



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer n.º 141/2025

Processo Administrativo Eletrônico n.º 3.823/2025

Referência: Aquisição de Mascotes para distribuição Programas da polícia Militar, Defesa Civil e Polícia Ambiental em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação.

EMENTA: LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – AQUISIÇÃO DE MASCOTES PARA DISTRIBUIÇÃO NOS PROGRAMAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO COM A POLÍCIA MILITAR, DEFESA CIVIL E POLÍCIA AMBIENTAL – DOCUMENTAÇÃO INSTRUTÓRIA REGULAR – PLANEJAMENTO PARCIALMENTE DEFICIENTE - INSUFICIÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA ADOÇÃO DO SRP – ESTIMATIVA DE QUANTIDADES – AUSÊNCIA DE ANÁLISE DE RISCOS – PROSSEGUIMENTO RECOMENDADO, SUJEITO À AVALIAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE. Parecer jurídico emitido com fundamento no art. 53 da Lei Federal n.º 14.133/2021 e art. 28 do Decreto Municipal n.º 10.792/2023, no âmbito do controle prévio de legalidade de processo administrativo voltado à aquisição de mascotes para distribuição gratuita. A instrução do feito contempla os documentos essenciais à fase preparatória (DFD, ETP, Termo de Referência e minutas), com adequada motivação, porém sem demonstração da solução mais eficiente, ante a deficiência no levantamento de mercado, ausência de justificativa suficiente para a adoção do SRP, fragilidades na estimativa das quantidades e inexistência de análise de riscos. Embora as minutas do edital e da ata contemplem cláusulas essenciais, recomenda-se a reavaliação da escolha do procedimento auxiliar e o saneamento das inconsistências apontadas, como condição para o eventual prosseguimento do certame, sujeito à deliberação da Autoridade Competente.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo destinado à aquisição de mascotes para distribuição gratuita nos programas da Polícia Militar, Polícia Ambiental e Defesa Civil, em parceria com a Secretaria Municipal de Educação.

2. Consta nos autos os seguintes documentos para análise jurídica:

- I) Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- II) Estudo Técnico Preliminar;
- III) Termo de Referência;
- IV) Relatório de pesquisa de preços;
- V) Minutas do edital e da Ata de Registro de Preços; e
- VI) Decreto de nomeação do Pregoeiro e Equipe de Apoio.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

3. Por último, a Diretoria de Compras e Licitações encaminha à Procuradoria do Município pedido para emissão de parecer jurídico para controle prévio de legalidade, conforme estabelecido nos artigos 53 da Lei n.º 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal n.º 10.792/2023.

4. **É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.¹**

I. DA ANÁLISE JURÍDICA

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

6. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

7. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

8. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

9. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...] É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer"*².

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.

¹ Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. Leme: LED, 2003, pág.273).

² Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo: Atlas*, 2012. p. 239



11. Inicialmente, cabe mencionar que formalizado o Documento de Formalização de Demanda (DFD), é essencial identificar a necessidade subjacente a sua contratação. Para isso, a Lei n.º 14.133/2021 define a fase preparatória como primeira etapa do processo licitatório e é disciplinada pelo Capítulo II da referida lei.

12. No âmbito do Poder Executivo municipal, o Decreto n.º 10.792/2023 regulamentou que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e que as licitações para aquisições de bens e prestação de serviços, inclusive as contratações diretas quando for o caso, deverão ser precedidas de estudo técnico preliminar, análise de riscos e instruídas com termo de referência.

13. O art. 6º, inc. XX, da Lei n.º 14.133/2021 disciplina que o Estudo Técnico Preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho³:

O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.

14. No mais, os próprios elementos que devem constar no ETP indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021:

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:

[...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 347.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refulgos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

15. Após o registro mencionado, é importante destacar que não cabe ao órgão jurídico avaliar o mérito da oportunidade e conveniência das razões apresentadas pela Unidade Demandante, especialmente em contextos onde a tecnicidade é predominante. O papel do órgão jurídico é recomendar que a Unidade Demandante realize uma análise aprofundada da necessidade administrativa, orientando-a a registrar essa reflexão nos autos, caso ainda não tenha sido feito, ou a aprimorá-la, se for insuficiente ou inadequada.

16. No presente caso, os servidores da Unidade Demandante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar. Embora se trate de um documento técnico cuja avaliação final cabe ao próprio órgão assistido, observa-se que o documento da fase preparatória apresenta deficiências quanto a definição dos quantitativos e justificativas para adoção do procedimento auxiliar do Sistema de Registro de Preços (SRP).

