



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

Parecer nº 102/2026

Processo Administrativo Eletrônico nº 793/2026

Referência: Serviços de Inventário Patrimonial

**EMENTA.** CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS DE INVENTÁRIO PATRIMONIAL. 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 contratação de empresa especializada para a realização de inventário físico de bens patrimoniais móveis da Prefeitura de Caçador/SC, contemplando atividades de levantamento in loco, identificação, etiquetagem patrimonial, registro fotográfico individualizado, conciliação com os dados contábeis e elaboração de relatórios.

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.**<sup>1</sup>

## **I. DA ANÁLISE JURÍDICA**

---

<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**

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.
6. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.
7. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.
8. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.
9. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *“o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...] É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer”*<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 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:

*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;*



**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.*

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 possui inconsistências técnicas, que fragilizam a continuidade do procedimento.

17. O Levantamento de Mercado elaborado no ETP, apresenta os valores apurados para fins de justificar o valor da contratação, o que não está correto. De acordo com o Art. 18, § 1º da Lei nº 14.133/2021, o ETP deve conter elementos distintos para finalidades diferentes, servidor o Levantamento de Mercado para prospectar como o mercado resolve o problema. É uma análise de soluções e alternativas, não de preços.

18. Ao colocar apenas orçamentos no item 5, a equipe de planejamento "pulou" a etapa de análise de alternativas, o que pode levar à escolha de uma solução ineficiente ou obsoleta.

19. O Levantamento de Mercado deve ser uma prospecção técnica. Ele deve responder: "Quais são as opções que o mercado oferece para resolver o meu problema de inventário?". Para o caso em análise, quanto a necessidade de levantamento patrimonial, o item 5 deveria abordar:

a) **Análise de Alternativas - o "Fazer" vs. "Comprar":**

- **Execução Direta:** É possível fazer com servidores próprios? (Justificar por que não, ex: falta de pessoal treinado).
- **Execução Indireta (Contratação):** É a solução escolhida. Por quê? (Ex: maior rapidez, tecnologia especializada).

b) **Prospecção de Tecnologias:**

- O mercado oferece etiquetas de código de barras, QR Code ou RFID?



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

- Existem softwares que fazem a conciliação automática com o sistema e-Publica?
- A solução deve incluir fotos e georreferenciamento?

**c) Existência de Competitividade:**

- O mercado possui muitas empresas aptas? (Análise de contratações similares no PNCP para ver se os editais costumam ter muitos licitantes).
- Existem barreiras de entrada que podem restringir a competição?

**d) Justificativa da Escolha:**

- Com base nas opções acima, justifica-se a escolha pela contratação de empresa que utilize a tecnologia "X" por ser a mais vantajosa economicamente e tecnicamente.

20. Sem o levantamento de mercado adequado, o ETP fica vulnerável a questionamentos de que a Administração não buscou a "melhor solução", mas apenas a "mais comum" ou a "primeira que encontrou".

21. Os dados constantes no item 5, deverão ser utilizados para fins de dimensionar o valor da contratação do item 6, desde que devidamente organizada, para fins de corrigir falhas metodológicas inseridas no item 5, que acabam por comprometer a validade da pesquisa de preços, e expõe a administração a riscos de sobrepreço ou inexecuibilidade.

22. Embora verifica-se que o planejamento tenha buscado fontes variadas (PNCP e cotações diretas), a falta de uma análise crítica e comparativa fere o disposto no Art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e a jurisprudência do TCU, tendo alguns pontos de inconformidade.

23. A pesquisa utiliza preços globais de municípios como Lacerdópolis e Presidente Castello Branco para balizar o preço de Caçador, que são municípios. Comparar o "valor global" de um contrato de 3.000 itens com um de 15.000 é um erro técnico elementar.

24. Importante que a pesquisa se baseie em preços unitários por item inventariado. Sem converter os valores do PNCP para "R\$ por item", a média de R\$ 60.001,83 pode ser irrelevante e enganosa para a realidade de Caçador.

