



ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

## PARECER JURÍDICO N. 0627/2026

**INTERESSADO(A):** Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Obras Estruturantes – SEDES  
**OBJETO:** Construção de canil para o abrigo dos cães que servem ao Grupamento Operacional com Cães - GOC da Guarda Municipal de Chapecó-SC  
**PROCESSO N.:** 210/2026

**EMENTA:** Direito Administrativo. Licitações e Contratos Administrativos. Exame prévio de legalidade de licitação. Modalidade Concorrência Eletrônica. Controle preventivo da legalidade, art. 53 §1º, incisos I e II, da Lei n. 14.133/2021. Possibilidade com considerações.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo que aportou nesta Procuradoria Jurídica para análise em 25 de Maio de 2026, encaminhado por meio do 1Doc Proc. Administrativo n. 6.818/2026, Despacho n. 5, submetido à apreciação na presente data, cujo objeto consiste na construção de canil para o abrigo dos cães que servem ao Grupamento Operacional com Cães - GOC da Guarda Municipal de Chapecó-SC, para atender as demandas da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Obras Estruturantes – SEDES, mediante licitação pública, na modalidade concorrência, em sua forma eletrônica, com critério de julgamento menor preço global, empreitada por preços unitários.

Os documentos elencados a seguir são indispensáveis para a devida análise jurídica: I) Documento de formalização da demanda; II) Estudo Técnico Preliminar; III) Termo de Referência; IV) Memorial Descritivo; V) Projeto; VI) Planilhas Orçamentárias; VII) Minuta do Edital e do Contrato; VIII) Aviso de bloqueio orçamentário e demais anexos.

Os referidos documentos encontram-se em conformidade com as disposições aplicáveis da Lei n. 14.133/2021, e são submetidos à análise desta Assessoria Jurídica, em atendimento ao disposto no art. 53, *caput*, da referida norma, que prevê a obrigatoriedade de exame jurídico prévio para atos administrativos relacionados a licitações e contratos administrativos.

É a síntese do necessário.





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 – Da abrangência do parecer

A presente manifestação jurídica tem o desígnio de assessorar a autoridade competente no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, incisos I e II, da Lei n. 14.133/2021:

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.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

**I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;**

**II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica; (grifo nosso)**

Como se observa do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função da análise jurídica da futura contratação, não compreendendo, deste modo, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Assim, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo implica em relação ao exercício da competência discricionária pela pasta competente, cujas decisões devem ser devidamente motivadas.

Nesse vértice, eventuais apontamentos decorrem da necessidade de análise de questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC n. 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC n. 7 - 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,





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De outro lado, cabe ilustrar que não é papel da Procuradoria Jurídica exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Posto isso, cabe ressaltar que determinadas observações são realizadas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem compete, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Ponto que é digno de relevância diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos, que comportam justificativa em sentido diverso por parte dos gestores, porquanto a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores jurídicos é exclusivamente técnico-jurídica, sem prejuízo a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões derradeiras competem ao gestor responsável.

Sob esse prisma, destaca-se o Acórdão n. 2599/2021 - Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão n. 2599/2021 – Plenário.

Deste modo, o atendimento das recomendações emanadas pelo órgão de assessoramento jurídico não é imperativo. No entanto, eventual desconsideração deve ser adequadamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave, conforme precedentes dos órgãos de controle externo.

## 2.2 - Da fase preparatória

A Lei n. 14.133/2021 determina que a fase preparatória do processo licitatório seja qualificada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

trata o inciso VII do *caput* do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como versar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no *caput* do art. 18, que estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão veja-se:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como 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.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, o Estudo Técnico Preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o Projeto Básico, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, minuta do Edital e do contrato.

