



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

PARECER JURÍDICO N. 1182/2026

INTERESSADO(A): Secretaria da Família e Proteção Social - SEFASO

OBJETO: Aquisição de gêneros alimentícios visando continuidade às atividades desenvolvidas pelos programas oferecidos pela Secretaria da Família e Proteção Social do Município de Chapecó/SC – SEFASO

PROCESSO N.: 380/2026

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos Administrativos. Exame prévio de legalidade de licitação. Modalidade Pregão Eletrônico. Registro de Preço. 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 28 de Agosto de 2026, encaminhado por meio do 1Doc Proc. Administrativo n. 11.014/2026, Despacho n. 6, submetido à apreciação na presente data, cujo objeto consiste na aquisição de gêneros alimentícios visando continuidade às atividades desenvolvidas pelos programas oferecidos pela Secretaria da Família e Proteção Social do Município de Chapecó/SC – SEFASO, para atender as demandas da Secretaria da Família e Proteção Social–SEFASO, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, com o critério de julgamento menor preço por item, para Registro de Preço, conforme justificativa e especificações constantes no caderno processual.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica, de acordo com a Lei n. 14.133/2021: I) Documento de Formalização de Demanda; II) Estudo Técnico Preliminar; III) Termo de Referência; IV) Justificativa; V) Pesquisa de mercado; VI) Autorização; VII) Minuta do Edital, Ata de Registro de Preços e anexos.

Foi elaborada a minuta do Edital, bem como da respectiva Ata de Registro de Preços, para atendimento da necessidade da Secretaria interessada, as quais ora são submetidas à apreciação desta Assessoria Jurídica.

É a síntese do necessário.



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

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 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 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



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

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



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

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 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 da Ata de Registro de Preços.

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 quantidades 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 aquisição de gêneros alimentícios é essencial para atendimento, de forma satisfatória, às atividades dos diversos programas assistenciais pertencentes à Secretaria da Família e Proteção Social, mantendo regularizado o estoque de gêneros alimentícios visando o melhor atendimento aos usuários. Serão atendidos os seguintes programas assistenciais: Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), Centros de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (CCFV), Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS I e II), Resgate Social, Serviço de Medidas Socioeducativas (Inovamente), Abrigo Municipal da Criança, Casa Abrigo para Mulheres Vítimas de Violência, Centro de Convivência de Idosos, Acolhimento de Imigrantes, Casa de Passagem, Cozinha Comunitária Cidade do Idoso e Restaurante Popular Bandeirão Centro, Banco de Alimentos.

No caso vertente, o Estudo Técnico Preliminar juntado aos autos indica que existe a necessidade de realizar a aquisição de gêneros alimentícios visando continuidade às atividades desenvolvidas pelos programas oferecidos pela Secretaria da Família e Proteção Social do Município de Chapecó/SC – SEFASO, para atender as demandas da Secretaria da Família e Proteção Social– SEFASO. O documento menciona que a realização por Sistema de Registro de Preços seria a maneira mais adequada para atender tal demanda.

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



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

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.

Registra-se que, em consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), foi verificada a publicação do Plano de Contratações Anual do Município de Chapecó, em observância ao disposto no art. 12, inciso VII, da Lei n. 14.133/2021. Ademais, segundo o ETP e o TR, constatou-se que a presente contratação se encontra prevista no referido instrumento de planejamento, evidenciando sua compatibilidade com o planejamento institucional e atendendo aos princípios da governança, do planejamento, da eficiência e da racionalização das contratações públicas.

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, para a contratação em tela a Secretaria demandante destacou que:

A aquisição de gêneros alimentícios, desde a escolha no mercado até a entrega em larga escala, carrega uma "mochila ecológica" significativa. Muitas vezes, o impacto não está apenas no consumo mas em como esse foi transportado.

Abaixo os principais impactos ambientais divididos por categorias:



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

1. Pegada de Carbono e Logística

O transporte é um dos grandes vilões, especialmente em um sistema globalizado.

- Milhas de Alimentos: Alimentos importados ou transportados por longas distâncias via caminhão ou avião emitem grandes quantidades de \$CO_2\$.
- Cadeia de Frio: Itens congelados ou refrigerados exigem consumo constante de energia e o uso de gases refrigerantes que podem intensificar o efeito estufa.

2. Embalagens e Resíduos Sólidos

A conveniência da aquisição moderna gera um passivo ambiental duradouro.

