



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer n.º 096/2025

Processo Administrativo Eletrônico n.º 2.729/2025

Referência: Aquisição de camisetas polos para estudantes e servidores da rede municipal de ensino do município de Caçador, SC.

EMENTA: LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – AQUISIÇÃO DE CAMISETAS TIPO POLO PARA ESTUDANTES E SERVIDORES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO – DOCUMENTAÇÃO INSTRUTÓRIA REGULAR – ESCOLHA ADEQUADA DA MODALIDADE – PLANEJAMENTO COMPREENDENDO DFD, ETP E TERMO DE REFERÊNCIA – AUSÊNCIA DE ANÁLISE DE RISCOS, SEM COMPROMETER A LEGALIDADE – COMPATIBILIDADE COM A LEI FEDERAL N.º 14.133/2021 E O DECRETO MUNICIPAL N.º 10.792/2023 – PROSSEGUIMENTO RECOMENDADO. 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 camisetas tipo polo para compor os uniformes escolares da rede municipal de ensino. A instrução do feito contempla os documentos essenciais à fase preparatória (DFD, ETP, Termo de Referência e minutas), com adequada motivação e definição da solução mais eficiente. Embora não tenha sido formalizada análise de riscos, sua ausência não compromete a legalidade do certame. A modalidade de pregão eletrônico, na forma de registro de preços, revela-se compatível com a natureza comum do objeto. Verificada a regularidade formal da instrução, recomenda-se o prosseguimento do processo, condicionado à avaliação da autoridade competente quanto à conveniência e oportunidade da contratação.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo destinado à aquisição de camisetas polos para compor os uniformes das unidades escolares da rede municipal de ensino de Caçador, SC, mediante procedimento auxiliar do 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) 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;

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

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.

15. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

16. Concluídas a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a análise de riscos, procede-se à confecção do Termo de Referência (TR), documento que detalha o objeto a ser contratado, suas especificações técnicas, quantitativas e qualitativas, bem como os requisitos essenciais para a contratação. O TR não se restringe a um resumo do ETP, mas o complementa e consolida, configurando-se como instrumento indispensável à adequada descrição da solução escolhida. Nele devem constar, de forma objetiva, a modalidade de licitação, os critérios de julgamento, o modo de disputa e as condições contratuais, em conformidade com o disposto no art. 6º, inciso XXIII, alíneas, e no art. 18, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

17. No caso em exame, o ETP incorpora elementos típicos de TR, obrigações das partes, modelo de gestão, especificações detalhadas, tratamento diferenciado as Micro e Pequenas Empresa, dificultando a distinção entre ambos.

18. Embora não exista uma ilegalidade nessa prática, o salutar, é que cada documento de planejamento – ETP e TR – cumpra adequadamente sua finalidade. O que não se justifica, é a replicação desnecessária de conteúdo.

19. Superada essa etapa, 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 presente caso, a Unidade Demandante não efetuou a avaliação de riscos. É importante destacar que sua ausência não afeta o andamento desta licitação, mas sua elaboração é recomendada para evitar possíveis frustrações no procedimento licitatório e na contratação futura.

21. 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;

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;



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

- 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;*

22. 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.

23. 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.

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

25. 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.

26. 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.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

27. 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.

28. 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

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.

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

Caçador, SC, 27 de junho de 2025.

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