



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer n.º 205/2025

Processo Administrativo Eletrônico n.º 5.004/2025

Referência: Expo Caçador 2026

EMENTA: ANÁLISE DE LEGALIDADE. FASE PREPARATÓRIA DE LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÃO INTEGRADA PARA A REALIZAÇÃO DA EXPOCAÇADOR 2026. CONFORMIDADE COM A LEI N.º 14.133/2021 E JURISPRUDÊNCIA APLICÁVEL. CONCLUSÃO PELA VIABILIDADE JURÍDICA DO PROSSEGUIMENTO DO CERTAME. Este parecer jurídico é emitido com fundamento no art. 53 da Lei Federal n.º 14.133/2021, no âmbito do controle prévio de legalidade do processo licitatório em epígrafe. A análise da fase preparatória, incluindo o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR) e o Relatório de Pesquisa de Preços (RPP), demonstra a regularidade da instrução processual e a observância dos requisitos legais e jurisprudenciais. Conclui-se pela plena viabilidade jurídica do prosseguimento do processo licitatório.

1. Trata-se de análise jurídica da fase preparatória de processo licitatório, na modalidade Pregão Presencial, que visa à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de organização e promoção de eventos para a realização da EXPOCAÇADOR 2026, a ser realizada nos dias 20, 21, 22 e 23 de março de 2026, no Parque das Araucárias, em Caçador, SC.
2. Foram submetidos a esta análise o Documento de Formalização de Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), respectivo Termo de Referência (TR) e minutas do Edital e Contrato Administrativo, além dos documentos acessórios que compõem a instrução inicial do certame.
3. O presente parecer tem por finalidade exercer o controle prévio de legalidade dos atos administrativos, em conformidade com o art. 53 da Lei n.º 14.133/2021, bem como o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal n.º 10.792/2023, avaliando a conformidade do planejamento da contratação com as normas legais e a jurisprudência aplicável.
4. É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.¹

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).



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.

11. A fase preparatória é o alicerce de qualquer contratação pública, e sua correta instrução é condição de validade para todo o processo. Conforme o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, esta etapa deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que

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



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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 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.

12. O ETP fundamenta a necessidade da contratação na ausência de recursos, pessoal e atas de registro de preços (ARPs) vigentes que comportem a complexidade e a dimensão do evento. A análise das ARPs existentes demonstrou sua insuficiência para atender às demandas críticas do evento, como estruturas de grande porte e sistemas de som e iluminação de alta performance.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

13. A solução proposta, de contratação integrada por escopo, é justificada pela interdependência técnica e logística dos serviços, incluindo a organização de um Rodeio Country. O não parcelamento do objeto encontra amparo na Lei nº 14.133/2021, pois a fragmentação do contrato geraria riscos significativos de incompatibilidade técnica e falhas de coordenação.

14. Dessa forma, a equipe de planejamento apresentou a devida justificativa técnica e econômica para a solução escolhida, atendendo, assim, ao requisito formal de motivação previsto no art. 18, § 1º, V, da Lei nº 14.133/2021.

15. A estimativa de preço foi apurada por meio de metodologia que combinou pesquisa em contratações públicas similares, cotações com fornecedores e consulta a sites comerciais, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - 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;

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

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

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

16. O procedimento observou os parâmetros do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e adotou a prática da "cesta de preços", recomendada pelos órgãos de controle, o que confere regularidade à formação do valor de referência.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

17. O TCU, no Acórdão 2787/2017-Plenário, orienta que a pesquisa de preços não deve se restringir a cotações com fornecedores, devendo ser priorizadas fontes como o Painel de Preços e contratações públicas similares. Colhe-se excertos do julgado:

[...]