- Plásticos de Uso Único: Bandejas de isopor, filmes plásticos e sacolas levam centenas de anos para se decompor.
- Microplásticos: A degradação dessas embalagens acaba contaminando lençóis freáticos e oceanos.
- Desperdício na Origem: No atacado, embalagens excessivas para proteção no transporte aumentam o volume de lixo seco.

3. Uso de Recursos Naturais

A demanda por certos tipos de alimentos dita como a terra é usada.

- Pegada Hídrica: A produção de carne bovina ou de culturas intensivas (como a amêndoa) consome volumes astronômicos de água doce.
- Desmatamento: A aquisição de produtos como soja (para ração) ou carne muitas vezes está ligada à conversão de florestas em pastagens ou lavouras.
- Perda de Biodiversidade: A preferência por "alimentos padrão" (mesma cor, tamanho e tipo) incentiva a monocultura, reduzindo a variedade genética de plantas e animais.

4. Impactos Químicos e Solo

- Agrotóxicos e Fertilizantes: A compra de produtos de agricultura convencional sustenta o uso de defensivos químicos que contaminam o solo e poluem rios via lixiviação.
- Eutrofização: O excesso de nutrientes (nitrogênio e fósforo) dos fertilizantes nas águas pode causar o florescimento de algas, matando peixes por falta de oxigênio.

Resumo Comparativo: Aquisição Consciente vs. Convencional

Aspecto	Aquisição Convencional (Impacto Alto)	Aquisição Sustentável (Impacto Baixo)
Origem	Global / Longa distância	Local (Circuitos curtos)
Embalagem	Plástico e Multicamadas	Granel ou Compostável
Sazonalidade	Alimentos fora de época (Estufas/Importação)	Alimentos da estação
Processamento	Ultraprocessados (Alta energia)	In natura ou Minimamente processados

Nesse sentido, deve-se avaliar cada alimento recebido e realizar o descarte adequado das embalagens ou das sobras da produção e consumo, para a reciclagem ou compostagem ou ainda utiliza-se do recolhimento urbano do lixo.

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



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

V, alínea “b¹”, da Lei n. 14.133, de 2021. Nesse ínterim, a autoridade competente justificou a possibilidade de parcelamento, visando adotar oportunizar a competitividade e, conseqüentemente, obter a proposta mais vantajosa para Administração.

Por fim, importa mencionar que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) configura-se como etapa essencial da fase preparatória do processo licitatório, conforme preconiza a Lei n. 14.133/2021, devendo ser elaborado com o objetivo de identificar e caracterizar, de forma fundamentada, o problema a ser resolvido pela Administração Pública. Nesse contexto, compete ao ETP a análise crítica e imparcial das possíveis alternativas, com vistas à aferição da viabilidade técnica e econômica das soluções existentes no mercado, sem, contudo, vincular ou indicar previamente uma solução específica.

Dessa forma, indica-se que o ETP se restrinja à adequada identificação do problema administrativo a ser enfrentado, apresentando, de maneira objetiva e fundamentada, o diagnóstico da demanda pública existente, sem adentrar na definição da solução a ser implementada. A escolha da solução mais apropriada, dentre aquelas previamente analisadas no ETP, deve ser formalizada por meio do Termo de Referência, documento que, nos termos da Lei n. 14.133/2021, orienta a futura contratação, estabelecendo com precisão os requisitos técnicos, quantitativos, prazos, condições de execução e demais elementos necessários à plena caracterização do objeto.

Essa separação metodológica entre os instrumentos de planejamento assegura a conformidade legal do processo, fortalece a motivação dos atos administrativos e promove maior eficiência na definição da contratação pública. Nesse sentido, recomenda-se que a Secretaria interessada se atente a essa diferenciação, de modo a assegurar a correta instrução processual e a observância dos preceitos legais aplicáveis (I).

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

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



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.

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.

Outrossim, quanto ao valor da contratação, infere-se que está estimada em R\$ 1.645.771,10 (um milhão, seiscentos e quarenta e cinco mil, setecentos e setenta e um reais e dez 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 no próprio Termo de Referência:

O custo estimado foi apurado a partir da média de pesquisa de preço, realizados com empresas especializadas do ramo do objeto licitado e editais publicados em municípios de Santa Catarina.