### 2.2.1- Do Estudo Técnico Preliminar





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

Seguindo a análise, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar apresentado nos autos possui os seguintes elementos: definição do objeto, descrição da necessidade de contratação e justificativa, previsão do Plano de Contratações Anual, requisitos da contratação, estimativa das qualidades e do valor da contratação, levantamento de mercado, descrição da solução como um todo, justificativa para parcelamento ou não, demonstrativo dos resultados pretendidos, providências a serem adotadas, contratações correlatas, possíveis impactos ambientais e declaração de viabilidade, portanto, encontra-se em conformidade com os requisitos mínimos legais e disposto no inciso XX, do artigo 6º e no §1º e incisos, do artigo 18 da Lei 14.133/2021.

Constata-se que o Estudo Técnico Preliminar apresenta a descrição da necessidade da contratação, bem como contempla os demais requisitos essenciais à sua validade, em conformidade com os seguintes elementos:

2.1 Um espaço adequado para os cães é imprescindível para que se possa fornecer o treinamento ideal, bem como oferecer conforto aos animais e, ainda, manter aqueles que vão para a aposentadoria.

2.2 Desse modo, trata-se a construção de uma medida preponderante para garantir de forma permanente o conforto, a saúde e a segurança dos cães.

No caso vertente, o Estudo Técnico Preliminar juntado aos autos indica que existe a necessidade de realizar a construção de canil para o abrigo dos cães que servem ao Grupamento Operacional com Cães - GOC da Guarda Municipal de Chapecó-SC, para atender as demandas da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Obras Estruturantes – SEDES.

A apreciação das soluções disponíveis no mercado para suprir a demanda objeto do presente processo ultrapassa o objeto de atuação desta Procuradoria Jurídica. Tal análise cabe estritamente à autoridade competente. Todavia, compete a este órgão de assessoramento alertar o gestor que, quando da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, deve analisar o maior número possível de soluções disponíveis. Recomenda-se que o administrador sempre avalie tal questão quando do planejamento de processos licitatórios, buscando o julgamento do maior número possível de soluções.

Acrescenta-se, por oportuno, que o Plano de Contratações Anual (PCA) constitui instrumento de planejamento previsto na Lei n. 14.133/2021, destinado à racionalização das contratações públicas, ao alinhamento das aquisições ao planejamento estratégico institucional e ao subsídio da elaboração das peças orçamentárias, integrando a fase preparatória do processo





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

licitatório e contribuindo para o fortalecimento das práticas de governança, planejamento e eficiência administrativa:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: [...]

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Registra-se que, em consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), não foi localizada a publicação do Plano de Contratações Anual do Município de Chapecó. Assim, considerando que o PCA constitui relevante instrumento de planejamento das contratações públicas, recomenda-se que a Administração adote as providências necessárias à sua imediata publicação, a fim de assegurar maior transparência, publicidade, governança e alinhamento das contratações ao planejamento institucional e orçamentário do Município (I).

Seguindo a análise, importa destacar que as contratações governamentais devem estipular critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Deste modo, as ações da Administração Pública devem ser, sobretudo, voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021).

Considerando as informações contidas no Estudo Técnico Preliminar, com base nos levantamentos realizados e nos documentos apresentados pelas equipes técnicas em relação ao local de execução da obra, constatou-se a inexistência de impacto ambiental. Ademais, na eventual geração de resíduos sólidos durante a execução dos serviços, caberá à Contratada a responsabilidade pela correta destinação desses resíduos, em estrita observância às disposições da legislação ambiental vigente. A Secretaria demandante ainda ressaltou que: *“A substituição dos materiais e produtos existentes serão por outros que atendem as recomendações do Procel - Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica, como no caso das luminárias, p.ex.”*

O processo licitatório se destina a promover a observância de diversos princípios, dentre os quais o da promoção do desenvolvimento nacional sustentável. O procedimento não se destina apenas à seleção da proposta mais vantajosa, mas também busca garantir a sustentabilidade ambiental.





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

A análise de critérios de sustentabilidade ambiental é uma obrigação infligida à Administração Pública. Via de regra as licitações devem ser realizadas visando-se garantir a sustentabilidade ambiental, conforme consta no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis elaborado pela Consultoria-Geral da União, órgão da AGU:

Em outros termos, podemos afirmar que a contratação sustentável não pode mais ser considerada como exceção no cotidiano da Administração Pública. Ao contrário, ainda que sua implantação esteja ocorrendo de uma maneira gradativa, a realização da contratação sustentável pela Administração Pública, na forma descrita nos parágrafos anteriores, deixou de ser medida excepcional para ser a regra geral.