14. Quanto à confecção de orçamento com base na média aritmética de três cotações de mercado, ainda que essa prática corresponda a uma das possibilidades consignadas na IN 5/2014-MPOG, convém realçar que não atendeu adequadamente aos requisitos estabelecidos, pois:

*a)"conforme bem destacado pela Selog, a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação **não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referência de custos**, em conformidade com a Instrução Normativa 5, de 27/6/2014-MPOG, vigente à época, obrigatoriedade enfatizada pela Instrução Normativa-IN-Seges/ME 73, de 5/8/2020, hoje em vigor, bem como com a jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 2787/2017-TCU-Plenário..."(peça 68, item 35) (grifei)*

18. A metodologia adotada, portanto, confere regularidade e confiabilidade à formação do valor de referência, conforme exige a lei e jurisprudência dominante sobre o tema.

19. Superada essas avaliações, cumpre destacar que, após a elaboração do Estudo Técnico Preliminar e a definição da solução mais adequada, o planejamento da contratação deve contemplar, sempre que possível, a análise de riscos. Nesse sentido, os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal n.º 10.792/2023 dispõem que a análise de riscos constitui etapa recomendável, alinhada às diretrizes da Lei n.º 14.133/2021, conforme se extrai dos seguintes dispositivos:

§ 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.

20. No caso em apreço, a análise do Mapa de Riscos e do Termo de Referência demonstra que as principais ameaças ao sucesso da contratação foram identificadas e que medidas mitigadoras foram incorporadas ao processo licitatório.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

21. Quanto ao Termo de Referência, o documento está em conformidade com o art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, pois contém os elementos essenciais para a perfeita execução do objeto, incluindo a definição detalhada do objeto, a fundamentação da contratação, os requisitos de sustentabilidade, o modelo de execução, as obrigações das partes e os critérios de medição e pagamento.

22. Contudo, é pertinente tecer algumas considerações técnico-jurídicas acerca dos elementos constantes do Termo de Referência. Dos itens 9.4 a 9.14 9.3 do TR verifica-se justificativa para a escolha do Pregão Presencial, em detrimento do eletrônico, está fundamentada na alta complexidade e natureza singular do objeto, que consiste na contratação de uma "*solução integrada*" de engenharia, produção artística e logística para a EXPOCAÇADOR 2026.

23. Os elementos apresentados, *a priori*, constituem elementos robustos e alinhados à legislação de regência. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 17, § 2º, estabelece a preferência pela modalidade eletrônica, mas permite a utilização da forma presencial desde que devidamente justificada.

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

[...]

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

24. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é firme em exigir que tal justificativa seja robusta e detalhada, não bastando alegações genéricas de "complexidade". Conforme o racional que se extrai de decisões como o Acórdão nº 2.991/2021-Plenário, o TCU admite a exceção quando a Administração demonstra, de forma concreta, os prejuízos que a modalidade eletrônica traria à análise das propostas.

25. No presente caso, a justificativa apresentada no Termo de Referência atende a essa exigência. Ela demonstra que a contratação de uma "solução integrada" para um evento de grande porte demanda uma avaliação que transcende a análise documental. A necessidade de uma sessão interativa para arguir o licitante sobre a compatibilização de múltiplos serviços interdependentes (palco, som, iluminação, riders técnicos de artistas e logística do rodeio) constitui a comprovação da inviabilidade técnica da forma eletrônica, cuja dinâmica de chat seria



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

insuficiente para aferir a real expertise da empresa e mitigar os elevados riscos de uma execução falha.

26. Portanto, a escolha pela modalidade presencial não representa uma mera conveniência, mas uma cautela indispensável para assegurar o interesse público.

27. Adicionalmente, o próprio Município de Caçador já realizou o Pregão Presencial nº 01/2025 para a "*contratação de solução para promoção das festividades*" do aniversário da cidade, o que demonstra uma compreensão consolidada por parte da Administração e, possivelmente, dos órgãos de controle externo, quanto à necessidade da modalidade presencial para eventos de grande porte e alta complexidade, reforçando a legalidade da escolha para a EXPOCAÇADOR 2026.