Da mesma forma, a Memória de Cálculo justifica a metodologia adotada para a pesquisa e apuração do preço estimado, em estrita conformidade com a legislação mencionada:

Para a conclusão dos valores, foi utilizada a seguinte metodologia, considerando o art. 23 da lei 14.133/21 utilizei para compor a memória de cálculos o inciso II para realizar os orçamentos baseados nos editais contratações menos de 01 ano, inciso III pesquisa em sites de grande circulação considerando a especificidade do item e gramagem. Por fim, utilizei a média de preços para chegar aos valores estimados desta contratação. Não realizado pesquisa com fornecedores em razão do quantitativo de itens e a dificuldade de retorno dos mesmos.



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

Nessa senda, verifica-se que a estimativa do valor da contratação foi obtida mediante a conjugação de pesquisas realizadas em contratações similares promovidas pela Administração Pública e em sítios eletrônicos, adotando-se, para apuração do preço estimado, a média aritmética simples dos valores obtidos.

Presume-se, ademais, que os dados integrantes da denominada “cesta de preços” tenham sido devidamente analisados e validados pelo gestor competente, em observância aos princípios da razoabilidade, economicidade e planejamento que norteiam a contratação pública.

No que concerne aos valores obtidos por meio da consulta aos sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, foram devidamente juntados aos autos os respectivos *prints* de tela das páginas consultadas, com os elementos necessários à identificação das fontes e dos valores utilizados para a composição do preço estimado da contratação.

A documentação acostada permite, portanto, a verificação da metodologia empregada e a rastreabilidade dos preços considerados pela Administração, conferindo suporte documental à memória de cálculo elaborada e possibilitando a aferição dos parâmetros utilizados na formação do valor estimado.

Dessa forma, considerando que as consultas realizadas se encontram devidamente comprovadas nos autos, não se vislumbra, quanto a esse aspecto, necessidade de complementação da instrução processual, encontrando-se a pesquisa documentalmente respaldada, em consonância com as disposições do art. 23, § 1º, inciso III, da Lei n. 14.133/2021, bem como do art. 6º, inciso IV, do Decreto Municipal n. 46.564/2024.

Já em relação aos 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,



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

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. Ainda, 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.

Portanto, 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 que a Secretaria demandante verifique se as contratações adotadas como referência foram concluídas ou se encontram em execução no período de até um ano anterior à data da pesquisa de preços. Constatada a utilização de contratação fora do recorte temporal legal, deverá o respectivo parâmetro ser substituído, promovendo-se, ainda, a atualização dos preços utilizados, quando necessária, com a correspondente adequação da pesquisa e da memória de cálculo (II).

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



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

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.

Considerando que o objeto da contratação compreende o fornecimento de gêneros alimentícios, verifica-se que o Termo de Referência estabelece obrigações relacionadas à observância das condições higiênico-sanitárias dos produtos, inclusive quanto ao processamento, embalagem, armazenamento, transporte e conservação, determinando expressamente o atendimento à legislação pertinente e às Boas Práticas de Fabricação.

Não obstante, não se identifica, dentre os documentos de habilitação previstos no Termo de Referência e na minuta do Edital, exigência específica relacionada à qualificação técnica ou à regularidade sanitária dos estabelecimentos responsáveis pelo fornecimento dos gêneros alimentícios.

Sobre o tema, o art. 67, inciso IV, da Lei n. 14.133/2021 admite, no âmbito da qualificação técnica, a exigência de “prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso”. Nesse contexto, a legislação sanitária estabelece requisitos específicos para o funcionamento de estabelecimentos que fabriquem, manipulem, armazenem ou forneçam produtos alimentícios, tendo em vista a necessidade de proteção da saúde dos consumidores.

A matéria foi recentemente enfrentada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão n. 1.268/2025 – Plenário, no qual se reconheceu a regularidade da exigência de alvará expedido pela Vigilância Sanitária, para fins de qualificação técnico-operacional, em licitação envolvendo alimentação, com fundamento no art. 10 da Lei n. 6.437/1977, combinado com o art. 67, inciso IV, da Lei n. 14.133/2021.



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

A exigência, quando decorrente da legislação sanitária aplicável à atividade desenvolvida pelo licitante, não configura imposição arbitrária ou requisito estranho ao objeto, mas comprovação do atendimento de condição legal necessária ao regular exercício da atividade, especialmente diante dos riscos inerentes ao fornecimento de produtos destinados ao consumo humano.

