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

PARECER JURÍDICO N. 1195/2026

INTERESSADO(A): Secretaria de Serviços Urbanos e Zeladoria
OBJETO: Aquisição de materiais de higiene e limpeza destinados a manutenção de setores/atividades de praças e parques, bom como da Secretaria de Serviços Urbanos e Zeladoria
PROCESSO N.: 394/2026

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 08 de setembro de 2026, encaminhado por meio do 1Doc Proc. Administrativo n. 10.854/2026, Despacho n. 02, submetido à apreciação na presente data, cujo objeto consiste na **Aquisição de materiais de higiene e limpeza destinados a manutenção de setores/atividades de praças e parques, bom como da Secretaria de Serviços Urbanos e Zeladoria** para atender as demandas da Secretaria de Serviços Urbanos e Zeladoria, 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 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:

> 2.1 A Prefeitura Municipal de Chapecó enfrenta dificuldades na aquisição eficiente e contínua de materiais de limpeza e higiene, fundamentais para o funcionamento adequado de suas operações diárias. A ausência de um processo estruturado e contínuo de aquisição resulta em interrupções no fornecimento, afetando a qualidade e a disponibilidade dos materiais necessários para manter os ambientes limpos e seguros. Isso impacta diretamente a capacidade de oferecer serviços de qualidade à população e manter condições adequadas de trabalho para os servidores.
> 2.2 Os gestores responsáveis pela aquisição, os servidores que utilizam os materiais em suas atividades diárias e a população que depende dos serviços municipais são diretamente afetados por esse problema. A percepção comum entre esses grupos é que as falhas no fornecimento comprometem a eficácia dos serviços prestados, gerando insatisfação e possíveis riscos à saúde pública. A falta de materiais adequados pode levar a ambientes insalubres, afetando a imagem da administração pública e a confiança da população nos serviços oferecidos.
> 2.3 Resolver esse problema é de interesse público, pois garante a continuidade e a qualidade dos serviços municipais, promovendo ambientes seguros e higiênicos. Espera-se que, ao solucionar essa questão, haja uma redução no tempo de espera para reposição de materiais, um ganho de eficiência na gestão de recursos e uma melhoria no atendimento ao público. Além disso, uma aquisição mais eficiente pode resultar em economia de custos, permitindo que os recursos sejam alocados de maneira mais eficaz em outras áreas prioritárias, beneficiando toda a comunidade e fortalecendo a confiança nos serviços públicos.

No caso vertente, o Estudo Técnico Preliminar indica a necessidade de aquisição de materiais de higiene e limpeza, destinados a atender às demandas das Praças e Parques e da Secretaria de Serviços Urbanos e Zeladoria do Município de Chapecó,

assegurando a continuidade das atividades e a adequada manutenção e higienização dos espaços públicos.

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.

Registra-se que, em consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), foi verificada a publicação do Plano de Contratações Anual (PCA) do Município de Chapecó, em observância ao disposto no art. 12, inciso VII, da Lei n. 14.133/2021. Nesse contexto, recomenda-se apenas que a unidade demandante verifique se a presente contratação se encontra devidamente contemplada no referido instrumento de planejamento ou, caso se trate de demanda superveniente, que seja formalmente justificada sua realização, de modo a preservar a coerência entre a contratação pretendida e o planejamento institucional, em consonância com os 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, 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 acerca do parcelamento, nos seguintes termos:

> **8.1** A escolha pelo parcelamento formal, com adjudicação em lotes distintos, permite que a Prefeitura Municipal de Chapecó atenda de forma mais eficaz às suas necessidades específicas de materiais de limpeza e higiene. Essa abordagem possibilita a seleção de fornecedores especializados para diferentes categorias de produtos, garantindo que cada item seja adquirido com a melhor relação custo-benefício e qualidade técnica. Além disso, a segmentação em lotes facilita a adaptação às variações de demanda e especificidades técnicas de cada produto, assegurando que a solução atenda plenamente aos requisitos operacionais.
> **8.2** Optar por essa modalidade de parcelamento também promove maior competitividade entre os fornecedores, uma vez que empresas de diferentes portes e especializações podem participar da licitação, aumentando a chance de obter propostas mais vantajosas. A competitividade ampliada tende a resultar em preços mais baixos e melhores condições de fornecimento, beneficiando diretamente o interesse público ao otimizar o uso dos recursos municipais.
> **8.3** Por fim, a gestão do contrato torna-se mais eficiente, pois a adjudicação em lotes permite um acompanhamento mais preciso e segmentado da execução dos serviços. Isso facilita a identificação de responsabilidades e a resolução de eventuais problemas, garantindo uma maior transparência e controle sobre o processo de aquisição. Assim, a escolha pelo parcelamento formal em lotes distintos se alinha com os objetivos de eficiência, economia e qualidade na administração pública.

