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

PARECER JURÍDICO N. 1046/2026

INTERESSADO(A): Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca
OBJETO: Aquisição de equipamentos e suprimentos para atender à demanda das zoonoses e às ações de bem-estar animal do NAPA
PROCESSO N.: 356/2026

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos Administrativos. Exame prévio de legalidade de licitação. Modalidade Pregão Eletrônico. 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 13 de Agosto de 2026, encaminhado por meio do 1Doc Proc. Administrativo n. 8.982/2026, Despacho n. 9, submetido à apreciação na presente data, cujo objeto consiste na aquisição de equipamentos e suprimentos para atender à demanda das zoonoses e às ações de bem-estar animal do NAPA, para atender as demandas da Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, com o critério de julgamento menor preço por item, conforme justificativa e especificações constantes no caderno processual.

Os seguintes documentos, que são relevantes para a análise jurídica, de acordo com a Lei n. 14.133/2021, sobrevieram conjuntamente para análise jurídica: I) Documento de Formalização de Demanda; II) Estudo Técnico Preliminar; III) Memória de Cálculo; IV) Autorização da autoridade competente; V) Termo de Referência; VI) Minuta do Edital, contrato; e demais anexos.

Foi elaborada a minuta do edital, bem como da respectiva minuta do contrato, para atendimento da necessidade da secretaria interessada, as quais ora são submetidas à apreciação desta Assessoria Jurídica.

É a síntese do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Da abrangência do parecer jurídico

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 supramencionado, 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 se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pela pasta competente, cujas decisões devem ser devidamente motivadas.

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.

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

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 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 compõem e a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o Estudo Técnico Preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o Termo de Referência, e minuta do Edital e do contrato.

2.2.1 – Do Estudo Técnico Preliminar

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 n. 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:

> A Prefeitura Municipal de Chapecó enfrenta um desafio significativo devido à insuficiência de equipamentos necessários para o combate eficaz às zoonoses e a promoção do bem-estar animal. Essa carência limita a capacidade de realizar atendimentos veterinários, castrações e microchipagem de animais em situação de rua, atividades fundamentais para o controle populacional e a saúde pública. A falta de equipamentos adequados compromete a eficiência das ações, aumentando o risco de proliferação de doenças zoonóticas e impactando negativamente o bem-estar dos animais.
> Os envolvidos nesse contexto incluem a administração municipal, profissionais de saúde pública, veterinários, organizações de proteção animal e a comunidade local. Cada um desses grupos percebe o problema de maneira única, mas todos reconhecem a necessidade urgente de intervenção. A administração busca cumprir suas responsabilidades sociais e legais, enquanto os profissionais e organizações enfrentam desafios operacionais diários devido à falta de recursos. A comunidade é diretamente afetada pela presença de animais em situação de rua e pelas potenciais implicações para a saúde pública.
> A resolução desse problema é de interesse público, pois proporcionará benefícios significativos, como a redução do tempo de espera para atendimentos veterinários, maior eficiência nas operações de controle populacional e melhoria no atendimento aos animais. Além disso, o controle das zoonoses e a promoção do bem-estar animal contribuem para a saúde pública e a segurança da comunidade. Os resultados esperados incluem uma diminuição nas taxas de doenças zoonóticas, controle eficaz da população de animais de rua e um ambiente mais seguro e saudável para os cidadãos, justificando o investimento necessário e alinhando-se ao interesse público.

No caso vertente, o Estudo Técnico Preliminar juntado aos autos indica que existe a necessidade de aquisição de equipamentos e suprimentos para atender à demanda das zoonoses e às ações de bem-estar animal do NAPA, para atender as demandas da Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca.

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 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.

Verifica-se que a demanda objeto da presente contratação não foi previamente contemplada no Plano de Contratações Anual, circunstância que demanda especial atenção quanto à motivação do procedimento, considerando a relevância atribuída ao planejamento das contratações pela Lei n. 14.133/2021.