25. Também verifica-se inconsistência no objeto relacionado ao contrato de Catanduvas (R\$ 87.615,35) que inclui o levantamento de bens imóveis e infraestrutura, sendo que o objeto constante da documentação avaliada, refere-se a bens móveis. Ao incluir um contrato que abrange imóveis na média, a Administração está "inflando" o preço de referência com serviços que não serão executados, o que caracteriza risco de sobrepreço

26. Ademais, as cotações diretas apresentam uma variação de 211% entre a menor (R\$ 90.000,00) e a maior (R\$ 280.500,00). Uma disparidade tão alta indica que as empresas não entenderam o escopo ou que o Termo de Referência está ambíguo. O TCU recomenda que



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

valores muito distantes da média (outliers) sejam descartados ou justificados detalhadamente, o que não foi feito.

27. A média de R\$ 193.500,00 pode estar sendo puxada para cima por cotações irreais, enquanto a cotação de R\$ 90.000,00 pode ser inexequível para 15.000 itens..

28. Por fim verifica-se que o orçamento da empresa Alpha Prime cotou R\$ 210.000,00, porém baseado em 22.000 itens. Se a estimativa constante do ETP é de 15.000 itens, a cotação da Alpha Prime não pode ser usada na média sem ser recalculada proporcionalmente. Utilizá-la como está distorce o valor de referência para cima.

29. A análise do item 7 do ETP, revela que a redação atual é genérica e repetitiva, assemelhando-se mais a uma justificativa do que a uma descrição técnica da solução. Segundo o Art. 18, § 1º, inciso VII da Lei nº 14.133/2021, este item deve descrever a solução "como um todo", abrangendo o ciclo de vida do objeto e as entregas esperadas.

30. O texto diz que haverá "levantamento pormenorizado", mas não explica as etapas (ex: planejamento, vistoria física, etiquetagem, fotografia, conciliação e entrega final), menciona a compatibilidade com o sistema *e-Pública*, mas não define como isso ocorrerá. Será via importação de arquivo? Integração? Digitação manual pela contratada?. Ainda o que compõe a "entrega organizada"? o texto não descreve a forma de apresentação do produto, por exemplo se será mediante Relatório Geral de Bens, Termos de Responsabilidade por Secretaria, Banco de Dados de Fotos, Relatório de Bens Inservíveis.

31. Na sequência o item 8, diz que "O objeto pretendido não pode ser fracionado ou parcelado, pois se trata de item único". Porém tal justificativa é considerada uma justificativa tautológica, ou seja, ela não explica o motivo real, apenas repete a conclusão.

32. O art. 40, § 2º e art. 47, inciso II da Lei nº 14.133/2021 estabelecem o parcelamento como regra para ampliar a competitividade. Para não parcelar, a Administração deve provar que a divisão do objeto causaria prejuízo técnico ou perda de economia de escala. Por exemplo o serviço poderia ser parcelado por "Lotes de Secretarias" para permitir que empresas menores participassem. Poderia ter sido apresentada uma redação com maior robustez na justificativa do não parcelamento, como por exemplo:

**8. JUSTIFICATIVA PARA O NÃO PARCELAMENTO**

*Optou-se pelo não parcelamento do objeto em lotes (ex: por Secretarias ou Fundos) com base nos seguintes fundamentos:*

*Unidade Metodológica: O inventário exige padronização rigorosa na etiquetagem, registro fotográfico e critérios de avaliação. A execução por múltiplas empresas poderia gerar bases de dados heterogêneas, dificultando a consolidação final e a importação no sistema e-Pública.*



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

*Responsabilidade Única pela Conciliação: A fase mais crítica é a conciliação físico-contábil. Ter uma única empresa responsável garante a integridade do saneamento de dados, evitando conflitos de informações entre diferentes lotes.*

*Economia de Escala: A contratação centralizada reduz custos fixos de mobilização de equipe e supervisão, resultando em um preço unitário por item mais vantajoso para o Município*

33. O item 10 do ETP, apresenta uma insuficiência técnica e jurídica que compromete o cumprimento do dever de planejamento instituído pela Lei nº 14.133/2021. A redação atual é meramente declaratória e genérica, o que contraria o Art. 18, § 1º, inciso X, da referida lei.

