispor sobre '(INPC) OU IPCA', acompanhada de uma observação explicativa de cunho interno do redator. Cumpre à Administração definir formalmente um único índice oficial de correção monetária (IPCA ou INPC) e expurgar a nota interna remanescente da minuta padrão. Além disso, a previsão de reajuste apenas após doze meses afigura-se anódina diante da vigência semestral emergencial, enquanto a menção ao instituto da repactuação na Cláusula Oitava (subitem 8.8) revela-se incabível para serviço sem mão de obra exclusiva, devendo ser expurgada.

Por fim, a Cláusula Décima Segunda (subitem 12.1) admite a cessão ou transferência contratual genérica mediante simples anuência do Município, colidindo com a vedação peremptória à subcontratação já cravada no subitem 1.3 da minuta e no item 4.9 do Termo de Referência. Trata-se de serviço personalíssimo, de modo que a Cláusula 12.1 deve vedar a cessão contratual ou restringi-la estritamente às hipóteses legais de reorganização societária (fusão, cisão ou incorporação) que preservem a capacidade técnica da contratada. Impõe-se, ainda, sanear as Cláusulas 4.2, 8.6 e 8.7 da minuta, substituindo as menções equivocadas a 'Edital' e 'ata de registro de preço' pelos termos juridicamente apropriados 'Termo de Referência' ou 'processo de Dispensa de Licitação'.





8. Conclusão e Orientações Práticas

Ante o exposto, esta Procuradoria-Geral do Município manifesta-se, em caráter estritamente orientativo, pela **VIABILIDADE JURÍDICA** do prosseguimento do presente processo de contratação direta por dispensa de licitação emergencial, autuado sob o Processo Digital nº 51034/2026, com fulcro no art. 75, inciso VIII e § 6º, da Lei Federal nº 14.133/2021 c/c arts. 64 e 66 do Decreto Municipal nº 306/2023, tendo por objeto a prestação de serviços de hospedagem e manutenção de cães tutelados pela FUNDEMA, com recomendação de saneamento prévio das seguintes retificações materiais e formais:

Na Minuta de Contrato: Retificar a Cláusula Primeira (subitem 1.1) e a Cláusula Sétima (subitem 7.1.3) para consignar expressamente o quantitativo de cães, assegurando estrita congruência com o Termo de Referência, com o Documento de Formalização de Demanda e com a memória de cálculo das reservas orçamentárias existentes; Fixar na Cláusula Quinta (subitem 5.1) um único índice oficial de correção monetária (IPCA ou INPC), expungindo a anotação interna do modelo, e suprimir a remissão à repactuação na Cláusula Oitava (subitem 8.8), inaplicável a serviços sem dedicação exclusiva; Alinhar a Cláusula Décima Segunda (subitem 12.1) com a vedação à subcontratação do subitem 1.3 e item 4.9 do TR, vedando a cessão ou limitando-a a fusão, cisão ou incorporação; Substituir nas Cláusulas 4.2, 8.6 e 8.7 as menções indevidas a 'Edital' e 'ata de registro de preço' por 'Termo de Referência' ou 'processo de Dispensa de Licitação'.

No tocante ao trâmite do Processo Administrativo e providências para a eficácia do ato, orienta-se que a autoridade competente: Junte aos presentes autos cópia dos elementos instrutórios, diagnósticos técnicos e estudos pertinentes existentes no processo do Termo de Colaboração (Lei Federal nº 13.019/2014), que servem de suporte probatório à justificativa de transição e à dispensa de elaboração de Estudo Técnico Preliminar autônomo; Instaure, de imediato,





processo administrativo para a apuração de responsabilidade funcional dos agentes públicos que deram causa à morosidade no planejamento e à necessidade de reiteração da contratação emergencial, em estrito cumprimento ao art. 75, § 6º, da Lei Federal nº 14.133/2021 e ao art. 17, inciso VIII, do Decreto Municipal nº 306/2023.

Cumpridas recomendadas e os atos de instrução do processo administrativo, os autos estarão aptos para a deliberação final pela autoridade competente.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Araquari/SC, 05 de outubro de 2026.

Joelmir Vessozi Carvalho

OAB/SC 69.490

Procurador-Geral do Município

Portaria nº 850/2026





MUNICIPIO DE ARAQUARI

Folha de Assinatura(s) Digital(is)

O documento foi assinado digitalmente pelo(s) seguinte(s) signatário(s) na(s) data(s) indicada(s):



JOELMIR VESSOZI CARVALHO
05/10/2026 16:27:13
Processo Digital 51034/2026

Assinatura digital avançada.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 05/10/2026 16:27 -03:00 -03
PARA CONFERENCIA DO SEU CONTEUDO ACESSAR: <https://c.ipm.com.br/pe6353a3fa5121>