Embora a ausência de previsão no PCA não constitua, por si só, impedimento absoluto à realização da contratação, a necessidade superveniente deverá ser ampla e adequadamente justificada pela unidade requisitante, mediante demonstração das razões pelas quais a demanda não foi identificada ou incluída no momento da elaboração do planejamento anual, bem como dos fatos ou circunstâncias posteriores que tornaram necessária a contratação.

Dessa forma, recomenda-se que a Secretaria responsável apresente justificativa expressa, circunstanciada e devidamente fundamentada acerca da ausência de previsão da demanda no PCA e da necessidade de sua realização no presente exercício, demonstrando sua

compatibilidade com o planejamento institucional e com o interesse público, de modo a resguardar a observância aos princípios do planejamento, da motivação, da eficiência, da transparência e da boa governança que orientam as contratações públicas sob a égide da Lei n. 14.133/2021 (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, as ações previstas terão impactos ambientais, porém, serão gerenciados dentro da perspectiva legal e ambientalmente responsável, juntamente com as medidas previstas para mitigá-los.

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"[1], da Lei n. 14.133, de 2021. Nesse ínterim, a autoridade competente justificou a impossibilidade de parcelamento, nos seguintes termos:

> A contratação não será parcelada.
> A opção de não parcelar a contratação para a aquisição de equipamentos veterinários é a mais adequada, pois garante a uniformidade e compatibilidade dos equipamentos adquiridos. Ao realizar uma compra integral, asseguramos que todos os itens sejam compatíveis entre si, facilitando a operação e manutenção dos equipamentos, além de garantir que todos atendam aos padrões técnicos necessários para o combate eficaz às zoonoses e promoção do bem-estar animal.
> Além disso, a contratação integral permite aproveitar economias de escala, resultando em melhores condições comerciais e preços mais competitivos. Isso é especialmente importante para otimizar os recursos públicos disponíveis, garantindo que a Prefeitura Municipal de Chapecó obtenha o melhor valor pelo investimento realizado. A centralização da compra também simplifica o processo de gestão e logística, reduzindo a complexidade administrativa e o tempo necessário para a implementação da solução.
> Por fim, a execução integral da contratação assegura que todos os equipamentos sejam entregues e instalados simultaneamente, permitindo que as operações de atendimento veterinário, castração e microchipagem sejam iniciadas sem atrasos. Isso é crucial para atender ao interesse público, pois possibilita uma resposta rápida e eficiente às necessidades de saúde animal na comunidade, contribuindo para a melhoria do bem-estar animal e da saúde pública.

[1] [...] b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

Da análise da justificativa apresentada quanto à não adoção do parcelamento da contratação, entende-se necessária a revisão do tópico, uma vez que os equipamentos veterinários que compõem o objeto possuem naturezas e funcionalidades distintas e, em princípio, não guardam relação de interdependência ou complementaridade que imponha sua aquisição conjunta por um único fornecedor.

Nesse contexto, os fundamentos relacionados à uniformidade, compatibilidade entre equipamentos, economia de escala e simplificação da gestão administrativa, tal como apresentados, não se mostram suficientes para afastar o princípio do parcelamento, sobretudo quando os itens podem ser fornecidos de forma independente, sem prejuízo à funcionalidade ou à execução da solução pretendida.

Assim, considerando que o parcelamento se mostra tecnicamente viável e potencialmente mais vantajoso à Administração, inclusive por possibilitar a ampliação da competitividade e a participação de fornecedores especializados em cada espécie de equipamento, recomenda-se a reformulação da justificativa constante da documentação preparatória, em observância ao art. 40, inciso V, alínea "b", da Lei n. 14.133/2021 (II).

Por consequência, recomenda-se que a licitação seja estruturada com adjudicação e critério de julgamento pelo menor preço por item, permitindo que cada equipamento seja disputado individualmente, salvo se houver justificativa técnica e econômica concreta, devidamente demonstrada nos autos, capaz de evidenciar que o agrupamento dos itens constitui solução efetivamente mais vantajosa para a Administração.