17. Nos termos do art. 18, § 1º, IV, da Lei nº 14.133/2021, a estimativa de quantidades deve vir acompanhada de memórias de cálculo e documentos comprobatórios. Se a Unidade Demandante não conseguir mensurar com precisão a quantidade necessária, é plausível recorrer ao Sistema de Registro de Preços (SRP), mas essa mensuração deve estar justificada nos autos.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

18. A Lei de Licitações permite o SRP quando a natureza do objeto, a frequência das contratações ou a imprevisibilidade da demanda o justifiquem (arts. 82 a 86). O Decreto Municipal nº 10.792/2023 reforça que a escolha deve ser motivada no processo:

Art. 84. O Sistema de Registro de Preços será adotado, em especial:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, em regime de tarefa;

19. A demonstração da pertinência do registro de preços exige que a Unidade Demandante evidencie, de maneira clara, a adequação do instrumento às necessidades administrativas, com a descrição do padrão de consumo, da expectativa de demanda e da vantagem em se manter preços registrados em ata para contratações futuras.

20. O Acórdão n.º 546/2024 do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) considerou impropriedade a ausência de justificativa expressa nos estudos preliminares sobre a adoção do SRP, ressaltando a necessidade de fundamentar o enquadramento em hipótese legal ou apresentar motivação idônea, em observância ao princípio da motivação.

[...]

1.6.1.2. ausência de justificativa para a adoção do sistema de registro de preços, nos estudos preliminares da licitação em apreço, demonstrando a ocorrência de umas das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 11.462/2023 ou algum outro motivo pertinente, o que viola o dispositivo supramencionado e o princípio da motivação;

21. No caso em exame, a unidade demandante determina a quantidade para fins de contratação relacionando ao número de alunos atendidos pelos programas no ano de 2025, vejamos:

4.1 Para determinar as quantidades necessárias para a contratação dos mascotes, foi realizada uma análise das necessidades dos programas. A seguir, apresentamos a estimativa de mascotes necessários conforme alunos atendidos pelos programas no ano de 2025:

22. A definição dos quantitativos estimados vinculando-se ao número de alunos atendidos no programa fragiliza a justificativa para uso do SRP, pois não há outros elementos que respaldem a escolha desse procedimento auxiliar.

23. Recomenda-se complementar o processo com justificativa específica para o SRP, conforme arts. 40, II, e 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021 e Decreto Municipal 10.792/2023, sob pena de comprometer a legalidade do certame, e que se apresente as memórias de cálculo relativas às



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

quantidades de cada item, estimadas com base no perfil de consumo e na provável utilização, conforme art. 40, III, da Lei 14.133/2021.

24. Ainda, observa-se no documento da fase preparatória deficiência quanto ao levantamento de mercado.

25. Destaca-se que o levantamento de mercado consiste na pesquisa e análise do mercado para identificar as soluções disponíveis que atendam às necessidades da contratação e aos requisitos estabelecidos. É fundamental analisar as condições de mercado, como prazos de entrega, garantias, condições de pagamento, custos, entre outros aspectos que podem impactar a execução da contratação.

26. No presente caso, Unidade Demandante restringiu-se a indicar que não identificou solução no mercado para o problema apresentado relacionado a aquisição pretendida, e prossegue afirmando que verificou contratações feitas por outros órgãos e entidades da Administração, em total dissonância com o efetivo levantamento de mercado.

27. Ademais, não há qualquer dado relacionado ao tipo de objeto a ser contratado, com descrição e características que possa auxiliar, e portanto deficiente na configuração efetiva ao levantamento de mercado, não havendo nos autos quaisquer indicação dos motivos que levaram a escolha das características dos itens a serem adquiridos, com o diagnóstico de tratar-se da melhor solução de contratação.

28. Não havendo um levantamento de mercado de forma a demonstrar possíveis soluções para atingir os resultados da contratação, conseqüentemente tem-se os vícios na Solução como um todo. Conforme manifesta-se o Tribunal de Contas da União, "Uma solução é o conjunto de todos os elementos (bens, serviços e outros) necessários para, de forma integrada, gerar os resultados que atendam à necessidade que ocasionou a contratação"⁴

29. 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

⁴ Tribunal de Contas da União, 2014, item "Descrição da solução como um todo" / "O que é?". Disponível em <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-1-7-descricao-da-solucao-como-um-todo/>



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

30. Porém destacamos que a ausência desse detalhamento quanto as características do bem a ser adquirido no ETP, afim de demonstrar o levantamento de mercado, e a solução encontrada, poderá impactar no prosseguimento do feito, em especial com questionamentos técnicos quanto a escolha do objeto.