Registra-se ainda que, em atenção ao princípio do parcelamento, este deve ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme art. 40 inciso V, alínea “b”, da Lei n. 14.133, de 2021. Nesse ínterim, a autoridade competente justificou a impossibilidade de parcelamento, nos seguintes termos:

8.1 Embora haja a possibilidade do parcelamento o mesmo não se demonstra viável, pois pode influenciar na economia de escala, uma vez que o somatório dos quantitativos poderá levar as empresas a obtenção de economia de escala, com a transferência dessa redução para a Administração.

8.2 Além do mais, a obra configura um sistema único e integrado e executora ficará responsável por assegurar a garantia da mesma pelos prazos determinados no presente.

Por fim, cumpre salientar que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) constitui etapa indispensável da fase preparatória do processo licitatório, nos termos da Lei n. 14.133/2021, devendo ser elaborado com a finalidade de identificar e delimitar, de forma devidamente fundamentada, o problema a ser enfrentado pela Administração Pública. Incumbe ao ETP, portanto, proceder à análise crítica das possíveis alternativas, a partir da adequada caracterização da necessidade administrativa, apresentando diagnóstico claro, objetivo e fundamentado da demanda existente, sem avançar na definição da solução a ser adotada, diretriz esta que se verifica atendida no presente caso.

### 2.2.2 – Do Termo de Referência

O Termo de Referência, por sua vez, elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto, fundamentação da necessidade de





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

contratação, descrição da solução como um todo, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e pagamento, forma e critério de seleção do fornecedor, estimativas do valor da contratação e adequação orçamentária, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XXIII do artigo 6º da Lei n. 14.133/2021.

Quanto ao valor da contratação, infere-se que está estimada em R\$ 610.956,55 (seiscentos e dez mil, novecentos e cinquenta e seis reais e cinquenta e cinco centavos).

Destaca-se que no presente caso foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto no art. 23 da Lei n. 14.133 de 2021, por meio da utilização de composições do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (SINAPI), Sistema de Orçamento de Obras de Sergipe (ORSE), cotações diretas e sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, conforme expressamente insculpido no Termo de Referência e documentos anexos ao Proc. Administrativo.

Embora tenham sido realizadas composições de valores com base em múltiplas fontes de pesquisa, destaca-se que a utilização de informações extraídas de mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou páginas de domínio amplo exige a devida comprovação da data e do horário de acesso, em observância ao art. 23, §2º, da Lei n. 14.133/2021, bem como ao art. 5º do Decreto Municipal n. 46.563/2024, que assim dispõem:

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.

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

**II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;**

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Art. 5º Na hipótese de os valores de insumos e serviços não estiverem disponíveis nas tabelas Sinapi ou Sicro poderão ser obtidos pelos seguintes parâmetros, nesta ordem:





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

I - dados de outras tabelas de referência formalmente aprovadas pelo Poder Executivo federal, estadual, distrital ou municipal;

**II - dados de pesquisa publicada em mídia especializada ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;**

III - preços de contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - preços obtidos em pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observada a correção do valor pelo IPCA ou por outro índice que venha a substituí-lo, desde data da emissão da nota até a data da pesquisa de preços;

V - preços obtidos em pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, sendo necessária justificativa caso não se alcancem 3 (três) cotações.

Parágrafo Único. Em decorrência de Convênio firmado ou de obrigação definida pelo órgão repassador dos recursos, poderão ser utilizadas outras tabelas oficiais. (grifo nosso)

Registra-se, ainda, que a mera juntada de *links* interativos para acesso às páginas eletrônicas pesquisadas não se mostra suficiente, por si só, para garantir a fidedignidade e a rastreabilidade dos valores utilizados na composição da estimativa, considerando que os preços disponibilizados em ambiente virtual podem sofrer alterações conforme a data e o horário de acesso à página.