Diante disso, recomenda-se que a Secretaria demandante avalie, considerando a natureza de cada gênero alimentício que integra o objeto e as atividades efetivamente desempenhadas pelos potenciais fornecedores, quais requisitos previstos na legislação sanitária são aplicáveis ao caso, especialmente quanto à necessidade de apresentação de Alvará ou Licença Sanitária expedida pelo órgão competente, promovendo, conforme o resultado dessa análise, a correspondente adequação do Termo de Referência e da minuta do Edital.

Eventual exigência deverá guardar pertinência com a atividade sujeita ao controle sanitário e observar a legislação específica aplicável, evitando-se, de um lado, a ausência de requisito legal indispensável à segurança dos alimentos fornecidos à Administração e, de outro, a imposição indistinta de documentação não exigível para determinada atividade ou categoria de produto (III).

Ainda, verifica-se incongruência interna no Termo de Referência quanto à exigência de amostras. Isso porque o item 4.4 estabelece expressamente que a contratação “não possui fase de amostra”. Entretanto, em disposição posterior, o próprio Termo de Referência prevê que poderão ser solicitadas amostras dos produtos para avaliação de qualidade, textura e sabor, determinando, ainda, que a empresa encaminhe os produtos e aguarde relatório final de aprovação antes da assinatura da Ata de Registro de Preços.

Diante disso, recomenda-se a revisão do Termo de Referência, a fim de que a Administração defina, de maneira objetiva e uniforme, se haverá ou não exigência de amostras. Caso se opte por sua manutenção, deverão ser expressamente definidos os itens sujeitos à apresentação, o momento da exigência, o prazo para encaminhamento, a quantidade necessária, os critérios objetivos de avaliação, a autoridade ou equipe responsável pela análise e as consequências decorrentes de eventual reprovação, de modo a assegurar transparência, isonomia e julgamento objetivo (IV).



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

Quanto aos prazos de execução e entrega, convém destacar que o Termo de Referência prevê que os produtos deverão ser entregues de forma parcelada no prazo máximo de 10 dias após a solicitação da Administração. Contudo, em outro dispositivo, estabelece que a execução dos objetos contratados deverá ter início em até 15 dias após a assinatura da Ata de Registro de Preços. Considerando que se trata de aquisição de gêneros alimentícios mediante Sistema de Registro de Preços, com fornecimento parcelado condicionado às solicitações da Administração, recomenda-se a revisão dessas disposições, de modo a eliminar eventual conflito interpretativo e deixar claramente definido o prazo aplicável à execução das ordens de fornecimento (V).

Dessarte, a partir da análise dos documentos que instruem os autos, verifica-se que a fase preparatória contém os elementos necessários à caracterização da necessidade administrativa e à definição da solução pretendida, em consonância, em linhas gerais, com as disposições dos incisos XIII do art. 6º e do § 1º e respectivos incisos do art. 18 da Lei n. 14.133/2021.

Contudo, considerando as necessidades de adequação identificadas ao longo da análise, a regularidade da instrução processual fica condicionada ao respectivo saneamento, de modo que, após as providências pertinentes, deverá ser possível aferir, de forma segura, a compatibilidade e a suficiência dos elementos que compõem a fase preparatória do certame, bem como a adequada fundamentação da solução escolhida para o atendimento da necessidade pública.

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. 14.133/2021², 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;

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.



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

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 nº 123/2006, aplicáveis às licitações e aos contratos administrativos por força do art. 4º da Lei nº 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.

Nessa toada, verifica-se que o edital em anexo contempla os benefícios, sendo assim, resta caracterizado que a Administração realizará a contratação com tratamento diferenciado às empresas ME/EPP.

Seguindo a análise do caso em tela, constata-se que a Administração optou pelo Sistema de Registro de Preços. O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados itens mínimos e outras condições previstas no edital.

A respeito, é importante ressaltar o disposto na Lei n. 14.133/2021 acerca do Sistema de Registro de Preços:

Art. 6º Para fins desta Lei, consideram-se: [...]
XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;



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

O Sistema de Registro de Preços (SRP), previsto nos artigos 82 a 86 da Lei n. 14.133/2021, constitui-se em um conjunto de procedimentos destinados à formação de um registro formal de preços relativos à prestação de serviços, à execução de obras e à aquisição e locação de bens, com vistas a contratações futuras, seja mediante a realização de licitação, nas modalidades de pregão ou concorrência, ou por contratação direta, nas hipóteses legalmente admitidas. Trata-se de instrumento que visa conferir maior eficiência, racionalidade e planejamento às contratações públicas, possibilitando aquisições parceladas, conforme a demanda da Administração, inclusive para atendimento de múltiplos órgãos e entidades.

