



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

Parecer nº 047/2026

Processo Administrativo Eletrônico nº 600/2026

Referência: Contratação de serviços de decoração e ambientação de eventos.

**EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS.** Contratação de serviços de decoração e ambientação de eventos. Os documentos que instruem o processo encontram-se, em linhas gerais, adequados para prosseguimento do feito.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo destinado à contratação de prestação de serviços de decoração e ambientação de eventos a serem realizados no Município Caçador-SC, com o objetivo de atender às necessidades da Prefeitura Municipal de Caçador e suas secretarias, mediante procedimento auxiliar 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) Termo de Referência;
- IV) Pesquisa de Preços;
- V) Minuta do edital e da Ata de Registro de Preços; e
- VI) 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 n. 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal n. 10.792/2023.

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

## **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.

---

<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, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. Leme: LED, 2003, pág.273).



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"*<sup>2</sup>.
10. Dito isso, passamos a análise do mérito.
11. Inicialmente, cabe mencionar que formalizado o Requerimento de Contratação (REC), 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.
12. 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.

---

<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**

13. 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 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)*

14. 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.



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

15. A partir dessa identificação, é possível explorar soluções disponíveis no mercado, as quais podem diferir do pedido inicial definido no Requerimento de Contratação (REC). 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.**

16. 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. Observa-se que o documento da fase preparatória apresenta como melhor solução a adoção do procedimento auxiliar do Sistema de Registro de Preços (SRP).

17. A Lei de Licitações permite o SRP quando a natureza do objeto, a frequência das contratações ou a imprevisibilidade da demanda o justifiquem (arts. 82 a 86). O Decreto Municipal nº 10.792/2023 reforça que a escolha deve ser motivada no processo:

*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;*

18. A demonstração da pertinência do registro de preços exige que a Unidade Demandante evidencie, de maneira clara, a adequação do instrumento às necessidades administrativas.

19. O Acórdão n.º 546/2024 do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) considerou impropriedade a ausência de justificativa expressa nos estudos preliminares sobre a adoção do SRP, ressaltando a necessidade de fundamentar o enquadramento em hipótese legal ou apresentar motivação idônea, em observância ao princípio da motivação.

*[...]*  
*1.6.1.2. ausência de justificativa para a adoção do sistema de registro de preços, nos estudos preliminares da licitação em apreço, demonstrando a ocorrência de umas das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 11.462/2023 ou algum outro motivo pertinente, o que viola o dispositivo supramencionado e o princípio da motivação; e*

20. No caso em exame, a unidade demandante apresentou justificativa para uso do SRP, demonstrando a adequação da escolha desse procedimento auxiliar. O Estudo Técnico Preliminar



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

(ETP) e o Termo de Referência (TR) listam uma vasta gama de eventos que ocorrem ao longo do ano. A necessidade de decoração não é um evento isolado, mas uma demanda contínua e recorrente, o que justifica plenamente o uso do SRP para evitar a repetição de múltiplos processos licitatórios para objetos similares.

21. 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.*

22. No caso em análise, na situação em questão, a Unidade Demandante não realizou uma avaliação de riscos, conforme determina o regulamento municipal e a lei de licitações. É importante destacar que sua ausência não afeta o andamento desta licitação, mas sua elaboração é recomendada para evitar possíveis frustrações na contratação futura.

23. Quanto à elaboração do Termo de Referência, o art. 54, do Decreto Municipal nº 10.792/2023, dispõe que este documento deverá conter 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;*

*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; (grifou-se)*

24. O Termo de Referência foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

25. Após o registro mencionado, é importante destacar que não cabe ao órgão jurídico avaliar o mérito da oportunidade e conveniência das razões apresentadas pela Unidade Demandante, especialmente em contextos onde a técnica é predominante. O papel do órgão jurídico é recomendar que a Unidade Demandante realize uma análise aprofundada da necessidade administrativa, orientando-a a registrar essa reflexão nos autos, caso ainda não tenha sido feito, ou a aprimorá-la, se for insuficiente ou inadequada.

26. Em relação à minuta do edital e ata de registro de preços anexada aos autos, verifica-se que o documento contém as cláusulas e condições essenciais exigidas para este tipo de instrumento.

27. 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 da comissão de contratação para condução do processo licitatório, nos termos do art. 5º do Decreto Municipal n. 10.792/2023.

28. 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 n. 14.133/2021.

29. 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. 14.133/2021.

## **II. DA CONCLUSÃO**

30. Ante o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei n. 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28, *caput* e §2º do Decreto Municipal n. 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.

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

Caçador, SC, 24 de fevereiro de 2026.

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