Todavia, complementando a planilha denominada “cotações”, a Secretaria acostou arquivo contemplando a comprovação integral dos orçamentos que embasaram as pesquisas de preços realizadas, com os respectivos *prints* de tela aptos a demonstrar a origem da pesquisa, os valores considerados, bem como a correspondente data e horário de acesso, em estrita observância às disposições legais e regulamentares aplicáveis.

Considerando as atribuições deste órgão de assessoramento jurídico, insta mencionar que não é de sua competência ou responsabilidade a apreciação dos valores apresentados nos orçamentos colacionados pela autoridade responsável pela realização do processo licitatório. A análise dos preços é uma atividade de caráter eminentemente técnico, cujo exame deve ser realizado pelos profissionais da área específica, responsáveis pela pesquisa de preços e pela conformidade das propostas com os valores de mercado.

Neste sentido, a responsabilidade do parecerista jurídico limita-se à verificação da legalidade e da regularidade dos atos administrativos, para que o processo licitatório observe as normas e diretrizes pertinentes à matéria, mas não se estende à avaliação técnica dos valores apresentados ou à adequação das estimativas de preços.

Assim, cabe exclusivamente à autoridade responsável pela elaboração do orçamento e à equipe técnica a responsabilidade pela exatidão e pela conformidade dos preços





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

pesquisados, sem qualquer imputação de responsabilidade ao parecerista jurídico sobre os valores constantes nos orçamentos coletados.

Quanto às exigências pertinentes à qualificação técnica, verifica-se que foi exigido no edital comprovação de qualificação técnico operacional, bem como quanto à capacitação técnico-profissional, em conformidade ao requerido no Termo de Referência. Tal exigência, todavia, deve conservar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

A propósito, convém mencionar o artigo 18, inciso IX da Lei n. 14.133/2021, que dispõe acerca das condições do edital, inclusive no que se refere às exigências de qualificação técnica:

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;

Aliás, vale aqui lembrar a lição de Sidney Bittencourt<sup>1</sup> a respeito:

Sobre a matéria, observe-se que inc. IX do artigo em comento, intentando evitar o direcionamento de editais, dispõe pela necessidade de 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.

A respeito do tema leciona do doutrinador Ivan Barbosa Rigolin<sup>2</sup>:

IX – motivação circunstanciada das condições do edital, ou seja, a justificativa das exigências. Isto deve constar do processo, nunca do edital. Toda a vasta digressão que segue no inciso, a exemplificar e ilustrar, pode ser ilustrativa, porém tem efetivo préstimo para quem não faça ideia do que uma justificativa deve conter, mas não merece maior detença, considerando-se a sua natureza, repita-se, meramente exemplificativa;

Na mesma linha é o entendimento do renomado doutrinador Marçal Justen Filho:

<sup>1</sup> BITTENCOURT, Sidney. Nova Lei De Licitações Passo A Passo. 3.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4246>. Acesso em: 27 jun. 2024.

<sup>2</sup> RIGOLIN, Ivan Barbosa. Lei N. 14.133/2021 Comentada. 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4352>. Acesso em: 27 jun. 2024.





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

O inc. IX exige não apenas a elaboração do edital, mas impõe que as diversas escolhas discricionárias nele traduzidas sejam objeto de justificativa explícita e detalhada.

Convém ponderar o entendimento do Tribunal de Contas da União sobre exigências potencialmente restritivas ao caráter competitivo do certame:

As exigências relativas à qualificação técnica devem ser motivadas e se ater ao mínimo necessário à execução do objeto, de modo a evitar a restrição ao caráter competitivo do certame. Acórdão 450/2008-Plenário

Especificações com potencial de restringir o caráter competitivo da licitação devem ser adequadamente fundamentadas, com base em estudos técnicos que indiquem a sua essencialidade para atender as necessidades do órgão ou da entidade contratante. Acórdão 1973/2020-Plenário