Verifica-se divergência entre os documentos quanto à forma de parcelamento da contratação, uma vez que o ETP justifica a adjudicação em lotes distintos, enquanto o TR estabelece como critério de julgamento o menor preço por item. Recomenda-se a uniformização dos documentos, adequando a justificativa constante do ETP à forma de parcelamento e ao critério de julgamento efetivamente adotados para a contratação.

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

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.

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 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 estimado em R$ 91.115,90 (noventa e um mil, cento e quinze reais e noventa centavos). Destaca-se que, no presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, tendo o Termo de Referência consignado que a metodologia de orçamentação observou os parâmetros previstos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, mediante a realização de pesquisa de preços no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, utilizando-se como referência contratações públicas similares e recentes realizadas por órgãos e entidades da Administração Pública, buscando-se valores compatíveis com aqueles praticados no mercado.

Consta, ainda, que foi adotada metodologia destinada à identificação de preços condizentes com a realidade mercadológica, assegurando a observância dos princípios da economicidade e da eficiência, conforme Termo de Referência:

> 16.1 O custo estimado total da contratação é de R$ 91.115,90 (Noventa e um mil, cento e quinze reais e noventa centavos), conforme orçamentos apresentados na memória de cálculo anexa.
> 16.2 Da Metodologia de Orçamentação:
> 16.2.1 A metodologia de orçamentação para a presente contratação foi elaborada em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, especialmente com o disposto no art. 23, que estabelece os parâmetros para definição do valor estimado da contratação pública, observando os princípios da economicidade, eficiência, razoabilidade e vantajosidade para a Administração Pública.
> 16.2.2 Para a formação da estimativa de preços destinada à aquisição de materiais de higiene e limpeza, foi realizada pesquisa de preços por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, utilizando como referências contratações públicas similares e recentes realizadas por outros órgãos e entidades da Administração Pública. A pesquisa considerou contratações de objetos de natureza semelhante aos materiais pretendidos, buscando identificar valores compatíveis com aqueles

> praticados no mercado e obter parâmetros confiáveis para a composição do orçamento estimativo da presente contratação.
> 16.2.3 Diante da análise dos valores obtidos, adotou-se metodologia capaz de identificar preços compatíveis com a realidade mercadológica. Assim, considerando a natureza comum do objeto e a necessidade de garantir a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, diante da variação verificada entre os valores obtidos na pesquisa de preços, entende-se que a utilização de menor valor unitário entre os preços, revela-se medida adequada, por apresentar valores condizentes com os preços praticados no mercado, assegurando economicidade, eficiência e observância aos princípios previstos na Lei nº 14.133/2021.

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 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.

Constata-se contradição interna no TR quanto à forma e ao prazo de entrega do objeto, pois são previstas, em diferentes disposições, a entrega parcelada em até 15 (quinze) dias, o prazo de 10 (dez) dias para entrega e, ainda, o fornecimento em entrega única. Recomenda-se a revisão e uniformização das disposições, com a definição clara da forma de fornecimento, do prazo de entrega e do respectivo termo inicial para sua contagem.

Verifica-se referência ao art. 84 da Lei nº 14.133/2021 para tratar da possibilidade de prorrogação contratual, embora o referido dispositivo discipline a vigência da Ata de Registro de Preços, enquanto o próprio TR faz referência ao art. 107 da mesma Lei para tratar da prorrogação. Recomenda-se a correção da fundamentação legal, com a exclusão da referência indevida ao art. 84 e a adequação da cláusula ao regime jurídico aplicável ao contrato administrativo.

Verifica-se referência ao acompanhamento e à fiscalização de Ata, embora outras disposições dos documentos indiquem a formalização da contratação mediante contrato administrativo. Recomenda-se a uniformização da nomenclatura e das disposições relativas ao instrumento de formalização da contratação, de acordo com a sistemática efetivamente adotada no procedimento.

Observam-se inconsistências na disposição de determinadas informações constantes da tabela de quantitativos e valores do ETP, havendo aparente desalinhamento entre algumas unidades de medida, quantitativos e valores apresentados. Recomenda-se a revisão integral da tabela, a fim de assegurar a correta correspondência entre cada item, sua unidade de medida, quantidade, valor unitário e valor total.

Verifica-se que o ETP apresenta justificativa geral no sentido de que os quantitativos foram definidos a partir do levantamento das necessidades, sem que os documentos analisados demonstrem a memória de cálculo individualizada utilizada para a definição da quantidade de cada item. Recomenda-se que os quantitativos sejam devidamente justificados e demonstrados, mediante a juntada ou indicação da respectiva memória de cálculo, caso existente nos autos.

