



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer nº 072/2025

Processo Administrativo Eletrônico nº 2.266/2025

Referência: Fornecimento de refeição aos Agentes da Guarda Municipal

EMENTA: LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO – FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES TIPO “BUFFET LIVRE” – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DO ART. 84 DA LEI 14.133/2021 – EXIGÊNCIA DE ADESÃO AO PAT (LEI 6.321/1976; DEC. 10.854/2021) COMO QUALIFICAÇÃO TÉCNICA – POSSÍVEL RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE (ART. 37, XXI, CF/1988) – NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA OU SUPRESSÃO DA EXIGÊNCIA – REVISÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA – PROSSEGUIMENTO CONDICIONADO À DECISÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE. Parecer jurídico emitido nos termos do art. 53 da Lei 14.133/2021. Documentos da fase preparatória (DFD, ETP e análise de riscos) adequados em linhas gerais; porém, carecem de motivação idônea para adoção do SRP e mantêm exigência de cadastro no PAT sem demonstração de essencialidade. Recomenda-se o saneamento dessas inconsistências — sobretudo a justificativa da escolha do SRP e a revisão dos requisitos de habilitação — como condição para o prosseguimento, salvo decisão fundamentada da Autoridade Competente.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo cujo objeto é o fornecimento de alimentação na modalidade “buffet livre” aos Agentes da Guarda Municipal que atuam em escalas diferenciadas de 12h, 18h e 36h, mediante sistema de registro de preços.

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

- I) Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- II) Estudo Técnico Preliminar;
- III) Análise de Riscos;
- IV) Termo de Referência;
- V) Relatório de pesquisa de preços;
- VI) Minuta do edital e do Contrato Administrativo; e
- VII) Decreto de nomeação do Pregoeiro e Equipe de Apoio.

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 nº 14.133, de 2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal nº 10.792, de 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.

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.

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



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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 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

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Pg. 173



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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. No presente caso, os servidores da Unidade Demandante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar (ETP). Embora se trate de um documento técnico, cuja avaliação final cabe ao próprio órgão assistido, ele contempla as previsões exigidas pelo art. 18, §1º, da Lei n.º 14.133/2021, atendendo aos requisitos necessários para a contratação.

16. Contudo, ao avaliar o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Documento de Formalização de Demanda (DFD) apresentados para o fornecimento de refeição tipo "buffet livre", cabe realizar apontamentos importantes sobre a inviabilidade de adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP) para o presente caso.

17. Nos termos do art. 84 da Lei nº 14.133/2021, o Sistema de Registro de Preços será adotado, em especial:

Art. 84. [...]

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;

III – quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade; ou

IV – quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pelo Município.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

18. Como visto, o SRP será adotado, em especial, quando houver necessidade de contratações frequentes, entregas parceladas, atendimento a múltiplos órgãos ou quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado.

19. No caso concreto, verifica-se que a necessidade da Guarda Municipal é contínua, regular e previsível, com escalas operacionais fixas de 12h, 18h e 36h, o que permite à Administração estabelecer, previamente, tanto as quantidades quanto a periodicidade do fornecimento das refeições, não estando, inclusive, a demanda condicionada ao atendimento de outros órgãos. Essas características afastam a incerteza que fundamenta o uso do SRP, especialmente aquelas previstas nos incisos III e IV do art. 84 da Lei n.º 14.133/2021.

20. Em relação à utilização do SRP para serviços contínuos, o Tribunal de Contas da União (TCU) assentou entendimento relevante, no qual se destacou que não há vedação legal para a utilização do SRP em contratações que tenham como objeto a prestação de serviços contínuos, sendo inclusive admitida a prorrogação contratual até o limite de sessenta meses, conforme o art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que devidamente justificada.⁴

21. No mesmo sentido, o Acórdão n.º 1.737/2012 - Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes do TCU, esclareceu que quanto à possibilidade de utilização do SRP nas contratações de serviços contínuos:

DENÚNCIA. IRREGULARIDADE NA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE NATUREZA CONTINUADA. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. PROVIMENTO PARCIAL. ALTERAÇÃO DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. PERMISSÃO PARA UTILIZAÇÃO DO SRP PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS, OBSERVADAS CONDIÇÕES PARA IMPEDIR DESVIRTUAMENTO DA LICITAÇÃO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

[...]

"É fato que os serviços de natureza continuada devem ser objeto de programação tal que permita a definição prévia dos quantitativos a serem contratados e, portanto, em regra não se enquadram na exigência disposta no inciso IV transcrito acima. Entretanto, não vejo óbices para que eventuais contratações atendam a um dos demais incisos do referido dispositivo, pois a subsunção da situação de fato a apenas uma dessas condições pode tornar regular a utilização do sistema de registro de preços.

