



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer nº 107/2026

Processo Administrativo Eletrônico nº 1445/2026

Referência: Aquisição de Materiais para as Oficinas de Dança da Secretaria Municipal de Cultura

EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. Identificação de fragilidades e inconsistências nos documentos de planejamento. Prosseguimento do feito, sujeito a verificação das recomendações exaradas ao longo do parecer, e análise da autoridade competente.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo destinado a aquisição de materiais para atender a demanda das aulas e oficinas de danças da Secretaria Municipal de Cultura.

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) Documentos referente a pesquisa de preços;
- V) Minuta do edital e Contrato Administrativo, 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 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.

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, Petrólio. *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”*².
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. O art. 6º, inc. XX, da Lei nº 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 Filho:

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



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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 nº 14.133/21:

*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;

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



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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.

15. 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 tecnicidade 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 aprimorá-la, se for insuficiente ou inadequada.

16. O ETP apresentado embora cumpra requisitos formais, como a descrição da necessidade e a análise comparativa de soluções, apresenta pontos críticos que merecem atenção e necessitam de correção para garantir a plena segurança jurídica do processo. Ele não pode ser um documento de meras afirmações, mas sim deve ser um instrumento de demonstração e justificação.

17. O item 1 do Estudo Técnico Preliminar define o objeto da contratação exclusivamente como 'materiais de consumo'. Todavia, há uma incongruência técnica nesta definição, uma vez que itens como o linóleo e as coxias possuem natureza de Material Permanente, dada sua durabilidade e vida útil superior a dois anos, conforme as normas do MCASP.

18. Esta falha na descrição da necessidade repercute negativamente em todo o planejamento, gerando os seguintes riscos e desconformidades:

- Erro Orçamentário e Contábil: A manutenção do linóleo e das coxias como 'material de consumo' impede a sua correta patrimonialização, inventário e depreciação, o que fere frontalmente as normas de contabilidade pública estabelecidas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Bens permanentes devem ser incorporados ao ativo imobilizado da Administração para controle de sua vida útil e valor residual;
- Fragilidade na Análise de Custo-Benefício: A análise de viabilidade fica distorcida, pois deveria considerar o ciclo de vida de um bem durável (investimento) e não de um insumo de consumo imediato (despesa corrente);
- Descumprimento Legal: Inobservância ao Art. 18, § 1º, I da Lei nº 14.133/2021, por não descrever com precisão a natureza real da solução pretendida.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

19. Recomenda-se que a unidade técnica proceda à separação dos itens em dois lotes distintos por afinidade técnica e orçamentária:

- Lote de Materiais de Consumo (Elemento 33.90.30): Figurinos, adereços e fitas adesivas;
- Lote de Materiais Permanentes (Elemento 44.90.52): Linóleo e coxias. Tal medida, além de garantir a conformidade contábil, facilita a gestão orçamentária e amplia a competitividade ao permitir a participação de empresas especializadas em cada segmento.

20. Outro ponto crítico do ETP, é quanto a informação de que a demanda não consta no Plano de Contratações Anual (PCA) devido a uma reorganização administrativa.

21. Destacamos que a Lei nº 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória deve ser compatibilizada com o PCA para garantir o alinhamento estratégico e a racionalização de recursos. A ausência de previsão no PCA pode ser interpretada como falha de planejamento, sujeitando os gestores a questionamentos pelos órgãos de controle por falta de governança.

22. Neste sentido, a ausência de previsão no PCA não configura mera irregularidade administrativa, mas sim um vício na própria 'espinha dorsal' da fase preparatória. Isso porque o Art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021 estabelece como condição de validade do planejamento a sua estrita compatibilização com o Plano de Contratações Anual. Portanto, deve-se incluir justificativa circunstanciada no processo, assinada pela autoridade competente, explicando a excepcionalidade da demanda e procedendo à atualização imediata do PCA, conforme autoriza o Art. 12, VII da referida Lei, sob pena de nulidade dos atos subsequentes por falta de aderência ao planejamento estratégico da Administração.