No caso em apreciação, verifica-se que foi devidamente motivada no Termo de Referência a exigência de qualificação técnica, nos termos: *“f) Os itens que se exigiu a comprovação de qualificação técnica obedecem aos requisitos estabelecidos pelo art. 67, §§ 1º e 2º da Lei nº 14.133/21, ou seja, foram selecionados apenas aqueles itens que tem o valor agregado é superior ao percentual permitido pela legislação (4%) e o quantitativo exigido corresponde a 50% daquilo que será executado.”*

Outrossim, verifica-se que foi devidamente motivada no Termo de Referência a exigência de qualificação econômico-financeira, nos termos do art. 69, da Lei n. 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, **devidamente justificados no processo licitatório**, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;  
II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.

§ 2º Para o atendimento do disposto no caput deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

§ 6º Os documentos referidos no inciso I do caput deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos. (grifo nosso)

Aponta-se que a presente observação não se insurge contra a exigência feita, inclusive porque se trata de matéria de ordem técnica que foge da alçada desta Procuradoria Jurídica.

No que se refere à demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, infere-se que restou consignado nos documentos dos autos que as despesas decorrentes da contratação ocorrerão à conta de recursos específicos consignados em orçamento satisfatoriamente referenciado.

Verifica-se que o Termo de Referência, embora contemple os elementos essenciais previstos no art. 6º, XXIII, da Lei n. 14.133/2021, demanda alguns ajustes de coerência técnica, padronização redacional e aperfeiçoamento da motivação administrativa, visando maior segurança jurídica e alinhamento entre os documentos da fase preparatória.

Inicialmente, observa-se incongruência entre a definição do objeto, consistente na construção de canil destinado ao Grupamento Operacional com Cães – GOC da Guarda Municipal, e parte da justificativa da contratação, a qual passa a discorrer amplamente sobre mobilidade urbana, fiscalização de trânsito, descentralização operacional e implantação de base operacional da Guarda Municipal, sem demonstrar de forma suficientemente objetiva a necessidade específica da estrutura destinada aos cães de serviço. Recomenda-se, assim, que a motivação administrativa seja revisada e direcionada efetivamente à necessidade do canil, contemplando elementos como quantitativo de animais, insuficiência da estrutura atual, requisitos operacionais e condições sanitárias pertinentes (II).

Constata-se, ainda, divergência terminológica quanto à natureza da intervenção pretendida, uma vez que o objeto é definido como “construção de canil”, enquanto o item 4.1.2 menciona “reforma”, circunstância que demanda uniformização conceitual em todos os documentos da contratação, evitando inconsistências que possam repercutir na execução contratual, na composição orçamentária e na própria caracterização do objeto licitado (III).





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

Também merece ajuste o item 5.1.8 do TR, que faz referência à execução dos serviços “com a unidade escolar em funcionamento”, disposição manifestamente incompatível com o objeto da contratação, indicando provável replicação indevida de cláusula oriunda de outro procedimento licitatório, circunstância que compromete a coerência interna do documento e recomenda sua adequação ou exclusão (IV).

Por fim, observa-se a existência de inconsistências de numeração e remissões internas ao longo do Termo de Referência, circunstância que recomenda revisão estrutural e redacional integral do documento, visando maior clareza normativa, segurança jurídica e adequada interpretação das disposições contratuais (V).

### 2.2.3 - Da minuta do Edital

No que concerne à minuta do Edital, afere-se que os itens necessários estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei n. 14.133/2021<sup>3</sup>, tais como: definição do objeto de forma clara, endereço eletrônico, data e horário para abertura da sessão (data hipotética); condições para participação; da proposta; critérios para julgamento; condições de pagamento; prazo e condições para assinatura do contrato; revisão de preços; sanções para o caso de inadimplemento; especificações e peculiaridades da licitação, bem como, toda a documentação que os licitantes deverão apresentar para serem considerados habilitados.

No que tange à disposição prevista no artigo 15 da Lei n. 14.133/2021, que regulamenta a participação em licitação por meio de consórcio, registra-se que o edital, em seu item 4, dispõe expressamente sobre a permissão para a participação de empresas reunidas em consórcio, em conformidade com os requisitos legais aplicáveis.