34. A Lei nº 14.133/2021 exige que o ETP contenha as "providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato". O texto apresentado limita-se a dizer que o setor é "capacitado", mas não descreve quais ações concretas serão tomadas para viabilizar o início dos serviços. A simples existência de um setor não substitui o planejamento das providências operacionais necessárias.

35. Para um serviço de inventário patrimonial, as "providências prévias" deveriam detalhar, no mínimo:

- Logística de Acesso: Como será garantido o acesso da empresa às 20+ unidades administrativas (chaves, autorizações de entrada, acompanhamento de servidores locais)?
- Infraestrutura Tecnológica: Os perfis de acesso ao sistema e-Pública já foram solicitados ao TI? Há licenças de software suficientes para os funcionários da contratada?
- Comunicação Institucional: Já houve a expedição de circular ou memorando informando todas as Secretarias e Fundos sobre o cronograma do inventário para evitar que equipes fiquem ociosas na porta de unidades fechadas?
- Espaço Físico: Onde a equipe da contratada se instalará para processar os dados e relatórios?

36. A ausência de informações, pode gerar riscos e consequências pela omissão administrativa, por exemplo se a empresa for contratada e não puder acessar o sistema, ela poderá pleitear o pagamento por disponibilidade (ociosidade), gerando dano ao erário, ou ainda atrasos causados pela falta de providências da Administração servirão como fundamento para pedidos de aditivos de prazo e valor.

37. Dizer que o setor é "capacitado" é subjetivo. O ETP deveria prever, por exemplo, a designação formal da comissão de recebimento e a definição de um cronograma de reuniões de alinhamento antes da Ordem de Serviço.



38. Sugere-se que o item 10 do ETP seja reescrito para listar ações cronológicas, tais como:

- Designação formal do Gestor e Fiscais (técnico e administrativo) via Portaria.
- Criação de logins e senhas temporários no sistema e-Publica para a equipe técnica da contratada.
- Elaboração de Cronograma de Visitas pré-aprovado por todas as Secretarias Municipais.
- Reunião de Alinhamento Inicial para entrega de plantas baixas ou listagens prévias do sistema e-publica (migração).

39. o item 12 do ETP revela que, embora a Administração tenha identificado corretamente alguns impactos, a redação é insuficiente frente às exigências do Art. 18, § 1º, inciso XII, da Lei nº 14.133/2021.

40. A nova Lei de Licitações exige não apenas a descrição dos impactos, mas também as "respectivas medidas mitigadoras", incluindo requisitos de baixo consumo e logística reversa. O texto limita-se a listar problemas sem propor soluções ou obrigações contratuais, pois menciona a emissão de poluentes por veículos e o consumo de energia, mas não estabelece como a contratada deve minimizar isso, como por exemplo otimização de rotas ou uso de equipamentos de baixo consumo.

41. Por fim o item 13 do ETP carece de uma demonstração mais robusta quanto à viabilidade econômica e ao custo-benefício, conforme exigido pelo Art. 18, § 1º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021. Embora a justificativa técnica, relacionada a falta de pessoal e prazo do TCE/SC, seja válida, a conclusão de viabilidade deve ser o "fechamento" de todo o estudo, refletindo se a solução escolhida é a mais vantajosa sob todos os aspectos, técnico, econômico e de gestão. A conclusão deve reforçar que a viabilidade está atrelada ao alcance dos resultados do item 9, e não apenas ao cumprimento de uma tarefa burocrática, como por exemplo:

### **13. VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO**

*Diante dos estudos realizados, conclui-se pela viabilidade técnica, econômica e jurídica da contratação de empresa especializada para a execução do inventário patrimonial móvel, fundamentada nos seguintes pilares:*

*13.1. Viabilidade Técnica: A especialização da solução garante o uso de tecnologias (softwares e coletores) e metodologias de conciliação físico-contábil que o Município não dispõe internamente, assegurando a fidedignidade dos dados exigida pelo TCE/SC.*