23. O item 4 ESTIMATIVA DE QUANTIDADES não demonstra como chegou-se ao resultado na definição das quantidades, em afronta direta e literal da Lei nº 14.133/2021, art. 18, § 1º, que lista os elementos obrigatórios do Estudo Técnico Preliminar, e determina em seu inciso IV que as estimativas das quantidades a serem contratadas, devem estar acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem as interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala.

24. A lei não deixa margem para dúvidas. Não basta "apresentar um quadro". É obrigatório que a estimativa de cada item seja acompanhada da "memória de cálculo" e dos "documentos que lhe dão suporte". A doutrina especializada reforça que a memória de cálculo é um dos elementos mínimos e obrigatórios do ETP. Caso não seja apresentada, o gestor deve apresentar justificativas para sua ausência, o que não ocorreu no documento analisado.

25. A exigência da memória de cálculo não é mera burocracia. Ela existe para mitigar riscos graves e garantir o bom uso do dinheiro público:



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

- Risco de Superdimensionamento: Comprar mais do que o necessário. Isso gera desperdício de recursos, custos de armazenamento, risco de perecimento ou obsolescência dos bens e configura um ato de gestão antieconômico.
- Risco de Subdimensionamento: Comprar menos do que o necessário. Isso torna a contratação ineficiente, pois o objetivo que a justificou (no caso, o funcionamento das oficinas de música) não será plenamente atingido, frustrando o interesse público.
- Risco de Arbitrariedade: Sem um critério objetivo, a definição das quantidades torna-se um ato arbitrário do gestor, que pode ser influenciado por fatores alheios à necessidade real, como a simples adequação a um valor de emenda parlamentar, sem o devido planejamento.

26. Para sanear o processo, a unidade requisitante deve complementar o ETP com a memória de cálculo, respondendo a perguntas como:

- Qual o critério utilizado? Ex: Histórico de consumo dos últimos 2 anos; cronograma de apresentações artísticas previstas para 2026; metragem das salas de dança para o linóleo.
- Há documentos de suporte? Ex: Relatórios de estoque anterior, projetos de cenografia ou editais de eventos que justifiquem o número de véus e acessórios.
- Considerou-se a economia de escala? Demonstrar se o agrupamento desses itens em um único lote ou processo visa obter melhores preços.

27. O item 5 "LEVANTAMENTO DE MERCADO", compara a soluções (aquisição, locação e parcerias/doação), e conclui que a aquisição é mais vantajosa. Porém não apresenta dados concretos que levaram a essa conclusão. Por exemplo:

- Quais foram os orçamentos de locação obtidos?
- Qual a análise de custo-benefício (ou Custo Total de Propriedade - TCO) que compara o custo de aquisição e manutenção com o custo de aluguel ao longo de 3, 4 ou 5 anos?
- A análise da solução "doação" considerou contatos com potenciais doadores ou foi apenas uma suposição teórica de instabilidade?

28. Sem esses dados, a escolha da solução mais vantajosa, um dos pilares do ETP (art. 18, § 1º, V, da Lei 14.133/2021), torna-se um ato de fé, e não uma decisão gerencial fundamentada. Isso fragiliza todo o processo, pois a própria premissa da contratação (comprar em vez de alugar) não foi devidamente comprovada. A jurisprudência dos Tribunais de Contas é clara ao exigir a comprovação da vantajosidade da solução escolhida no ETP



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

29. O ETP menciona que o valor estimado foi obtido pelo 'menor preço', sem detalhar a metodologia da pesquisa de preços, conforme exige o art. 23 da Lei nº 14.133/2021. Adicionalmente, o documento admite expressamente que os valores coletados em plataformas eletrônicas não contemplam os custos de frete para o Município de Caçador/SC, transferindo tal ônus exclusivamente ao licitante sem a devida previsão orçamentária.

