



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

Parecer Nº 105/2026

Processo Administrativo Eletrônico nº 1.517/2026

Referência: Contratação de serviços de Chaveiro

EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. Inconsistências e Fragilidades nos documentos de planejamento. Recomendação pelo prosseguimento do feito, sujeito as adequações.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a contratação de serviços de chaveiro, mediante sistema de registro de preços.

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

- I) Documento de Formalização de Demanda;
- II) Estudo Técnico Preliminar;
- III) Mapa de Gerenciamento de Riscos;
- IV) Relatório de Pesquisa de Preços;
- V) Termo de Referência;
- VI) Minuta do edital e da Ata de Registro de Preços.

3. Por último, a Diretoria de Compras e Licitações encaminha à Procuradoria do Município pedido para emissão e parecer jurídico para controle prévio de legalidade, conforme estabelecido nos artigos 53 da Lei nº 14.133/2021, levando em consideração o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal nº 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).



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

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.
13. 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.
14. O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

---

<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**

*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)*

15. 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.

16. 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



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

detalhado para definir o objeto da licitação e todos os seus aspectos. **A instrução do processo licitatório deve refletir claramente essa sequência lógica.**

17. No presente caso, os servidores da Unidade Demandante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar (ETP), de forma simplificada. 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 nº 14.133/2021, atendendo aos requisitos necessários para a contratação.

18. 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.*

19. Na situação em questão, a Unidade Demandante apresentou o Mapa de Gerenciamento de Riscos, cuja elaboração é recomendada para evitar possíveis frustrações na contratação futura. O documento apresenta-se formalmente aceitável, mas materialmente genérico. Para garantir maior segurança na contratação é recomendável que se faça alguns ajustes:

- Risco de Segurança da Informação (Chaves e Segredos): Não há previsão sobre o risco de duplicação não autorizada de chaves ou vazamento de segredos de cofres. A mitigação deveria incluir cláusulas de sigilo rigorosas e devolução de moldes/matrizes.
- Risco de Reequilíbrio Econômico-Financeiro: Em um contrato de 12 meses (ou SRP), o aumento súbito do preço do aço/latão (matéria-prima das chaves) pode levar ao pedido de reequilíbrio. O mapa ignora riscos econômicos externos.
- Risco de Danos ao Patrimônio Histórico/Público: A abertura forçada de portas pode danificar batentes ou fechaduras antigas. O mapa deve prever a responsabilidade civil imediata do contratado por danos colaterais.



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

- Vincular ao TR: As ações de mitigação listadas no mapa (ex: "estabelecer prazos máximos") devem estar idênticas no Termo de Referência. O TR é vago quanto aos prazos de "emergência", o que torna a mitigação do mapa inócua.

20. 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:*

- 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;*

21. O Termo de Referência foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, porém apresenta fragilidades, que indicam, que o documento foi elaborado a partir de um modelo padrão, sem a devida adaptação.

22. O item 6.9 do TR, define as obrigações, porém identifica-se que o texto é modelo genérico para serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra (como limpeza ou vigilância), o que gera incongruências graves e desproporcionalidade para uma contratação de serviços de chaveiro, executados por demanda e sem permanência no local.



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

23. Algumas obrigações são desproporcionais ou inadequadas ao objeto, como por exemplo:

- Inciso I e II (Manutenção de Preposto no Local): Exigir que um chaveiro mantenha um preposto "no local do serviço" de forma permanente é incompatível com a natureza do serviço, que é pontual e móvel. O preposto deve existir para fins de comunicação, mas não necessariamente estar presente fisicamente em tempo integral na Prefeitura.
- Inciso XVIII e XIX (Reserva de Cargos para PCD e Aprendiz): Estas exigências legais aplicam-se a empresas com 100 ou mais empregados (Art. 93 da Lei 8.213/91). Como o mercado de chaveiros é composto majoritariamente por Microempreendedores Individuais (MEI) ou Microempresas (ME), manter essa cláusula sem ressalvas pode afastar pequenos prestadores locais, restringindo a competitividade.
- Inciso XV (Mudança de Métodos Executivos): Exigir aprovação prévia por escrito para mudar o "método executivo" de abertura de uma fechadura ou confecção de chave é um excesso burocrático que ignora a autonomia técnica do profissional em campo.

24. Outras obrigações, embora pertinentes, exige uma certa atenção, como no caso do Inciso IV (Alocação de Empregados e Materiais), que apresenta-se correta quanto ao fornecimento de ferramentas e materiais de qualidade, mas a redação deve ser clara de que o serviço é por demanda, e não que a empresa deve "alocar empregados" à disposição exclusiva da Administração, o que caracterizaria dedicação exclusiva.

25. A revisão do TR nesses pontos inconsistentes, evita:

- Restrição à Competitividade: Pequenos chaveiros locais podem se sentir intimidados por obrigações complexas (como manter preposto ou comprovar reserva de cargos) e desistir de participar.
- Elevação de Custos: O licitante, ao ler que deve manter um preposto no local, pode embutir esse custo de "mão de obra parada" no preço unitário da chave, gerando prejuízo à economicidade.
- Ineficiência na Fiscalização: O fiscal do contrato terá dificuldade em cobrar obrigações que não fazem sentido prático (ex: exigir limpeza constante do local de serviço se o chaveiro apenas trocou um miolo de fechadura em 15 minutos).

