



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer Nº 007/2025

Processo Administrativo Eletrônico nº 4.347/2024

Referência: Aquisição de gêneros de alimentação.

EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. REGISTRO DE PREÇOS. PREGÃO ELETRÔNICO. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. APONTAMENTOS E CORREÇÕES. PROSSEGUIMENTO DO FEITO CONDICIONADO A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA AUTORIDADE MÁXIMA.

1. Trata-se de processo administrativo que tem por finalidade a realização de licitação para a aquisição de gêneros de alimentação, tipo refeição pronta "marmitex", refeição buffet livre, itens de padaria e frutas, por meio de sistema de registro de preços.

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

- I) Documento de formalização da demanda (DFD);
- II) Estudo Técnico Preliminar;
- III) Termo de Referência;
- IV) Documentos que embasam a pesquisa de preços (orçamentos);
- V) Indicação da Dotação orçamentária; e
- VI) Minuta do edital e da Ata de Registro;

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

3. É o sucinto relatório. Passa-se ao Parecer.¹

I. DA ANÁLISE JURÍDICA

4. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer jurídico surge, na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos. No presente caso, por se tratar de feito submetido à sistemática da Lei 14.133/2021, o parecer é parte componente da análise prévia de legalidade por parte do órgão municipal de assessoramento jurídico.

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).*



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

5. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, o qual, em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não, com as consequências jurídicas daí decorrentes.
6. Assim, o parecer consubstancia uma opinião técnica e 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 - cada um goza de prerrogativas e atribuições próprias dentro da moldura institucional visada pelo legislador positivo.
7. Nesse 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.
8. Como bem salientado pela Prof^a 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.
9. **Dito isso, passa-se à análise do mérito.**
10. Inicialmente, cabe mencionar que iniciado o procedimento licitatório, é essencial identificar a necessidade subjacente a sua contratação. Para isso, a Lei nº 14.133/2021 define a fase preparatória como primeira etapa do processo licitatório e é disciplinada pelo Capítulo II da referida lei.
11. No âmbito do Poder Executivo municipal, o Decreto nº 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.
12. Além disso, o planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e processada por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente.
1. O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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

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



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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. (grifou-se)

2. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Nele, são identificados o interesse público envolvido e a solução mais adequada para atendê-lo.

3. A partir dessa identificação, é possível explorar soluções disponíveis no mercado, as quais podem diferir do pedido inicial definido no Requerimento de Contratação (REC), instrumentalizado pelo Documento de Formalização de Demanda (DFD) no presente caso. Após identificar a melhor solução, considerando possíveis alternativas, inicia-se a fase de estudo detalhado para definir o objeto da licitação e todos os seus aspectos. **A instrução do processo licitatório deve refletir claramente essa sequência lógica.**



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

4. No presente caso, os servidores da Unidade Demandante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar. Apesar de se tratar de documento técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele contém as previsões necessárias relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

5. Todavia, o ETP menciona, em seu "item 2" que "O município de Caçador elaborou o seu primeiro plano anual de contratações durante o exercício financeiro de 2024 para o ano de 2025, por esta razão nesse momento não existe esta previsão." Embora o processo de licitação tenha se iniciado no ano de 2024, no corrente ano de 2025 já há Plano Anual de Contratações – PAC vigente no Município de Caçador e, considerando que a execução deste futuro contrato e o desembolso financeiro ocorrerá já na vigência deste PAC, **é recomendável que haja a demonstração de sua compatibilidade com o referido plano, ainda que de forma sintética.**

6. 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 nº 10.792/2023 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 nº 14.133/2021:

§ 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.

7. Na situação em questão, a Unidade Demandante não realizou avaliação de riscos. É importante destacar que sua ausência não afeta o andamento desta licitação, **mas sua elaboração é recomendada para evitar possíveis frustrações na contratação futura.**

8. Quanto à elaboração do Termo de Referência, o art. 54, do Decreto Municipal nº 10.792/2023, dispõe que este documento deverá os elementos do inciso XXIII do art. 6º da mesma lei:

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:



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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

9. No presente caso, destaca-se que o Termo de Referência requer alguns aprimoramentos, especialmente no que tange à qualificação técnica.

10. O item 8.2.4, referente à qualificação técnica operacional, estabelece a seguinte exigência:

8.2.4.1. Comprovação de aptidão para o fornecimento de bens similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior ao objeto desta contratação, ou ao item pertinente, mediante a apresentação de atestados de capacidade técnica emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado para os itens 19, 20, 21, 22, 23 e 24.