Cumprir destacar que, no que se refere ao item 18.2.3 do Edital, a exigência contida se encontra plenamente em conformidade com o disposto na Lei n. 14.133/2021, uma vez que cabe ao contratado optar por uma das modalidades de garantia previstas para contratações de obras,

<sup>3</sup> Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

serviços e fornecimentos, conforme expressamente estabelecido na referida legislação em seu art. 96:

Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

**§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:**

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.

IV - título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total.

[...]

Art. 98. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.

Parágrafo único. Nas contratações de serviços e fornecimentos contínuos com vigência superior a 1 (um) ano, assim como nas subseqüentes prorrogações, será utilizado o valor anual do contrato para definição e aplicação dos percentuais previstos no caput deste artigo. (grifo nosso)

Prosseguindo na análise, cumpre destacar que estão previstos no edital os benefícios previstos no capítulo V da Lei Complementar n. 123/2006 para micro e pequenas empresas, bem como no art. 4º da Lei n. 14.133/2021, que assim preleciona:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. [...]

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

Nessa toada, verifica-se que minuta do Edital de forma bastante certa, preconiza as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nos termos constantes na Lei Complementar Federal n. 123/2006 e suas alterações, sendo assim, resta caracterizado que a Administração realizará a contratação com tratamento diferenciado às empresas beneficiadas com a legislação mencionada.

Ante o exposto, constata-se que o edital prevê o mínimo disposto no artigo 25 da Lei n. 14.133/2021, bem como elenca a correta modalidade de licitação para a contratação em tela,





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

atendendo o disposto nos incisos XXXVIII, do artigo 6º e inciso II, do artigo 28, da Lei n. 14.133/2021.

Em conclusão, o edital apresenta compatibilidade substancial com o Termo de Referência e reproduz adequadamente os principais elementos estruturantes da contratação. Contudo, recomenda-se a realização de ajustes pontuais de coerência interna, revisão técnica e uniformização entre TR, edital e minuta contratual, especialmente quanto às divergências normativas, redações padronizadas inadequadas, obrigações executivas da contratada e consolidação das cláusulas essenciais da futura contratação, visando maior segurança jurídica e redução de riscos interpretativos durante a execução contratual (V).

#### 2.2.4 – Da modalidade de licitação

A minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo a concorrência, o que se encontra em perfeita sintonia ao disposto na Lei n. 14.133/2021, tendo em vista o objeto da contratação, conforme dispositivos que regem acerca da matéria:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:  
XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de **obras e serviços comuns e especiais de engenharia**, cujo critério de julgamento poderá ser:

- a) menor preço;
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
- c) técnica e preço;
- d) maior retorno econômico;
- e) maior desconto;

Art. 28. São modalidades de licitação: [...]  
II - concorrência;

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.  
Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do *caput* do art. 6º desta Lei. (grifo nosso)

Desta forma, a modalidade escolhida para a licitação está em concordância com o exigido pela legislação, conforme definido pela equipe técnica da secretaria requisitante.





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

Outrossim, infere-se que o critério de julgamento é o menor preço global e o regime de execução será empreitada por preço unitário, o que demonstra ser adequado para a modalidade determinada pelo legislador.

Como se nota, tem-se adequada a modalidade de licitação adotada, inclusive no que se refere à escolha do procedimento eletrônico, tendo em vista que o §2º, do artigo 17, da Lei n. 14.133/2021 é expresso ao elencar que as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica.

### 2.2.5 – Da análise da minuta do Contrato

No que concerne à minuta do contrato, sua regulamentação encontra amparo no art. 92 e respectivos incisos da Lei n. 14.133/2021, que dispõe sobre as cláusulas essenciais que devem obrigatoriamente constar no instrumento jurídico. Outrossim, a minuta contratual deve refletir, de forma integral e fidedigna, as disposições constantes no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, os quais fundamentam a contratação e delineiam suas especificidades técnicas e operacionais. Ressalte-se que tais documentos constituem elementos essenciais do planejamento da contratação, conforme preceituado no art. 6º, incisos XX e XXIII e art. 18 da Lei n. 14.133/2021, razão pela qual a minuta contratual não pode se limitar à adoção de um **modelo padrão genérico**, devendo ser **personalizada para atender às peculiaridades do objeto licitado**.

