



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

Parecer n.º 022/2026

Processo Administrativo Eletrônico n.º 013/2026

Referência: Equipamentos de proteção individual (EPIs)

EMENTA: ANÁLISE DE LEGALIDADE. FASE PREPARATÓRIA DE LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE UNIFORMES. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. ART. 53 DA LEI Nº 14.133/2021. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. VÍCIO FORMAL NA SEÇÃO DE LEVANTAMENTO DE MERCADO. NÃO COMPROMETIMENTO DA SUBSTÂNCIA DO ATO. SUPRIMENTO DO CONTEÚDO ESSENCIAL PELO TERMO DE REFERÊNCIA. OBSERVÂNCIA AO ART. 20 DA LINDB. ANÁLISE DE RISCOS ADEQUADA. PESQUISA DE PREÇOS FUNDAMENTADA. CONFORMIDADE DO TERMO DE REFERÊNCIA. REGULARIDADE DA ADOÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021 E DO DECRETO MUNICIPAL Nº 10.792/2023. VIABILIDADE JURÍDICA DO PROSSEGUIMENTO DO CERTAME. RECOMENDAÇÃO ORIENTADORA PARA APRIMORAMENTO DE FUTUROS PLANEJAMENTOS. Parecer jurídico emitido com fundamento no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, que analisa a legalidade da fase preparatória de processo licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, destinado à formação de Ata de Registro de Preços para futura e eventual aquisição de uniformes. Constatado vício de natureza formal no Estudo Técnico Preliminar, consistente na inadequação topográfica da análise de levantamento de mercado, sem prejuízo à compreensão da solução adotada, a qual se encontra suficientemente demonstrada no Termo de Referência, com base em contratações pretéritas e padronização via CATMAT. Observância ao princípio da proporcionalidade e às consequências práticas da decisão, nos termos do art. 20 da LINDB. Regularidade da análise de riscos, da estimativa de preços e da adoção do Sistema de Registro de Preços. Conclusão pela viabilidade jurídica e pelo regular prosseguimento do feito, com recomendação de caráter orientador para o aprimoramento da elaboração do ETP em futuras contratações, especialmente quanto à análise comparativa de soluções técnicas disponíveis no mercado.

1. Trata-se de análise jurídica da fase preparatória de processo licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, para formação de Ata de Registro de Preços visando à futura e eventual aquisição de uniformes para atender às necessidades de diversas secretarias do Município.



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

2. Foram submetidos a esta análise o Documento de Formalização de Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), análise de risco e o respectivo Termo de Referência (TR), 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 nº 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.

É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.<sup>1</sup>

## **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 denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

---

<sup>1</sup> 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, Petrólio. *Direito Municipal na Constituição*. Leme: LED, 2003, pág.273).



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

8. 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"<sup>2</sup>.

9. 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 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;*

---

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



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

*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 refugos, quando aplicável;*

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

10. O ETP, peça central do planejamento, apresenta vício de natureza formal em sua instrução. O art. 18, § 1º, V, da Lei nº 14.133/2021 determina que o "levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar". A intenção do legislador é que a Administração avalie diferentes soluções para o problema, como por exemplo no presente caso, tipos de tecido, modelos de uniforme e etc., antes de definir o objeto.

11. No ETP em análise, a seção correspondente focou na análise das modalidades de contratação (SRP, consórcio, etc.), e não nas soluções de produto. Isso representa um vício de natureza formal, pois o estudo não segue a estrutura exata preconizada pela lei.

12. Contudo, a análise dos demais documentos, especialmente do Termo de Referência (TR), revela que a definição da solução, o descritivo técnico dos uniformes, não foi arbitrária. Ela se baseia em dois pilares sólidos que, na prática, suprem a lacuna formal do ETP.

13. Isso porque, as especificações técnicas dos itens são referenciadas em contratações anteriores bem-sucedidas do próprio Município, o que demonstra que a solução já foi testada, validada e se provou adequada às necessidades da Administração. No mais, há referência ao catálogo de materiais do governo federal (CATMAT) indicando que a Administração está buscando uma padronização que favorece a competitividade e a gestão, utilizando uma solução já consolidada no âmbito público.

14. Esses elementos, em conjunto, funcionam como um levantamento de mercado implícito, demonstrando que a escolha da solução não foi aleatória, mas sim baseada na experiência e em padrões já estabelecidos.



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

15. Assim, embora o ETP não tenha observado com rigor absoluto a estrutura formal prevista no art. 18, § 1º, V, da Lei nº 14.133/2021, o conteúdo essencial exigido pelo dispositivo encontra-se demonstrado nos demais documentos do processo, notadamente no Termo de Referência.

16. Ademais, o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) dispõe que, *"nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem a consideração das consequências práticas da decisão"*. No caso concreto, a anulação do procedimento ou seu retorno para mera correção formal do ETP — limitada à organização topográfica das informações — revela-se medida desproporcional, pois acarretaria atrasos e custos administrativos sem qualquer ganho prático, uma vez que a finalidade da norma foi substancialmente atendida.

17. No mais, ainda sobre o ETP, os itens 10 "Providências Prévias ao Contrato" e 11 "Contratações Correlatas/Interdependentes" foram preenchidos com a informação "não se aplica". Cumpre ressaltar que a avaliação do mérito técnico dessas declarações é de responsabilidade exclusiva do servidor que elaborou o estudo, não cabendo a este órgão jurídico nem mesmo ao gestor questionar tal juízo, mas apenas verificar a presença do requisito formal.