Diante dessa finalidade, importa mencionar que é juridicamente incabível a utilização do SRP como instrumento para promover uma contratação única e integral do quantitativo registrado na ata, esgotando-se seu objeto já na primeira aquisição. Tal prática desvirtua a lógica do sistema, que é voltado à realização de contratações sucessivas e conforme necessidade real, fragilizando os princípios do planejamento, da economicidade e da finalidade pública.

Este entendimento está consolidado no âmbito do Tribunal de Contas da União, que no Acórdão n. 1351/2025 – Plenário assentou que:

É irregular a utilização, pelo órgão gerenciador, do sistema de registro de preços para realização de contratação única e integral do objeto registrado, ocasionando a extinção da ata na primeira contratação, por afronta aos princípios da razoabilidade e da finalidade.

Assim, recomenda-se à Administração que observe rigorosamente a natureza jurídica do SRP e evite sua utilização como substituto indevido de licitações convencionais ou contratações planejadas para fornecimento único, sob pena de incorrer em ilegalidade e eventual responsabilização perante os órgãos de controle.

No que se refere à fase de negociação, verifica-se que o item 11.5 da minuta estabelece que, caso a licitante inicialmente classificada não apresente proposta compatível, o Pregoeiro buscará negociar com as licitantes subsequentes, “buscando obter proposta com valor, no mínimo, igual ao previsto no orçamento estimado”. A redação merece correção, uma vez que o orçamento estimado constitui parâmetro máximo de aceitabilidade, conforme se depreende, inclusive, dos itens anteriores do próprio edital, os quais vedam propostas superiores ao valor estimado. Assim, recomenda-se a alteração do item 11.5, a fim de que passe



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

a prever a obtenção de proposta compatível com o orçamento estimado, isto é, igual ou inferior ao valor máximo admitido pela Administração (VI).

Considerando a divergência existente no Termo de Referência quanto à realização de fase de amostras, recomenda-se que a minuta do edital somente seja finalizada após a definição, pela Secretaria, acerca da efetiva exigência ou não de apresentação de amostras. Caso mantida tal exigência, deverá o instrumento convocatório discipliná-la de forma expressa e objetiva, em consonância com o Termo de Referência, evitando-se a criação de condição de julgamento ou de adjudicação não suficientemente prevista nos documentos preparatórios (VII).

Além do mais, verifica-se que o item 19 da minuta do edital, ao disciplinar a formalização da contratação decorrente da Ata de Registro de Preços, contém referência a “serviços registrados” e a “serviços de natureza continuada”. Contudo, o objeto do certame consiste na aquisição de gêneros alimentícios, tratando-se, portanto, de contratação de bens. A permanência de disposições próprias de serviços evidencia a utilização de redação genérica não integralmente adaptada às peculiaridades do objeto. Dessa forma, recomenda-se a revisão do referido item e dos demais dispositivos correlatos, com a supressão de referências incompatíveis com a natureza da contratação e a adequada personalização da minuta ao objeto licitado (VIII).

2.3.1 – Da modalidade de licitação

Do presente procedimento constata-se que a Administração busca a aquisição de gêneros alimentícios visando continuidade às atividades desenvolvidas pelos programas oferecidos pela Secretaria da Família e Proteção Social do Município de Chapecó/SC – SEFASO, para atender as demandas da Secretaria da Família e Proteção Social– SEFASO, 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.



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

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 XIII³, da Lei 14.133/2021. Igualmente, não se busca a contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e 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 minuta da Ata de Registro de Preços

Conquanto não aluda a natureza contratual do registro de preços, a definição adotou que o documento que formaliza o resultado da licitação do Sistema de Registro de Preço detém natureza vinculativa e obrigacional.

Nesse sentido, preleciona o doutrinador Marçal Justen Filho⁴:

A "ata de registro de preços" está para o SRP assim como o instrumento de contrato está para os contratos administrativos. E o documento que formaliza um acordo de vontade entre as partes, estabelecendo direitos e obrigações recíprocos e as condições das prestações que serão executadas no futuro.