30. Esta omissão configura vício na fase de planejamento, uma vez que o Art. 23, caput, da Lei nº 14.133/2021 impõe que o valor estimado considere as 'peculiaridades do local de execução'. Ao ignorar os custos logísticos de materiais volumosos e pesados (como o linóleo), a Administração fixa um preço de referência subestimado, o que eleva drasticamente o risco de licitação deserta ou fracassada.

31. No que tange à estimativa de custos, verifica-se que a pesquisa de preços (Anexo II) é deficiente por não contemplar os custos logísticos (frete) para o Município de Caçador/SC. A utilização de preços de varejo obtidos em plataformas eletrônicas, sem a devida simulação de entrega no local de execução, subestima o valor de referência da contratação.

32. Tal omissão afronta o Art. 23, caput, da Lei nº 14.133/2021, que exige que o valor estimado seja compatível com os preços praticados pelo mercado, considerando as "peculiaridades do local de execução". O linóleo e as coxias, por serem materiais de grande volume e peso, possuem frete oneroso que, se não previsto no orçamento estimativo, pode levar ao fracasso do certame (licitação deserta) ou a pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro futuro.

33. O item 7 DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO está parcialmente correto, mas apresenta omissões de requisitos obrigatórios da Lei nº 14.133/2021 e uma possível inconsistência técnica quanto ao objeto.

34. Por exemplo na aquisição do linóleo, o texto afirma categoricamente que "não há necessidade de instalação", porém o linóleo para dança não é um tapete comum; ele exige uma superfície (subpiso) nivelada e uma técnica específica de fixação com as fitas adesivas para garantir a segurança dos bailarinos e evitar bolhas ou descolamentos. Se a Administração afirma que não precisa de instalação, ela assume a responsabilidade técnica por qualquer acidente decorrente de uma montagem malfeita pela sua própria equipe. Além disso, se o piso exigir uma preparação do solo que não foi prevista, a solução não está descrita "como um todo".

35. É imprescindível que se esclareça se a Secretaria possui equipe técnica capacitada para a instalação e se a infraestrutura do local (Casa da Cultura) já é compatível com o material adquirido.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

36. No que se refere ao item 9, referente ao demonstrativo dos resultados pretendidos, verifica-se que o texto é meramente declaratório e genérico, não atendendo plenamente aos requisitos de densidade técnica exigidos pela Lei nº 14.133/2021.

37. Primeiro a redação do item cita erroneamente o inciso VII, do art. 18, o qual trata da "descrição da solução como um todo". O dispositivo correto para o demonstrativo de resultados é o Art. 18, § 1º, inciso IX.

38. A lei exige um "demonstrativo", o que implica em algo mais do que uma lista de intenções (economicidade, eficiência, etc.). O texto inserido no ETP apenas enumera princípios abstratos. Para cumprir a lei, o ETP deve demonstrar como esses resultados serão alcançados e medidos.

39. Por exemplo, o inciso IX exige expressamente que se demonstre o "melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis". O texto não explica:

Recursos Humanos: Como a aquisição de materiais novos reduzirá o tempo gasto pela equipe da Secretaria em reparos de figurinos velhos ou improvisação de cenários.

Recursos Materiais: Como a durabilidade do linóleo e das coxias evitará novas compras a curto prazo.

Recursos Financeiros: Como a padronização evita gastos dispersos e ineficientes.

40. Para atender ao disciplinado pela lei, o correto seria uma apresentação da seguinte forma:

9. DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS

Nos termos do Art. 18, § 1º, inciso IX da Lei nº 14.133/2021, a presente contratação visa alcançar os seguintes resultados:

Economicidade e Eficiência Financeira: A aquisição de materiais de alta durabilidade (linóleo e tecidos de gramatura superior) reduzirá a necessidade de substituições frequentes, gerando uma economia estimada de [X]% no ciclo de vida de 3 anos em comparação com materiais de baixa qualidade.

Otimização de Recursos Humanos: Com a infraestrutura de piso (linóleo) e coxias permanentes, a equipe técnica da Secretaria reduzirá em [X] horas mensais o tempo dedicado à montagem e adaptação de espaços improvisados, permitindo maior foco nas atividades pedagógicas.