A. Para fins de comprovação, os atestados devem se referir a contratos executados com características descritas na tabela de itens do presente Termo de Referência, sendo exigida a comprovação de, no mínimo, 50% do total licitado.

B. Será admitida, para fins de comprovação do quantitativo mínimo de 50%, a apresentação de múltiplos atestados, cujos quantitativos poderão ser somados, desde que relativos a contratos executados de forma concomitante.

11. Sobre os requisitos de qualificação técnica, o art. 67 da Lei nº 14.133/2021 estabelece:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

[...]

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na **execução de serviços** similares, de complexidade



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei. (grifou-se)

12. Embora a legislação não imponha exigências de qualificação técnico-operacional ou técnico-profissional para contratações cujo objeto seja a aquisição de bens, há entendimento doutrinário que admite tal exigência, desde que indispensável para assegurar o cumprimento das obrigações relacionadas à execução do objeto.

13. Segundo Marçal Justen Filho, a exigência de experiência prévia também se aplica às licitações para fornecimento de bens:

"O inc. II do art. 67 da Lei 14.133/2021 versa sobre a qualificação técnico-empresarial relativa ao objeto licitado. Abrange contratações de obras e serviços de engenharia, mas também compras ou serviços em geral.

(...)

A redação do inc. II é imperfeita. Além da menção à emissão dos documentos pelo conselho profissional (o que não se aplica em todos os casos), o dispositivo faz referência a "serviços" – embora seja evidente que a qualificação técnico-operacional também abrange contratações com objetos distintos.

Essa lacuna é corrigida pelo § 3º, que regula contratações cujo objeto não seja obra ou serviço de engenharia.³

14. Nesse sentido, a equipe técnica da Zênite⁴ defende a possibilidade de exigências de qualificação técnica para compras de bens, com fundamento no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, quando tal medida for indispensável para garantir o cumprimento das obrigações relacionadas à execução do objeto.

15. Com base nesse entendimento, ao examinar as exigências do Termo de Referência, identificam-se duas inconsistências que precisam ser devidamente justificadas.

16. Primeiramente, a previsão de comprovação técnica operacional para itens que, aparentemente, não possuem grau de complexidade ou risco que justifiquem tal exigência, como os itens 19 a 22, que tratam do fornecimento de "minissalgados". Diferentemente, os itens 23 e 24, relacionados à produção de "marmitex" e refeições tipo buffet, demandam processos produtivos mais elaborados e exigem a presença de responsável técnico em razão do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Assim, os itens 23 e 24, em análise superficial, se enquadram na excepcionalidade de comprovação de qualificação técnico-operacional.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: RT, 2021, pp. 825 e 826.

⁴ ZÊNITE BLOG, Equipe Técnica da Zênite. *É possível exigir atestado em licitação para fornecimento?* 26 de setembro de 2024. Disponível em: <https://zenite.blog.br/e-possivel-exigir-atestado-em-licitacao-para-fornecimento/>. Acesso em: 24 de janeiro de 2025.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

17. Em segundo lugar, há exigência de atestados que comprovem quantitativos mínimos de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do total licitado, o que contraria os §§ 1º e 2º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021:

[...]

§1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, **assim consideradas aquelas cujo valor individual seja igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.**

§2º Observado o disposto no caput e no §1º, **será admitida a exigência de atestados com quantitativos mínimos de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas a que se refere o parágrafo anterior**, sendo vedadas limitações de tempo e locais específicos relativos aos atestados. (grifou-se)

1. A exigência de quantitativos mínimos nos atestados deve observar a regra prevista no § 1º, que limita essa exigência às parcelas cujo valor seja igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total da contratação. Dessa forma, no Termo de Referência, apenas os itens 23 e 24 poderiam, em tese, enquadrar-se nessa regra, desde que cumulativamente acompanhados da justificativa **mencionada no ponto 28.**

2. 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 nº 14.133/2021.

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

4. Quanto às minutas do edital e ata de registro de preços juntada aos autos, verifica-se que os documentos reúnem as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie e na norma de regência.

5. 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 nº 10.792/2023.

6. 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



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Contratações Públicas e a publicação nos meios oficiais de publicação, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

7. 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 nº 14.133/2021.

II. DA CONCLUSÃO

13. 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 dos pontos destacados na fundamentação meritória.

14. É o parecer, salvo melhor juízo.

Caçador/SC, em 28 de janeiro de 2025.

André Damaceno
Procurador Municipal
OAB/SC 39.918