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

Por sua vez, o Termo de Referência elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto, fundamentação da necessidade de 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, em consequência, todos os elementos exigidos pelo inciso XXIII do artigo 6º da Lei n. 14.133/2021.

Por conseguinte, infere-se que o Termo de Referência apresenta descrição técnica dos produtos a serem adquiridos, inclusive com indicação de tamanho e características. A observância de tais especificações foge da alçada deste órgão jurídico, tendo em vista que se trata de natureza técnica.

Sob esse prisma, sugere-se que o gestor adote as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração. Destaca-se que não é uma recomendação crítica em relação às especificações, apenas uma sugestão quanto à efetiva necessidade das especificações indicadas, de modo que não inviabilizem a competitividade, bem como não acarretem direcionamento para marca ou empresa específica.

No caso em análise, observa-se que o Termo de Referência, ao disciplinar a qualificação técnica, estabelece, dentre outras exigências, a apresentação de registro do estabelecimento perante o Ministério da Agricultura e Pecuária – MAPA ou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, para o fornecimento dos itens em relação aos quais tal registro se faça necessário.

A exigência encontra respaldo no art. 67, inciso IV, da Lei n. 14.133/2021, segundo o qual a documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional poderá compreender a prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

Nesse contexto, tratando-se de registros, licenças ou autorizações legalmente exigidos para o exercício da atividade ou para a regular comercialização/fornecimento dos produtos objeto da contratação, sua exigência não configura, por si só, restrição indevida à

competitividade, mas condição destinada a assegurar que o futuro contratado esteja regularmente habilitado perante os órgãos competentes e autorizado a fornecer os respectivos produtos.

Recomenda-se, contudo, que a exigência seja formulada de maneira objetiva e vinculada exclusivamente aos itens para os quais a legislação específica efetivamente imponha registro, licença ou autorização perante o MAPA ou a ANVISA, evitando-se sua aplicação indistinta a produtos ou licitantes não sujeitos a tais obrigações.

Assim, recomenda-se que a unidade requisitante identifique, na documentação da contratação, quais itens estão sujeitos à exigência de registro, licença ou autorização e o respectivo fundamento normativo, de modo a demonstrar que se trata de requisito legal obrigatório e pertinente ao objeto, conferindo maior segurança jurídica ao procedimento e prevenindo eventual restrição indevida à competitividade (III).

Ressalta-se que a presente manifestação se limita à análise jurídica da admissibilidade da exigência, não abrangendo a definição técnica acerca de quais produtos ou estabelecimentos estão sujeitos a registro, licença ou autorização perante o MAPA ou a ANVISA, matéria que deverá ser certificada pela unidade técnica competente à luz da legislação sanitária e regulatória aplicável.

Outrossim, quanto ao valor da contratação, infere-se que está estimada em R$ 119.510,40 (cento e dezenove mil, quinhentos e dez reais e quarenta centavos). Destaca-se que no presente caso foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto no §1º do art. 23 da Lei n. 14.133, de 2021, cujas regras poderão ser utilizadas de forma combinada ou não, conforme justificado na Memória de Cálculo:

> Para definição do preço estimado dos itens, foi adotada a média aritmética simples dos valores válidos coletados, conforme previsto no art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021. Foram desconsiderados eventuais valores considerados excessivos ou inexequíveis, com base em análise de coerência técnica e comercial.
> Os preços utilizados foram obtidos por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e de consultas a fornecedores, garantindo a veracidade e atualidade das informações, conforme exigido pela legislação vigente.

Verifica-se que a pesquisa de preços foi elaborada com fundamento em dados extraídos de outros certames licitatórios, utilizados como parâmetro para a composição dos valores estimados da contratação.

Nos termos do art. 23, §1º, inciso II, da Lei n. 14.133/2021, a estimativa de preços poderá ser realizada mediante a utilização de "contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente".