26. De igual forma, o item relacionado as infrações, sanções administrativas e extinção contratual, 6.11 a 6.30, que embora esteja em sua maioria em consonância com as previsões da





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

Lei nº 14.133/2021, apresenta algumas previsões que podem ser consideradas desproporcionais ao objeto, como é caso do item 6.12, IV, que estabelece multa de 0,5% a 30% do valor total contratado. Embora o limite de 30% esteja na lei (art. 156, §3º), a aplicação sobre o "valor total contratado" para serviços de chaveiro, de baixo valor unitário, pode gerar multas desproporcionais.

27. Recomendamos escalonar a multa, por exemplo *"0,5% por dia de atraso sobre o valor da Ordem de Serviço"* e *"até 30% sobre o valor total em caso de inexecução total"*. Isso evita que um atraso na entrega de uma chave de R\$ 20,00 gere um processo administrativo desproporcional sobre um contrato de R\$ 20.000,00.

28. Quanto a previsão da extinção contratual, verifica-se a inadequação do item 6.29, ao exigir que, na extinção, o fiscal verifique o pagamento de verbas rescisórias ou realocação de empregados. Os serviços de chaveiro raramente envolvem dedicação exclusiva de mão de obra. Se o chaveiro for um MEI ou uma pequena empresa que presta serviços a vários clientes, não há "rescisão de empregados" vinculada especificamente a este contrato. Manter essa exigência cria uma obrigação impossível de ser fiscalizada para este objeto, gerando burocracia inútil.

29. A redação acerca do recebimento do objeto, itens 8.1 a 8.11 do Termo de Referência, embora tecnicamente bem fundamentada na Lei nº 14.133/2021, apresenta uma complexidade excessiva para o objeto serviços de chaveiro.

30. O prazo de 5 dias úteis, previsto no item 8.1, para o recebimento provisório de um serviço de chaveiro é excessivo. Para serviços simples, o recebimento provisório deve ser imediato no ato da entrega da chave ou conclusão da abertura, mediante simples assinatura na Ordem de Serviço.

31. Nos itens 8.3.1 e 8.3.2, há um excesso de burocracia ao exigir relatórios detalhados dos fiscais técnico e administrativo para *cada* recebimento provisório, o que significa que se for solicitado a cópia de uma chave de R\$ 15,00, a regra exige que o fiscal técnico emita um relatório de desempenho e o fiscal administrativo verifique toda a documentação legal da empresa antes do recebimento provisório. Isso implicaria num custo administrativo de processar o recebimento (tempo dos servidores) pode ser maior que o valor do próprio serviço.

32. Nesse caso, para tornar o processo eficiente para o objeto "chaveiro", recomendamos uma simplificação, como por exemplo:

*Do Procedimento Simplificado para Serviços de Pronta Entrega e Pequeno Vulto:*

*Para os serviços de natureza comum e pronta entrega (tais como cópias de chaves, trocas de segredos simples e aberturas de portas), o recebimento provisório ocorrerá de forma sumária e imediata no ato da entrega do objeto ou conclusão do serviço,*



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

*mediante assinatura do servidor requisitante na Ordem de Serviço (OS) ou documento equivalente.*

*Fica dispensada a emissão de relatórios formais de fiscalização técnica e administrativa (previstos nos itens 8.3.1 e 8.3.2) para cada atendimento individualizado, desde que o valor do serviço não ultrapasse o limite de dispensa de licitação para serviços comuns ou conforme regulamento municipal.*

*O recebimento definitivo será realizado mensalmente, de forma consolidada, abrangendo todos os serviços executados e recebidos provisoriamente no período anterior, observando-se:*

*I. A contratada apresentará, ao final de cada mês, a relação de todas as Ordens de Serviço (OS) devidamente atestadas;*

*II. O Fiscal do Contrato emitirá um único Termo de Recebimento Definitivo Consolidado, validando a quantidade e a qualidade total dos serviços do mês;*

*III. A verificação da regularidade fiscal e trabalhista (fiscalização administrativa) será realizada uma única vez por mês, previamente à liquidação da fatura consolidada.*

*Caso seja detectado vício ou defeito em qualquer serviço após o ateste imediato, a contratada permanece obrigada à reparação ou substituição sem ônus para a Administração, nos termos do art. 140, § 2º da Lei nº 14.133/2021.*

33. Outro item que merece atenção é a previsão de qualificação técnica contida no item 9.3.4.1 do TR. A Lei nº 14.133/2021, no seu art. 67, § 1º, é clara ao determinar que a exigência de atestados deve ser restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto. O TR exige atestado para serviços "semelhantes ao objeto" de forma genérica. Para serviços de chaveiro, o objeto é composto por diversos itens, como cópia de chave comum, abertura de cofre, codificação de chave automotiva, e se a Administração não definir o que é "relevante" (ex: abertura de fechaduras eletrônicas ou cofres), qualquer atestado de "cópia de chave simples" serviria, o que pode não garantir a aptidão técnica para os itens mais complexos. Por outro lado, exigir experiência em *todos* os itens do TR sem justificativa fere a competitividade. Assim recomendamos que seja verificada a exigência.

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





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

encontrados no mercado, conforme previsto nos incisos XIII, XLI e XLV do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

35. Quanto a escolha pelo Sistema de Registro de Preços, a justificativa demonstra ser a que melhor promove a eficiência, a economicidade e a flexibilidade para a contratação. A imprevisibilidade da demanda torna o SRP não apenas uma opção, mas a solução de gestão mais lógica e vantajosa para o interesse público.

36. Quanto as 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.

## **II. DA CONCLUSÃO**

37. 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, após as adequações recomendadas no presente parecer.

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

Caçador, SC, 23 de abril de 2026.

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