A incorporação das cláusulas previstas nesses documentos assegura a coerência entre o planejamento, a execução contratual e os princípios da legalidade, eficiência e vinculação ao instrumento convocatório, prevenindo eventuais falhas na fiscalização e no cumprimento das obrigações contratuais.

Assim, conclui-se que a minuta contratual atende substancialmente às exigências do TR e do edital, porém ainda demanda revisão técnica, estrutural e redacional, especialmente quanto às inconsistências normativas, remissões equivocadas, cláusulas padronizadas inadequadas ao objeto e ausência de detalhamento de determinados aspectos executivos relevantes, a fim de conferir maior precisão jurídica, coerência interna e segurança à futura execução contratual (VII).





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

Importa recomendar, no entanto, que a minuta contratual contenha, de forma expressa, a indicação da data do orçamento estimado que fundamentou a proposta vencedora, em observância ao disposto no art. 8º da Instrução Normativa n. 27/2025 da Controladoria Geral do Município, o qual estabelece que “o reajuste será concedido sempre na data de aniversário do contrato, e seu efeito, no primeiro reajuste, retroagirá e alcançará a data do orçamento estimado a que se referir a proposta apresentada na licitação”. Tal medida visa conferir segurança jurídica, transparência e previsibilidade na execução contratual, evitando controvérsias futuras acerca do marco temporal para aplicação do reajuste (VIII).

### 2.3 – Publicidade do Edital e do termo de Contrato

Por fim, considerando o disposto no artigo 54, *caput*, §1º, é obrigatório a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação, dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, inclusive a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

Salienta-se que o extrato a ser publicado deverá conter, obrigatoriamente: (a) a descrição precisa, suficiente e clara do objeto a ser licitado, redigida de forma sucinta e adequada, de modo a promover a ampla competitividade e assegurar a aquisição do objeto pretendido; (b) a indicação dos locais, dias e horários em que será possível consultar ou obter a íntegra do instrumento convocatório; (c) o endereço físico ou eletrônico onde ocorrerá a sessão pública, acompanhado da data e do horário de sua realização; e (d) quando a licitação ocorrer na forma eletrônica, a menção expressa de que será conduzida por meio da rede mundial de computadores<sup>4</sup>.

Logo, após a homologação a divulgação do termo de contrato deverá suceder no Portal Nacional de Contratações Públicas tendo em vista que é condição indispensável para que ocorra a eficácia da contratação consoante o art. 94 da Lei n. 14.133/2021.

<sup>4</sup> Heinen, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei nº 14.133/21/ Juliano Heinen - 4.ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

À vista do exposto, cumpre destacar que através das documentações acostadas no processo, contactou-se que os requisitos legais e constitucionais foram observados respeitando os pressupostos para a formalização do processo em epígrafe.

### 3. DA CONCLUSÃO

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas exigidas pela Lei n. 14.133/2021 para fins de contratação requerida, sendo estabelecido ainda as hipóteses de reajustamento, bem como de prorrogação, aplicação de penalidades, além do correto preenchimento das informações relativas à locais, datas, horários e *links* de acesso, recomendando-se a observância do prazo mínimo de divulgação do art. 55 da lei supramencionada.

Diante do exposto esta Procuradoria manifesta-se pela regularidade jurídica do procedimento ora analisado, não havendo óbice ao prosseguimento da Concorrência Eletrônica n. 210/2026, condicionado, contudo, ao atendimento das adequações recomendadas neste parecer, a fim de assegurar plena conformidade normativa, coerência interna dos documentos da fase preparatória e robustez da instrução processual, especialmente no que se refere à recomendação de publicação do Plano de Contratações Anual no PNCP (I); correções e adequações no TR (II, III, IV e V); ajustes no instrumento convocatório (VI); revisão técnica, estrutural e redacional da minuta contratual, visando maior compatibilidade e segurança jurídica ao certame (VII); bem como inclusão expressa da data-base do orçamento estimado para fins de reajustamento contratual (VIII).