18. 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.

19. Nesse sentido, os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal nº 10.792/2023 dispõem que a análise de riscos constitui etapa recomendável, alinhada às diretrizes da Lei nº 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.*



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

20. O processo foi instruído com Mapa de Riscos, documento essencial para a boa governança em contratações, conforme preconiza a Lei nº 14.133/2021. A análise do documento revela que foram identificados os principais riscos associados à contratação de uniformes, como licitação deserta, atrasos na entrega, entrega de material fora da especificação, falhas na fiscalização e sobrepreço.

21. Para cada risco, foram propostas ações preventivas e de contingência adequadas e coerentes, como a revisão de especificações, a aplicação de penalidades, a inspeção no recebimento e a designação formal de fiscais.

22. Não há ressalvas a fazer neste ponto.

23. A estimativa de valor da contratação, totalizando R\$ 233.950,00, foi fundamentada em um Relatório de Pesquisa de Preços detalhado. Verifica-se que a pesquisa utilizou como fontes contratações similares de outros entes públicos e pesquisa direta com fornecedores, utilizando a mediana como critério para definir o valor de referência.

24. O relatório evidencia que a Administração teve o cuidado de readequar as quantidades estimadas com base no consumo real de atas anteriores, demonstrando um esforço para garantir a precisão e a economicidade da futura contratação, fornecendo um valor de referência sólido e bem fundamentado para o certame.

25. Quanto ao Termo de Referência (TR), 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.

26. O Termo de Referência define de forma clara e objetiva o objeto da contratação e, de maneira essencial, apresenta as especificações técnicas de cada item de forma minuciosa e precisa. Estão devidamente descritos o tipo de tecido, sua composição, gramatura, cor, modelo e demais características necessárias, assegurando que a Administração receba exatamente os materiais de que necessita e que os licitantes possam formular suas propostas com segurança e isonomia. O documento também estabelece o prazo de vigência dos preços registrados, bem como os prazos e o local de entrega dos materiais.



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

27. Prosseguindo a análise, a decisão de utilizar o Sistema de Registro de Preços para a aquisição de uniformes está em plena conformidade com a legislação aplicável, encontrando amparo tanto na norma geral (Lei nº 14.133/2021) quanto na regulamentação específica do Município de Caçador (Decreto nº 10.792/2023).

28. O art. 82, § 5º, da Lei nº 14.133/2021 dispõe que o Sistema de Registro de Preços pode ser utilizado para a contratação de bens e serviços. A legislação determina que sua adoção é especialmente adequada nas hipóteses em que a Administração enfrenta demandas recorrentes e imprevisíveis, bem como quando se mostra conveniente a realização de entregas parceladas, circunstâncias plenamente verificadas na presente contratação.

29. Com efeito, a aquisição de uniformes configura necessidade contínua da Administração, o que torna o SRP o instrumento mais eficiente para atender a essa demanda de forma planejada, evitando a instauração de sucessivos procedimentos licitatórios ao longo do exercício. Ademais, a aquisição e o armazenamento de todo o quantitativo de uniformes em uma única etapa revelam-se economicamente onerosos e logisticamente ineficientes, razão pela qual o SRP possibilita contratações parceladas, ajustadas à demanda efetiva, promovendo maior racionalidade, economicidade e eficiência na gestão dos recursos públicos.

30. O Decreto Municipal nº 10.792/2023, em seu art. 84, detalha as situações em que o SRP pode ser adotado, e a presente contratação se amolda perfeitamente aos seguintes incisos:

*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;*

*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.*

31. Portanto, a utilização do Sistema de Registro de Preços é uma decisão técnica e juridicamente fundamentada, pois a situação concreta se enquadra perfeitamente nas hipóteses





**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

que autorizam o uso do sistema, conforme previsto tanto na Lei nº 14.133/2021 quanto no Decreto Municipal nº 10.792/2023.

32. Por fim, na análise da minuta do instrumento convocatório e da Ata de Registro de Preços, constata-se que ambos os documentos seguem um modelo padronizado, recorrendo à remissão ao Termo de Referência para o detalhamento de cláusulas essenciais, mostrando-se alinhadas com as diretrizes definidas nos documentos preliminares.

## **II. DA CONCLUSÃO**

33. Ante o exposto, no âmbito do Processo Administrativo nº 013/2026, considerando que o vício identificado na fase preparatória possui natureza meramente formal, não comprometendo a substância do ato administrativo, e que é possível extrair dos autos todos os elementos necessários à adequada compreensão do objeto e à aferição de sua viabilidade, este parecer jurídico conclui pela viabilidade jurídica e pela possibilidade de regular prosseguimento do presente processo licitatório.

34. Ressalta-se, contudo, que a aprovação é acompanhada de recomendação de caráter orientador e pedagógico, voltada ao aperfeiçoamento dos procedimentos futuros, no sentido de que a unidade demandante seja orientada a, nos próximos planejamentos, aprimorar a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, especialmente no que se refere à seção de levantamento de mercado, a qual deverá concentrar-se na análise das distintas soluções técnicas disponibilizadas pelo mercado para o atendimento da necessidade administrativa, e não na comparação entre modalidades de contratação, em estrita observância ao disposto no art. 18, § 1º, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.

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

Caçador, SC, 29 de janeiro de 2025.

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