31. É importante ressaltar que algumas observações são feitas como sugestões, visando à segurança da própria autoridade que recebe o assessoramento, a quem cabe, dentro dos limites de sua liberdade de decisão previstos em lei, avaliar e aceitar ou não tais considerações. No entanto, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para que sejam corrigidas. A responsabilidade por prosseguir com o processo sem observar essas correções será exclusivamente da Administração.

32. O próximo passo após a elaboração do ETP com a escolha da melhor solução, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. No mesmo sentido, os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal n.º 10.792, de 2023 definem que sempre que possível deve ser dedicado a cada processo a identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei n.º 14.133, de 2021:

§ 3º O órgão ou entidade demandante, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, deverá proceder a uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual.

§ 4º A análise a que se refere o § 3º, sempre que possível, deve levar em consideração o histórico de licitações, inclusive as desertas ou frustradas, e contratações anteriores com objeto semelhante, aferindo-se e sanando-se, de antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento.

33. No presente caso, a Unidade Demandante efetuou a avaliação de riscos, inserida no Termo de Referência.

34. Quanto à elaboração do Termo de Referência, o inciso XXIII do art. 6º da Lei n.º 14.133/2021 dispõe que este documento deverá conter os seguintes elementos:

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

[...]

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
- d) requisitos da contratação;*
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;*
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*
- g) critérios de medição e de pagamento;*
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;*
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*
- j) adequação orçamentária;*

35. No que tange à elaboração do Termo de Referência, observa-se que este foi devidamente juntado aos autos e contempla os elementos mínimos exigidos pelo inciso XXIII do art. 6º da Lei n.º 14.133/2021.

36. Já quanto a modalidade de licitação escolhida para a contratação, constata-se que é o pregão eletrônico, cujo escolha deve ser para objetos que se enquadrem na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho objetivamente descritíveis e usualmente encontrados no mercado, conforme previsto nos incisos XIII, XLI e XLV do artigo 6º da Lei n.º 14.133, de 2021.

37. No caso concreto, a Unidade Demandante declarou expressamente a natureza comum do objeto da licitação.

38. No que se refere às minutas do edital e da ata de registro de preços acostadas aos autos, verifica-se que os documentos contemplam as cláusulas e condições essenciais exigidas para os instrumentos da espécie, em conformidade com a norma de regência, porém destacamos a fragilidade na estimativa de quantidades a serem adquiridas, que considerou levantamento junto aos alunos atendidos pelos programas no ano de 2025, e assim, qual a justificativa a utilizar o procedimento auxiliar de registro de preços? Questionamento que infere-se dada a fragilidade dos dados apresentados nos documentos de planejamento.

39. Ainda, por tratar-se de itens sob os quais exige-se personalização específica aos programas, não há estimativas mínimas de aquisição, durante a vigência da ata registro de preços, o que reforça a fragilidade na escolha do sistema de registro de preços, em especial pelo desinteresse de possíveis contratados, fator esse a ser considerado na análise de riscos.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

40. Noutro viés, cabe mencionar que a condução da fase externa dos processos licitatórios e procedimentos auxiliares, na forma eletrônica ou presencial, será processada e julgada por intermédio do agente de contratação, do pregoeiro ou de comissão de contratação. Assim, verifica-se nos autos a indicação e nomeação do agente de contratação/pregoeiro para condução do processo licitatório, nos termos do art. 5º do Decreto Municipal n.º 10.792/2023.

41. Por fim, destacamos ainda, que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação nos meios oficiais de publicação, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei n.º 14.133/2021.

42. Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei n.º 14.133/2021.

II. DA CONCLUSÃO

43. Ante o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28, caput e §2º do Decreto Municipal nº 10.792/2023, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, recomenda-se o prosseguimento do processo, sujeito à avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência do ajuste, verificadas as recomendações dispostas no decorrer do parecer.

44. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir.

Caçador, SC, 15 de setembro de 2025.

Roselaine de Almeida Périgo
Procuradora Municipal – Portaria n. 11.132/02
OAB/SC 12.903