Qualidade e Segurança (Meta): Garantir que 100% dos alunos das oficinas de dança pratiquem em superfícies antiderrapantes e seguras, reduzindo o risco de lesões e incidentes durante as aulas.

Padronização Institucional: A seleção de figurinos e adereços padronizados permitirá a reutilização em diferentes espetáculos, otimizando o acervo material da Secretaria Municipal de Cultura.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

41. A análise do item 10. PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS AO CONTRATO revela uma confusão conceitual entre as etapas de planejamento e as providências de execução, o que desvirtua a finalidade deste tópico no ETP.
42. Novamente o fundamento legal citado está em desconformidade com a lei, pois o texto cita o "inciso IX do §1º do art. 18", que trata do "demonstrativo dos resultados pretendidos". O dispositivo correto para as providências prévias é o Art. 18, § 1º, inciso X da Lei nº 14.133/2021.
43. O ETP afirma no item 10, que as providências adotadas foram a "realização de pesquisa de preços", "disponibilidade orçamentária" e "elaboração do Termo de Referência".
44. Pesquisa de preços e elaboração de TR são etapas obrigatórias da fase preparatória, conforme Art. 18, caput da Lei 14.133/2021, e não "providências prévias à celebração do contrato" no sentido do inciso X.
45. Este item deve descrever o que a Administração precisa fazer após o planejamento e antes de assinar o contrato para garantir que a execução seja viável, como por exemplo:
- Capacitação: A lei exige expressamente a menção à "capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual" O seu texto não menciona se os fiscais da Secretaria de Cultura estão treinados para receber e conferir materiais técnicos como o linóleo.
 - Espaço Físico: A Secretaria já possui o espaço limpo e desocupado para receber 300 metros de tecido e 130 metros de linóleo? Isso é uma providência prévia.
 - Designação de Fiscais: A indicação formal de quem será o gestor e o fiscal do contrato.
46. Ademais, embora seja um requisito para a licitação, a mera declaração de existência de verba orçamentária, não substitui a descrição das providências operacionais. O TCU entende que a falta de planejamento operacional, como a preparação do local de entrega ou treinamento da equipe, pode levar ao insucesso da contratação, mesmo que haja dinheiro em caixa.
47. O item 11, acerca das contratações correlatas/interdependentes, apenas relaciona "não se aplica". Tal declaração pode ser considerada tecnicamente inconsistente com o objeto da licitação, pois o linóleo para dança é um material que depende obrigatoriamente de outros insumos e serviços para ser utilizado, como por exemplo as "fitas adesivas para linóleo", que se está licitando, que já caracteriza uma interdependência de materiais, bem como exige uma superfície (subpiso) específica. Se o piso da Casa da Cultura não estiver adequado, será necessária uma contratação correlata de nivelamento ou reparo do piso antes da instalação.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

48. O Art. 18, § 1º, XI exige que o ETP considere essas interdependências para evitar que a Administração compre um bem que não possa ser utilizado imediatamente por falta de outro. Exemplo de redação:

"A contratação apresenta interdependência entre os itens 4 (Linóleo) e 5 (Fitas Adesivas), essenciais para a montagem da infraestrutura. Além disso, a solução correlaciona-se com a infraestrutura física da Casa da Cultura, que já se encontra apta a receber o material."

49. As falhas apontadas nos itens do ETP, tem como consequência uma conclusão fragilizada, constante do item 13 do ETP, que primeiramente apresenta erro na fundamentação legal, indicando o inciso X, do § 1º do art. 18, sendo correto o inciso XIII.

50. O posicionamento conclusivo deve ser o fechamento lógico de todo o estudo. No entanto, como identificam-se inconsistências nos itens que precedem, a conclusão de que a contratação é "viável técnica e economicamente" torna-se incongruente:

- Viabilidade Econômica: Como concluir pela viabilidade econômica se o item 4 não possui memória de cálculo e o item 5 (Levantamento de Mercado) não apresentou comparativo numérico entre aquisição e locação?
- Viabilidade Técnica: Como afirmar a viabilidade técnica se o item 7 (Descrição da Solução) omitiu a necessidade de infraestrutura/instalação para o linóleo e o item 12 ignorou os impactos ambientais e a logística reversa?