Observa-se, no capítulo relativo à seleção do fornecedor, referência à comprovação de aptidão para o fornecimento de equipamentos, expressão incompatível com o objeto da contratação. Recomenda-se a correção da redação, adequando-a ao fornecimento de materiais de higiene e limpeza.

De modo geral, verifica-se que a principal inconsistência do TR decorre da permanência de disposições que fazem referência a objeto diverso daquele efetivamente pretendido, notadamente cláusulas relacionadas à contratação de equipamentos, veículos ou serviços. Recomenda-se, portanto, a realização de revisão integral do documento, com a adequada depuração e adaptação de suas cláusulas à aquisição de materiais de higiene e limpeza, assegurando-se a coerência entre o ETP, o TR e o objeto da contratação.

Observa-se a existência de diversas cláusulas incompatíveis com o objeto da contratação, contendo referências a equipamentos, implementos, instalação, assistência técnica, veículos e serviços, embora o objeto consista na aquisição de materiais de higiene e limpeza. Recomenda-se a revisão integral do TR, com a exclusão ou adequação de todas as disposições que não guardem pertinência com a natureza do objeto efetivamente pretendido.

Constata-se a exigência de prestação de assistência técnica local ou in loco, sem que o ETP ou as especificações dos materiais demonstrem a necessidade ou pertinência dessa obrigação para o objeto pretendido. Recomenda-se a exclusão da exigência ou, caso sua manutenção seja necessária, a apresentação de justificativa específica que demonstre sua pertinência com os materiais a serem adquiridos.

Observa-se que as regras relativas ao recebimento do objeto contêm referências a Certificado de Fabricação, Certificado de Adequação à Legislação de Trânsito – CAT, veículo e implemento, exigências manifestamente estranhas à aquisição de materiais de higiene e limpeza. Recomenda-se a revisão das disposições relativas ao recebimento, adequando-as exclusivamente à verificação da conformidade, quantidade, qualidade e especificações dos bens efetivamente contratados.

Observa-se que o ETP prevê, entre os resultados pretendidos, a redução de custos relacionados ao aluguel de equipamentos, embora o objeto consista na aquisição de materiais de higiene e limpeza. Recomenda-se a revisão dos resultados pretendidos e dos

indicadores estabelecidos, de modo que guardem relação direta com o objeto e com os benefícios efetivamente esperados da contratação.

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 nº 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. 14.133/2021[2], tais como: definição do objeto de forma clara, endereço eletrônico, data e horário para abertura da sessão (data hipotética); condições para participação; da proposta; critérios para julgamento; condições de pagamento; prazo e condições para assinatura do contrato; revisão de preços; sanções para o caso de inadimplemento; especificações e peculiaridades da licitação, bem como, toda a documentação que os licitantes deverão apresentar para serem considerados habilitados.

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

[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.

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 consta os benefícios, sendo assim, resta caracterizado que a Administração realizará a contratação com tratamento diferenciado as empresas ME / EPP.

2.3.1 – Da modalidade de licitação

Do presente procedimento constata-se que a Administração busca a aquisição de materiais de higiene e limpeza destinados a manutenção de setores/atividades de praças e parques, bom como da Secretaria de Serviços Urbanos e Zeladoria, 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 14.133/2021.

[3]Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
[...]

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.

Por fim, no que concerne à minuta do contrato, sua regulamentação encontra amparo no art. 92 e respectivos incisos da Lei n. 14.133/2021, que dispõe sobre as cláusulas essenciais que devem obrigatoriamente constar no instrumento jurídico. Em relação à minuta contratual apresentada nos autos, verifica-se que esta atende às disposições previstas no referido artigo, não havendo, à primeira análise, identificação de riscos aparentes para a Administração Pública.

Importa recomendar, no entanto, que a minuta contratual contenha, de forma expressa, a indicação da data do orçamento estimado que fundamentou a proposta vencedora,

---

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;

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

Ainda, recomenda-se que a minuta contratual contenha cláusula expressa e inequívoca acerca do **critério de julgamento adotado no procedimento licitatório**, especificando se o julgamento ocorreu por item ou por lote, ou, alternativamente, que o contrato ostente de forma clara e detalhada a discriminação dos lotes contratados.

Tal precisão revela-se indispensável para garantir a segurança jurídica nas futuras alterações contratuais unilaterais, especialmente nos termos do artigo 125 da Lei n. 14.133/2021, que condiciona a modificação quantitativa à individualização precisa dos elementos contratados. A ausência dessa informação compromete o adequado exercício do poder de modificação, dificultando a aferição do limite de acréscimos ou supressões permitido, bem como o controle sobre a regularidade das alterações promovidas, consoante os parâmetros legais vigentes.

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 nº 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 nº 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 nº 14.133/2021.

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.

[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.

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. 394/2026**, 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.

[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.

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].

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*.

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

É o parecer[8].

Chapecó-SC, 10 de setembro de 2026.

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

[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).