Mais especificamente, a "ata" é o documento que estabelece as condições para futuros contratos entre a Administração Pública e um particular, estabelecendo o objeto, a qualidade, os quantitativos, os prazos e locais de entrega, o preço e todas as outras previsões relevantes.

A "ata de registro de preços" não produz diretamente um contrato de fornecimento ou de serviço. Ela formaliza um contrato preliminar, que envolve a disciplina de futuras contratações entre as partes.

Como é notório, a licitação para instrumentalização de registro de preços tem como produto final a assinatura de Ata de Registro de Preços, avençada entre a Administração

³Art. 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;

⁴ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021/ Marçal Justen Filho. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.



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

e as licitantes vencedoras do procedimento. Nessa toada, é o que dispõe o art. 2º, II, do Decreto Municipal n. 46.624/2024:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

II - ata de registro de preços - documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos ou as entidades participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou no instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

E, no mesmo sentido, como preleciona a Lei n. 14.133/2021, é inconteste que o produto final da licitação para formalização de registro de preço é a assinatura da referida ata. Nesse diapasão, o art. 17 do referido Decreto Municipal, dispõe acerca da assinatura do instrumento:

Art. 17. Após os procedimentos previstos no art. 16, o licitante mais bem classificado ou o fornecedor, no caso da contratação direta, será convocado para assinar a ata de registro de preços no prazo e nas condições estabelecidas no edital de licitação ou no aviso de contratação direta, sob pena de decadência do direito, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas no Edital ou na compra direta ou, ainda, na Lei n. 14.133, de 2021.

Deste modo, constata-se que o registro de preços será efetivado por meio da competente ata de registro de preços, devendo a minuta desta acompanhar, indispensavelmente, o edital, como no caso em análise.

Quanto ao momento de formalização das contratações/aquisições, contudo, denota-se do art. 95 da Lei n. 14.133/2021 que o instrumento contratual é **obrigatório**, salvo nos seguintes casos:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

No que tange à minuta da Ata de Registro de Preço, infere-se que atende as disposições da Lei n. 14.133/2021. *In casu*, observa-se, inclusive, que a minuta de Ata de



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

Registro de Preço em apreço apresenta as cláusulas contratuais obrigatórias, exigidos pelo art. 92⁵ da lei supramencionada, que necessariamente deverão estar consignadas no negócio jurídico. Diante disso, nota-se que minuta encartada aos autos, atende as regras do mencionado artigo.

Por fim, importa mencionar que a minuta 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.

⁵ Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.



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

Outrossim, 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.

No que concerne à minuta da Ata de Registro de Preços, verifica-se a existência de impropriedades formais e redacionais que demandam revisão. Nesse sentido, o item 25.1 apresenta duplicidade de numeração, constando “25.1 4.3.1”, circunstância que evidencia erro material decorrente da transposição de cláusulas de outro documento. Diante disso, recomenda-se a revisão integral da minuta da Ata de Registro de Preços, com a correção da numeração, eliminação de erros materiais e adequação da redação às especificidades da contratação, de modo a assegurar coerência interna, clareza e segurança jurídica ao instrumento (IX).

2.5 – Da publicidade do Edital e da Ata de Registro de Preço



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

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 internet⁶.

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, constatou-se que os requisitos legais e constitucionais foram observados respeitando os pressupostos para a formalização do processo em epígrafe.

3. DA CONCLUSÃO

Desta forma, verifica-se que o processo contém, em linhas gerais, os elementos necessários à instrução da contratação, sem prejuízo das inconsistências e necessidades de adequação identificadas ao longo da presente análise. Assim, o regular prosseguimento do certame fica condicionado ao saneamento dos apontamentos consignados neste parecer,

⁶ 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.



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

recomendando-se, ainda, a observância do prazo mínimo de divulgação previsto no art. 55 da Lei n. 14.133/2021 e a realização das publicações legalmente exigidas.

Diante do exposto esta Procuradoria manifesta-se pela regularidade jurídica do procedimento ora analisado, não havendo óbice ao prosseguimento do **Pregão Eletrônico n. 380/2026**, 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 Consultivas⁷.

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 Responsáveis⁸.

⁷ 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)

⁸ 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



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 parecer⁹.

Chapecó-SC, 01 de Setembro 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)

⁹ 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).

Endereço: Av. Getúlio Vargas, n. 957-S, Município de Chapecó/SC.
Telefone: (049) 3321-8431. E-mail: juridico@chapeco.sc.gov.br