Nesse contexto, embora seja juridicamente admissível a utilização de certames anteriores como referência para composição da estimativa, os parâmetros adotados devem corresponder aos valores efetivamente homologados, adjudicados e contratados, representativos dos lances vencedores que culminaram na celebração do ajuste, e não apenas aos valores inicialmente estimados nos respectivos editais, os quais possuem caráter meramente referencial.

Ademais, impõe-se a observância da necessária atualização monetária dos preços utilizados como paradigma, mediante aplicação do índice de atualização pertinente, conforme expressamente previsto no dispositivo legal supracitado, a fim de assegurar a compatibilidade dos valores utilizados com a realidade mercadológica vigente.

Assim, com vistas à observância dos princípios da legalidade, da motivação, da transparência, da economicidade e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, recomenda-se a adequação da pesquisa de preços e da respectiva memória de cálculo, contemplando os valores efetivamente contratados e devidamente atualizados, se necessário, de modo a conferir maior fidedignidade, consistência e confiabilidade à estimativa orçamentária da contratação pretendida (IV).

Destaca-se, à luz do disposto no art. 37, *caput*, da Constituição da República e no art. 23, §1º, da Lei n. 14.133/2021, que a estimativa de preços constitui etapa essencial do planejamento da contratação, devendo ser apurada mediante consulta a múltiplas fontes idôneas e atualizadas, a exemplo de contratações similares realizadas por outros entes públicos, registros constantes em bancos de dados oficiais e orçamentos obtidos junto a fornecedores do ramo pertinente.

Tal atribuição compete precipuamente à equipe técnica responsável pela pesquisa de preços, incumbindo ao órgão jurídico, no exercício de sua função consultiva e preventiva, alertar para a necessidade de estrita observância dessas diretrizes, de modo a

assegurar a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência e economicidade, prevenindo a celebração de ajustes em valores superiores aos praticados no mercado e garantindo a adequada aplicação dos recursos públicos.

Insta mencionar ainda que não está no escopo de atuação deste órgão de assessoramento apreciar os valores considerados na pesquisa de preços, na medida em que tal exame tem natureza eminentemente técnica. É atribuição desta Procuradoria Jurídica, todavia, alertar o gestor quanto à necessidade de realizar análise crítica dos valores obtidos em pesquisa de preços, desconsiderando-se, se for o caso, aqueles que apresentam grande discrepância. Nesse sentido, é o que se observa do precedente do Tribunal de Contas da União:

> A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência. Acórdão n. 403/2013 - Primeira Câmara.

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.

Dessarte, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública. Ou seja, de acordo com incisos XIII do artigo 6º, e §1º, e incisos do artigo 18 da Lei n. 14.133/2021, é possível aferir que a fase preparatória do certame se encontra em harmonia ao mínimo exigido em lei.

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[2], tais como: definição do objeto de forma clara, endereço eletrônico, data e horário

[2] 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.

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.

Ademais, cumpre destacar que o tratamento diferenciado e favorecido destinado às microempresas e empresas de pequeno porte encontra fundamento nos arts. 42 a 49 da Lei Complementar n. 123/2006, aplicáveis às licitações e aos contratos administrativos por força do art. 4º da Lei n. 14.133/2021, o qual dispõe:

> 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.

Ademais, cumpre destacar que as licitações e os contratos administrativos submetem-se às disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, por expressa determinação do art. 4º da Lei n. 14.133/2021, devendo a Administração compatibilizar os instrumentos convocatórios com o tratamento diferenciado e favorecido conferido às microempresas e empresas de pequeno porte, sempre que presentes os requisitos legais (V).

Da análise conjunta dos documentos preparatórios e do Edital do Pregão Eletrônico n. 356/2026, verificam-se inconsistências que demandam saneamento antes do prosseguimento do certame.

Inicialmente, recomenda-se a harmonização dos documentos quanto ao parcelamento da contratação, uma vez que o ETP registra que a contratação não será parcelada, enquanto o Termo de Referência prevê expressamente que o fornecimento será

parcelado e o edital adota o critério de julgamento pelo menor preço por item. Considerando a heterogeneidade dos bens licitados, deverá a unidade requisitante adequar a justificativa do ETP à forma efetivamente adotada no certame, conforme já mencionado.