Registra-se que o gerenciamento de riscos constitui etapa relevante do planejamento das contratações públicas, nos termos do art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133/2021, devendo compreender a identificação, avaliação e tratamento dos eventos capazes de comprometer o sucesso da licitação ou a adequada execução contratual. Nesse contexto, recomenda-se que a Administração passe a formalizar, de maneira apartada e estruturada, documento específico de gerenciamento de riscos (“Mapa de Riscos”), contendo a descrição dos eventos de risco identificados, suas probabilidades e impactos, as medidas preventivas, mitigadoras e contingenciais cabíveis, bem como os responsáveis pelo respectivo





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

acompanhamento e tratamento, evitando-se a mera inserção genérica de riscos no corpo do Estudo Técnico Preliminar ou do Termo de Referência. Ressalta-se, ainda, que a matriz de riscos possui natureza distinta, consistindo em instrumento contratual destinado à alocação objetiva de responsabilidades entre as partes quanto aos riscos supervenientes que possam impactar o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste, não se confundindo com o gerenciamento de riscos da fase preparatória. Tal providência contribui para o fortalecimento do planejamento, da governança, da padronização documental e da segurança jurídica das contratações públicas.

Registre-se que esta Procuradoria Jurídica optou por não emitir despacho inicial de saneamento, adotando-se a elaboração imediata de parecer jurídico contendo todas as recomendações que estariam relacionadas em eventual despacho de saneamento, haja vista a inexistência de questões prejudiciais à análise de cunho jurídico, atribuindo-se maior agilidade ao processo.

Essa prática encontra fundamento na portaria n. 07/2024 do Procurador-Geral do Município, segundo a qual, quando a PGM *“haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital, contrato, termo aditivo, convênio ou instrumento congênere, mas tenha sugerido alterações pontuais na redação, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas”*.

Por fim, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva do gestor, não cabendo à Procuradoria-Geral do Município a ulterior análise, como recomenda a BPC n. 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas<sup>5</sup>.

Outrossim, impende mencionar que não se incluem no âmbito de análise desta Assessoria os elementos técnicos-administrativos pertinentes ao certame, bem como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos Setores Responsáveis<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Ao órgão jurídico consultivo que haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital, contrato, termo aditivo, convênio ou instrumento congênere, mas tenha sugerido alterações pontuais na redação, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas. (ORIENTAÇÃO GAB/PGE n. 9/2022)

<sup>6</sup> Aos órgãos componentes do Sistema de Serviços Jurídicos da Administração Direta e Indireta incumbe prestar consultoria e assessoramento sob prisma estritamente jurídico. Não lhes compete, portanto, analisar ou revisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, tampouco adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados. (ORIENTAÇÃO GAB/PGE n. 1/2022)





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

Por derradeiro, cumpre salientar que o presente parecer baseia-se nos elementos que constam até a presente data nos autos ora analisados e a análise *supra*.

É o parecer<sup>7</sup>.

Chapecó/SC, 27 de Maio de 2026.

**Nathalie Scussiatto**  
Consultora Jurídica do Município  
OAB/SC n. 52.454

---

<sup>7</sup> O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo, sendo apenas a opinião técnico-jurídica emitida pelo operador do direito, que orientará o administrador na tomada da decisão, ou seja, na prática do ato administrativo que se constitui na execução *ex-officio* da lei na oportunidade do julgamento, porquanto, o parecer jurídico constitui-se ato opinativo que pode, ou não, ser considerado pelo administrador (MS-24584/DF).





## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: E217-D556-15D3-8301

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ NATHALIE SCUSSIATTO (CPF 093.XXX.XXX-96) em 27/05/2026 10:35:37 GMT-03:00  
Papel: Parte  
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://chapeco.1doc.com.br/verificacao/E217-D556-15D3-8301>