A proibição apenas em razão de não haver incerteza nos quantitativos a serem contratados resultaria em interpretação tal que condicionaria a adoção do registro de preços aos casos de preenchimento cumulativo de todas as hipóteses elencadas no artigo 2º do Decreto, o que considero limitar o SRP excessivamente e extrapolar

⁴ TCU – Denúncia n.º 03570020157, Relator: Min. Raimundo Carreiro, Plenário. Julgado de 23/11/2016



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

os limites legalmente estabelecidos.

Vislumbro a importância da utilização do SRP nos casos enquadrados no inciso III, por exemplo, onde a partir de uma cooperação mútua entre órgãos/entidades diferentes, incluindo aí um planejamento consistente de suas necessidades, a formação de uma ata de registro de preços”

22. Contudo, a premissa autorizativa não se aplica ao caso. Não há múltiplos órgãos envolvidos, tampouco necessidade de entregas parceladas ou imprevisibilidade quanto às quantidades ou frequência das refeições. Ao contrário, trata-se de demanda exclusiva e permanente da Guarda Municipal, com parâmetros bem definidos, o que reforça a ausência de necessidade e adequação na adoção do SRP.

23. 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 10.792/2023 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 14.133/2021:

§ 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.

24. No caso em análise, a Unidade Demandante efetuou a avaliação de riscos indicando medidas mitigatórias para evitar possíveis frustrações no procedimento licitatório e na contratação futura.

25. Quanto à elaboração do Termo de Referência, o art. 54, do Decreto Municipal nº 10.792, de 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:

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;

26. No caso dos autos, é importante destacar que o Termo de Referência necessita de alguns aprimoramentos, especialmente no que se refere à habilitação qualificação técnica.

27. A qualificação técnica exigida prevê como requisito de habilitação: "*Comprovação de Cadastro e Adesão junto ao PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador em nome do(s) responsável(is) técnico(s)*".

28. O Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) foi instituído pela Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, regulamentado atualmente pelo Decreto nº 10.854, de 10 de novembro de 2021, e pela Portaria MTP/GM nº 672, de 8 de novembro de 2021. Seu objetivo central é fomentar a oferta de alimentação adequada aos trabalhadores de baixa renda, principalmente através de benefícios concedidos aos empregadores que aderem ao programa.⁵

29. Todavia, conforme se observa, a contratação em análise visa à prestação de serviços de fornecimento de alimentação na modalidade "buffet livre", sistemática amplamente adotada no mercado por estabelecimentos comerciais como restaurantes, sem qualquer vínculo direto com programas governamentais como o PAT.

⁵ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat>. Acesso em: 27 maio 2025.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

30. Importante destacar que a adesão ao PAT é uma faculdade conferida às empresas e não uma obrigatoriedade legal para o exercício da atividade de fornecimento de refeições. **Assim, a imposição dessa exigência como requisito de habilitação, sem a devida demonstração de sua essencialidade para a execução do contrato, pode configurar restrição indevida à competitividade.**

31. A Constituição da República é clara ao estabelecer que, no processo licitatório, "a administração pública deverá assegurar a *"igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."* (art. 37, inciso XXI, CF/88).

32. Assim, recomenda-se que os servidores da Unidade Demandante realizem criteriosa avaliação sobre a manutenção da exigência de comprovação de adesão ao PAT como requisito de habilitação, especialmente considerando que a execução dos serviços será prestada mediante "buffet livre", metodologia mercadológica comum e consolidada, cuja regularidade e segurança sanitária já são amplamente asseguradas por outros instrumentos legais e regulamentares, como a obrigatoriedade de alvará sanitário e acompanhamento por nutricionista devidamente registrado no CRN.

33. A eventual manutenção da exigência, sem a correspondente demonstração de sua necessidade para a execução do objeto, pode ser considerada medida desproporcional e restritiva, passível de impugnação e, em última instância, anulação, conforme entendimento consolidado pelos órgãos de controle.

34. 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, de 2021.

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



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

36. Quanto às minutas do edital e da ata de registro de preços juntadas aos autos, verifica-se que os documentos contemplam as cláusulas e condições essenciais exigidas pelos instrumentos da espécie e pela norma de regência.

37. No entanto, em razão da ausência de demonstração do cumprimento das exigências para a adoção do procedimento auxiliar do Sistema de Registro de Preços, o edital deve ser reavaliado em suas disposições, devendo, inclusive, ser inserida a minuta contratual, bem como a demonstração de compatibilidade orçamentária para a contratação almejada.

38. 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.

39. 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.

40. 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

41. Ante o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28, caput e §2º do Decreto Municipal nº 10.792, de 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, em razão das recomendações emitidas ao longo deste parecer.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

42. Caso, todavia, a Unidade Demandante entenda adequada a não adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a presente contratação, orienta-se que sejam ajustadas as peças processuais necessárias, especialmente o Termo de Referência e o modelo de execução contratual, **retornando-se os autos a esta Procuradoria apenas para a análise da minuta do edital e da minuta contratual que regerão a contratação.**

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

Caçador, SC, 27 de maio de 2025.

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