No que se refere à habilitação, verifica-se que o Termo de Referência contempla exigências econômico-financeiras e técnicas mais amplas, incluindo balanço patrimonial, demonstrações contábeis, comprovação de índices econômicos e, quando aplicável, registro do estabelecimento no MAPA ou ANVISA, enquanto o edital não reproduz integralmente tais exigências. Recomenda-se, portanto, a uniformização das disposições, de modo que o instrumento convocatório estabeleça de forma clara e inequívoca a documentação efetivamente exigida dos licitantes.

Também deverá ser removido o item 11 do edital, por se tratar de matéria proveniente do sistema de registro de preços, ou seja, não possui relação com a licitação em tela. Igualmente, deverá ser corrigida a referência a "posto de trabalho" no item 13.4.2, por ser incompatível com a aquisição de bens, bem como excluída ou ajustada a hipótese de desclassificação por ausência de garantia, uma vez que o próprio edital dispõe que não será exigida garantia de proposta.

Dessa forma, recomenda-se o saneamento das inconsistências acima apontadas, com a devida harmonização entre o ETP, o Termo de Referência e o edital, a fim de assegurar coerência documental, segurança jurídica e aderência às disposições da Lei n. 14.133/2021 antes da publicação do certame (VI).

2.3.1 – Da modalidade de licitação

Do presente procedimento constata-se que a Administração busca a aquisição de equipamentos e suprimentos para atender à demanda das zoonoses e às ações de bem-estar animal do NAPA, para atender as demandas da Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca, que, salvo melhor juízo, caracterizam-se como produtos comuns. Deste modo, deve ser adotada a modalidade pregão, conforme determina o artigo 29, da Lei n. 14.133/2021:

> 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.

Consoante consignado nos autos, os produtos a serem adquiridos possuem padrão de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado, conforme artigo 6º, inciso XIII[3], da Lei n. 14.133/2021. Igualmente, não se busca a contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual ou de obras e serviços de engenharia.

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.

2.4 – Da análise da minuta do Contrato

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.

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

[3]Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...]
XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

que devem obrigatoriamente constar no instrumento jurídico. Em relação a esse ponto, não há, à primeira análise, identificação de riscos aparentes para a Administração Pública.

Contudo, 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, a análise, a avaliação e o tratamento dos eventos capazes de comprometer o sucesso da licitação ou a adequada execução contratual. No presente caso, verifica-se que a Administração elaborou documento específico de Mapa e Gerenciamento de Riscos, contemplando a identificação dos riscos, suas causas, probabilidades, impactos, medidas preventivas e responsáveis pelo acompanhamento, atendendo à finalidade de subsidiar a fase preparatória da contratação.

Ressalta-se, contudo, que o Mapa de Riscos não se confunde com a Matriz de Riscos prevista na Lei n. 14.133/2021. Enquanto o primeiro consiste em instrumento de planejamento destinado ao gerenciamento dos riscos da contratação pela Administração durante a fase preparatória e a execução contratual, a **matriz de riscos** possui natureza eminentemente contratual, destinando-se à alocação objetiva, entre a Administração e a contratada, das responsabilidades pelos riscos supervenientes capazes de impactar o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste, disciplinando os respectivos efeitos e consequências.

Recomenda-se, por ocasião da elaboração da minuta contratual, que a Administração avalie a pertinência da previsão de matriz de riscos, especialmente quando identificados riscos capazes de impactar a execução contratual ou o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste, promovendo, quando cabível, a adequada alocação das responsabilidades entre as partes, em observância aos arts. 22 e 103 da Lei n. 14.133/2021 (VII).

Quanto à minuta contratual em sí, recomenda-se revisão integral para exclusão de disposições próprias do Sistema de Registro de Preços ou de outros modelos contratuais, tendo sido identificadas referências a “ata”, “cadastro de reserva”, “entidade gerenciadora”, “preços registrados”, “cancelamento de itens dentro dos lotes”, bem como menções a “serviços”, “posto de trabalho” e “peças”, expressões incompatíveis com a contratação em análise, estruturada como aquisição de bens mediante julgamento por item.