51. O Tribunal de Contas da União entende que o posicionamento conclusivo não pode ser uma mera "cláusula de estilo" ou declaração genérica. Ele deve ser fundamentado nos levantamentos deficientes ou suficientes realizados nas etapas anteriores, e a doutrina reforça que o posicionamento conclusivo é um dos elementos mínimos e indispensáveis do ETP (Art. 18, § 2º). Ele deve atestar se a solução escolhida é, de fato, a que melhor atende ao interesse público após o cotejo de todas as alternativas.

52. Destacamos em conclusão da análise de legalidade do ETP, que a inconsistência na descrição da necessidade teve como consequência um efeito cascata de erros, conforme os apontamentos exarados, e que conforme restará demonstrado na sequência da manifestação, contamina os atos subsequentes.

53. 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, de 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, de 2021:



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

§ 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.

54. A Unidade Demandante não realizou a análise 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.

55. 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;*



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

56. O Termo de Referência juntado aos autos, em que pese reunir cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, é o documento que deve detalhar a solução planejada no ETP. Porém o documento apresentado não corrige inconsistências apontadas na análise do ETP, além de introduzir novas. O documento, na forma como está, permanece juridicamente frágil para prosseguir.

57. Observa-se que o item 2.4 do Termo de Referência, reproduz a informação do ETP, e apresenta uma justificativa anacrônica para a ausência da contratação no Plano de Contratações Anual (PCA). A alegação de que a Secretaria de Cultura foi 'instituída após o encerramento do prazo' refere-se ao contexto de sua criação em 2024, sendo válida apenas para o exercício de 2025.

58. Estando o processo em curso no exercício de 2026, e sendo a Secretaria uma unidade gestora autônoma consolidada, a ausência no PCA não pode mais ser justificada pela 'recente reestruturação'. Tal falha demonstra inobservância ao dever de planejamento previsto no Art. 12, VII da Lei nº 14.133/2021.

59. Recomenda-se que a unidade requisitante retifique a justificativa, apresentando os motivos reais e contemporâneos pelos quais a demanda não foi planejada no tempo oportuno (ex: alteração imprevista no cronograma pedagógico ou dotação orçamentária suplementar), sob pena de caracterizar-se a contratação como fruto de falta de planejamento.

60. Os itens 5 e 6 do Termo de Referência apresentam redação genérica, dissociada das peculiaridades do objeto. O prazo de 30 dias úteis para recebimento definitivo é manifestamente excessivo para bens de consumo comuns, contrariando o Art. 140 da Lei nº 14.133/2021 e onerando desnecessariamente o fornecedor.

61. Ademais, a ausência de critérios objetivos de aceitação técnica para itens sensíveis (como figurinos e linóleo) fragiliza a fiscalização contratual.

62. Ao analisar o item 8 do Termo de Referência verifica-se que a redação é tecnicamente confusa, anacrônica e dissociada da natureza do objeto aquisição de bens comuns, identificando-se uma mistura de regras de serviços contínuos com compras imediatas, gerando insegurança jurídica e riscos operacionais.

63. texto refere-se repetidamente a "serviços prestados" e "execução do objeto" como se fosse uma atividade laboral. O objeto é uma compra (entrega de bem). O uso de termos de "serviço" pode levar à exigência indevida de documentos de fiscalização trabalhista (como folhas de pagamento e GFIP) que não se aplicam a um fornecedor que apenas entrega mercadorias.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

64. O item 8.3 estabelece 30 (trinta) dias úteis para o recebimento definitivo. Para bens comuns de consumo, a Lei nº 14.133/2021 (Art. 140, II) prevê um recebimento provisório sumário e um definitivo após verificação. Um prazo de 45 dias corridos (30 úteis) para conferir figurinos e fitas adesivas é manifestamente excessivo, ferindo o princípio da razoabilidade e proporcionalidade. Tal previsão pode afastar microempresas (ME/EPP) que dependem de fluxo de caixa rápido.