28. No mais, o item 4.6 do Termo de Referência prevê a exigência de garantia contratual de 5%:

4.6. Será exigida a prestação de garantia pela Adjudicatária como condição para a celebração do contrato, no percentual de 5% (cinco por cento) do valor total do contrato, optando por uma das seguintes modalidades:

[...]

29. A exigência é legal e adequada, pois o art. 145 da Lei nº 14.133/2021 permite a antecipação de pagamento em caráter excepcional, desde que seja condição indispensável para a execução do objeto ou gere economia de recursos. O § 2º do mesmo artigo determina que, em caso de antecipação, a Administração deve exigir garantia adicional para mitigar os riscos.

Art. 145. Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços.

[...]

§ 2º A Administração poderá exigir a prestação de garantia adicional como condição para o pagamento antecipado.

30. Portanto, o Termo de Referência está em conformidade com a legislação e a jurisprudência. As justificativas para a adoção do pregão presencial e para a exigência de garantia contratual são consistentes, bem fundamentadas e demonstram a devida cautela da Administração.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

31. Portanto, a cláusula de exclusividade contida no Termo de Referência e no Edital está em plena conformidade com a legislação vigente, sendo uma medida obrigatória para o caso concreto.

32. Prosseguindo a análise, verifica-se que o objeto da contratação, no valor total de R\$ 2.950.000,00 (dois milhões, novecentos e cinquenta mil reais), prevê a execução e o pagamento de forma parcelada, com a primeira parcela, correspondente a 5% do valor (R\$ 147.500,00), a ser paga após a assinatura do contrato, ainda no presente exercício financeiro. As parcelas subsequentes serão pagas no exercício seguinte.

33. A dotação orçamentária indicada nos autos contempla apenas o valor necessário para o pagamento da primeira parcela, a ser empenhada neste exercício. Em contratos cuja execução ultrapassa um exercício financeiro, encontra amparo no art. 105, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, que permite que o empenho da despesa seja feito apenas para a parcela a ser executada no exercício em curso

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Parágrafo único. Não serão objeto de cancelamento automático os restos a pagar vinculados a contratos de duração plurianual, serão depois de encerrada a vigência destes, nem os vinculados a contratos rescindidos, nos casos dos §§ 8º e 9º do art. 90 desta Lei.

34. Nesse sentido, embora a dotação atual seja suficiente para o início da contratação, é fundamental que a Unidade Demandante e a Contadoria Geral do Município assegurem a previsão orçamentária para a integralidade do valor remanescente do contrato no projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) do próximo exercício financeiro.

35. Por fim, na análise da minuta do instrumento convocatório e do Contrato, constata-se que ambos os documentos seguem um modelo padronizado, recorrendo à remissão ao Termo de Referência para o detalhamento de cláusulas essenciais, como as de qualificação técnica e pagamento.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

II. DA CONCLUSÃO

III.

36. Ante o exposto, este parecer jurídico conclui pela viabilidade jurídica do prosseguimento do Processo Administrativo Eletrônico n.º 5.004/2025, que visa à contratação de empresa especializada para a organização e promoção da EXPOCAÇADOR 2026.

37. A análise da fase preparatória demonstrou a regularidade dos atos, com destaque para a devida fundamentação do Estudo Técnico Preliminar, a correta metodologia de pesquisa de preços e a justificativa robusta para a escolha da modalidade de Pregão Presencial, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e a jurisprudência dos Tribunais de Contas.

38. Recomenda-se, contudo, que a Unidade Demandante e a Contadoria Geral do Município adotem as providências necessárias para **assegurar a previsão orçamentária integral** para o valor remanescente do contrato no projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício de 2026, em cumprimento ao que dispõe o art. 105 da Lei nº 14.133/2021.

39. Estas são as considerações pertinentes, submetidas à avaliação da autoridade competente quanto à conveniência e oportunidade de acatá-las

Caçador, SC, 15 de dezembro de 2025.

Lucas Filipini Chaves
Procurador-Geral do Município
Portaria n. 41.435/2025
OAB/SC 67.400