Recomenda-se, igualmente, a harmonização das cláusulas de pagamento e reajustamento. O Termo de Referência vincula o pagamento à liquidação da despesa, enquanto a minuta prevê pagamento mensal após emissão da nota fiscal. Além disso, a minuta estabelece, de um lado, que o primeiro reajuste alcançará a data do orçamento estimado e, de outro, que seus efeitos financeiros retroagirão apenas à data do requerimento formal, disposições que devem ser compatibilizadas para evitar contradição, portanto, mostra-se necessário a retirada do item 5.7.3 da minuta contratual. Mostra-se, ainda, necessário compatibilizar as cláusulas relacionadas ao reajustamento, eis que estão duplicadas (vide cláusula 5 e cláusula 25).

Diante do exposto, impõe-se a revisão da minuta contratual nos pontos acima destacados, promovendo-se os ajustes pertinentes para que suas disposições estejam devidamente alinhadas ao objeto da contratação, aos documentos que compõem a fase preparatória e ao regime jurídico estabelecido pela Lei n. 14.133/2021 (VII).

2.5 – Da publicidade do Edital e da minuta do 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 do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

O extrato a ser publicado na rede mundial de computadores, bem como nos demais meios previstos no § 3º do art. 54 da Lei n. 14.133/2021, 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 internet[4].

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.

À vista do exposto, cumpre destacar que através das documentações acostadas no processo, contatou-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[5] da lei supramencionada e a devida publicação nos veículos de estilo.

Diante do exposto esta Procuradoria manifesta-se pela regularidade jurídica do procedimento ora analisado, não havendo óbice ao prosseguimento do **Pregão Eletrônico n.**

---

[4] Heinen, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei n° 14.133/21/ Juliano Heinen - 4.ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

[5] Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:
I - para aquisição de bens:
a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;
b) 15 (quinze) dias úteis, nas hipóteses não abrangidas pela alínea "a" deste inciso;
II - no caso de serviços e obras:
a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;
b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia;
c) 60 (sessenta) dias úteis, quando o regime de execução for de contratação integrada;
d) 35 (trinta e cinco) dias úteis, quando o regime de execução for o de contratação semi-integrada ou nas hipóteses não abrangidas pelas alíneas "a", "b" e "c" deste inciso;
III - para licitação em que se adote o critério de julgamento de maior lance, 15 (quinze) dias úteis;
IV - para licitação em que se adote o critério de julgamento de técnica e preço ou de melhor técnica ou conteúdo artístico, 35 (trinta e cinco) dias úteis.

356/2026, condicionado, contudo, ao atendimento das recomendações apontadas no decorrer deste parecer. As medidas recomendadas possuem caráter de aperfeiçoamento da instrução processual e visam assegurar a compatibilidade entre os documentos que integram a fase preparatória, bem como a plena observância das disposições da Lei n. 14.133/2021.

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[6].

Cumpre ainda consignar que não consta no caderno licitatório Termo de Reserva Orçamentária (Aviso de Bloqueio de Despesa). Nesse sentido, recomenda-se a realização do bloqueio orçamentário quando da assinatura do contrato, tendo em vista a imposição prevista no artigo 150 da Lei n. 14.133/2021.

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[7].

---

[6] 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)

[7] 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

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[8].

Chapecó-SC, 18 de Agosto de 2026.

Jauro Sabino Von Gehlen
Procurador-Geral do Município
OAB/SC 20.098/B

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

eminentemente técnico-administrativa, tampouco adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados. (ORIENTAÇÃO GAB/PGE n. 1/2022)

[8] 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).

Assinado digitalmente por JAURO SABINO VON GEHLEN (emitido pelo CPF 921.304.450-04)
Data: 18/08/2026 14:04:01 -03:00