65. No item 8.21.1 o texto menciona retenção tributária baseada em "percentual de tributo inserido na planilha". Compras de bens não possuem "planilha de custos e formação de preços" com detalhamento de encargos sociais e tributários como nos serviços. Essa cláusula é um "corpo estranho" no TR, fruto de colagem de modelos de contratos de terceirização.

66. O item 8 mistura o rito de recebimento (conferência física) com o rito de liquidação (conferência fiscal) e pagamento (ordem bancária) de forma desordenada, o que dificulta a compreensão do fornecedor sobre quando, efetivamente, receberá pelo produto entregue.

67. Ainda, verifica-se que o Termo de Referência é omissivo quanto às obrigações específicas das partes, limitando-se a minuta do contrato a reproduzir cláusulas genéricas de prestação de serviços, inadequadas ao objeto de aquisição de bens.

68. De acordo com o Art. 6º, inciso XXIII, alíneas 'd' e 'e' da Lei nº 14.133/2021, o Termo de Referência deve conter, obrigatoriamente:

- Os requisitos da contratação;
- O modelo de execução e o modelo de gestão do contrato.

69. As obrigações das partes são o "coração" desses modelos. É no TR que o setor requisitante (Cultura) deve dizer, por exemplo, a forma que o fornecedor deve entregar o objeto. Remeter essas obrigações apenas para a minuta do contrato é um erro de rito, pois o contrato deve ser o espelho do que foi planejado no TR.

70. Destaca-se que o TR é o documento que orienta a proposta do licitante. Se as obrigações específicas não estão lá, o licitante não consegue precificar corretamente os riscos, como por exemplo se a entrega deve considerar somente carga e descarga, que é um preço, ou se for de outra forma, podendo ter outro custo que refletirá no preço.

71. Nos termos do Art. 6º, XXIII da Lei nº 14.133/2021, o TR deve detalhar as responsabilidades da Contratada (ex: forma de acondicionamento, prazos de troca, logística de entrega) e da Contratante (ex: condições de recebimento, fiscalização técnica).



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

72. O fluxo de recebimento e pagamento previsto no Termo de Referência apresenta inconformidades críticas que exigem imediata retificação, sob pena de ilegalidade por descumprimento de normas regulamentares locais e federais:

- Recebimento Definitivo: O item 8.3 do TR deve ser retificado para que o prazo de recebimento definitivo não ultrapasse 05 (cinco) dias, em estrita conformidade com o Art. 6º, I do Decreto Municipal nº 11.947/2025. A manutenção do prazo de 30 dias úteis, além de excessiva para bens comuns, viola a norma de governança financeira do Município de Caçador/SC;
- Prazo de Pagamento: O fluxo de pagamento deve observar o Art. 141, § 3º da Lei nº 14.133/2021, que impõe o prazo máximo de 10 (dez) dias úteis para o pagamento de despesas cujos valores não ultrapassem o limite de dispensa de licitação (Art. 75, II). Considerando que diversos itens deste certame possuem valor reduzido, a previsão genérica de 30 dias para pagamento é ilegal perante a legislação federal, devendo o TR ser ajustado para prever o pagamento célere nestas hipóteses.

73. A adequação desses prazos é medida impositiva para garantir a celeridade administrativa e a isonomia, evitando que o fornecedor seja penalizado com retenções financeiras desproporcionais à natureza do objeto.

74. 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 14.133/2021.

75. Quanto as minutas do edital e contrato administrativo, juntado aos autos, verifica-se que os documentos reúnem as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie e na norma de regência, porém apresentam uma vinculação genérica ao TR, o que é positivo para evitar contradições diretas, mas negativo por omitir informações essenciais que deveriam estar transcritas para facilitar a compreensão dos licitantes.

76. O Edital, item 1.2., estabelece julgamento por Menor Preço por Item, mas obriga o licitante a oferecer proposta para todos os itens. Se o julgamento é por item, a Administração não pode obrigar a empresa a cotar todos os itens, isso seria julgamento por lote/global. Essa exigência restringe a competitividade, pois uma empresa de tecidos pode não vender candelabros. Ou se permite a participação por item isolado, ou se justifica o agrupamento em lotes por afinidade técnica (Art. 40, § 2º da NLLC).



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

77. O item 8 do Edital apresenta uma lista exaustiva de declarações e requisitos que parecem ter sido "copiados" de editais de serviços complexos ou obras, perdendo a aderência com uma compra de materiais de consumo. O item 8.9 exige que o licitante declare que sua proposta compreende a integralidade dos custos trabalhistas, normas infralegais e convenções coletivas. Essa exigência é típica de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Para a venda de um "Fan Vêu" ou "Linóleo", o fornecedor apenas entrega o produto. Exigir que ele declare conformidade com convenções coletivas específicas de trabalho no corpo da proposta de preços é um formalismo desnecessário e confuso para o comércio varejista.

78. Verifica-se que o item 17.1 do Edital remete ao TR a definição dos critérios de recebimento, aceitação e fiscalização, porém o mesmo é insuficiente e omissos nesse ponto, limitando a reproduzir o rito procedimental da Lei nº 14.133/2021, sem estabelecer critérios objetivos de aceitabilidade técnica para os itens específicos, como por exemplo qualidade de tecidos, acabamento de figurinos e especificações do linóleo.

79. Tal deficiência contraria o Art. 6º, XXIII, alíneas 'e' e 'f' da Lei nº 14.133/2021, gerando subjetivismo na atuação do fiscal e risco de recebimento de materiais de baixa qualidade. Recomenda-se que a unidade demandante complemente o TR, detalhando os critérios de aceitação e os indicadores de desempenho da contratada antes da publicação do edital."

80. De igual forma o item 18.1 do Edital estabelece que as obrigações da Contratante e da Contratada são aquelas fixadas no Termo de Referência (Anexo I). Contudo, conforme já exposto, o Termo de Referência é inteiramente omissos quanto ao rol de obrigações e responsabilidades específicas das partes.

81. Tal omissão configura vício de planejamento e viola frontalmente o disposto no Art. 6º, inciso XXIII, alíneas 'd' e 'e' da Lei nº 14.133/2021, que exige que o Termo de Referência contenha os parâmetros descritivos da solução, incluindo o modelo de execução e o modelo de gestão do contrato.

82. A remissão genérica feita pelo Edital a um documento omissos gera os seguintes riscos à Administração:

- Insegurança Jurídica: A ausência de obrigações detalhadas impede que o fiscal do contrato exija condutas específicas da contratada, como a forma de acondicionamento dos figurinos, a logística de descarga do linóleo ou o prazo para substituição de itens com defeitos de fabricação.
- Prejuízo à Seleção da Proposta: O licitante, ao não conhecer suas obrigações acessórias (ex: entrega técnica, prazos de garantia, responsabilidade por frete e descarga), não



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

consegue precificar corretamente sua proposta, o que pode levar a pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro ou à inexecução contratual.

- Inadequação do Objeto: Enquanto a minuta do contrato apresenta obrigações genéricas voltadas à "prestação de serviços", o objeto da licitação é uma "aquisição de bens". Sem o detalhamento no TR, a Administração fica desprotegida quanto às particularidades de uma compra de materiais artísticos.

83. Quanto ao prazos de pagamento e liquidação, Item 19.1, o Edital remete ao TR. Ressalta-se que o TR está em desacordo com o Decreto Municipal nº 11.947/2025, e portanto o Edital herda esse vício.

II. DA CONCLUSÃO

84. 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 a revisão dos documentos de planejamento, para fins de prosseguimento do processo, sujeito à avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência do ajuste, devido aos apontamentos exarados ao longo deste parecer.

85. Havendo complementação da instrução do processo de contratação, não há necessidade de devolver os autos para nova manifestação desta unidade jurídica.

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

Caçador, SC, 28 de março de 2026.

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