*13.2. Viabilidade Operacional: A carência de recursos humanos no Setor de Patrimônio, aliada à complexidade de inventariar 15.000 itens em mais de 20 unidades, torna a execução direta inviável sem o prejuízo das rotinas administrativas essenciais e do cumprimento dos prazos legais de prestação de contas.*



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

*13.3. Viabilidade Econômica: O valor estimado da contratação mostra-se compatível com os benefícios esperados, notadamente a redução de riscos de sanções por parte do Tribunal de Contas e a otimização da gestão de ativos, evitando compras em duplicidade e permitindo o descarte adequado de bens inservíveis.*

*13.4. Conclusão: Portanto, a contratação é a solução que melhor atende ao interesse público, desde que observadas as adequações sugeridas quanto à metodologia de pesquisa de preços e às providências prévias de fiscalização, revelando-se adequada e necessária para o pleno atendimento da necessidade administrativa.*

42. 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:

*§ 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.*

43. Observa-se que a Unidade Demandante não instruiu o processo com a Análise de Riscos, em inobservância ao disposto no Art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 e, especificamente, aos §§ 3º e 4º do Art. 46 do Decreto Municipal nº 10.792/2023. O regulamento municipal é claro ao estabelecer que a análise deve ser realizada "independentemente da formulação de matriz de risco", visando sanar "incongruências do procedimento".

44. A natureza técnica do serviço de inventário e conciliação contábil apresenta riscos elevados que, se não mapeados, que podem frustrar a finalidade da contratação. Entre os riscos latentes, destacam-se:

- Risco de Inconsistência de Dados: A entrega de dados incompatíveis com o sistema e-Pública, impossibilitando a migração e gerando retrabalho para os servidores municipais.
- Risco de Acesso e Logística: A impossibilidade de acesso da contratada a todas as unidades administrativas (20+ locais) por falta de coordenação interna, gerando pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro por ociosidade da equipe.



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

- Risco de Responsabilidade Trabalhista: A classificação equivocada do regime de execução (DEMO vs. Escopo), que pode atrair passivos judiciais ao Município se a fiscalização administrativa não for rigorosa.
- Risco de Perda de Prazos Legais: O atraso na entrega dos relatórios finais que comprometa o prazo de envio das informações ao Tribunal de Contas do Estado (TCE/SC).

45. Nesse sentido, e considerando que a fase preparatória ainda permite correções, recomenda-se que a Unidade Demandante elabore um Mapa de Riscos simplificado antes da publicação do edital. Este documento deve identificar:

- O evento de risco;
- A probabilidade e o impacto;
- A medida preventiva, ex: designação de interlocutores nas secretarias;
- A medida de contingência, ex: previsão de glosas contratuais por erro de catalogação.

46. A elaboração da análise de riscos, neste caso concreto, não é mera formalidade, mas medida de eficiência administrativa e segurança jurídica para os fiscais do contrato, servindo de guia para a gestão contratual e evitando que falhas previsíveis se tornem prejuízos irreparáveis ao controle patrimonial do Município.

47. 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;*



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

- 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;*

48. O Termo de Referência juntado aos autos, em que pese reunir cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, é o documento que operacionaliza o planejamento, traduzindo as estratégias do ETP em especificações técnicas e obrigações que guiarão a licitação e o futuro contrato.

49. O documento apresentado é, em diversos aspectos, tecnicamente bem elaborado. Contudo, apresenta algumas inconsistências que merecem atenção, antes da sequência do procedimento.

50. O item 1.1 do TR classifica o serviço como "regime de dedicação exclusiva de mão de obra". Ressaltamos que o inventário patrimonial é, por natureza, um serviço por escopo (Art. 6º, XVII, da Lei nº 14.133/2021), focado na entrega de um resultado específico (relatórios, etiquetas e banco de dados). O regime de DEMO (Art. 6º, XVI) é reservado a serviços contínuos onde os empregados ficam à disposição da Administração e não podem compartilhar recursos com outros contratos.

51. A manutenção indevida deste regime atrai a responsabilidade subsidiária da Administração por encargos trabalhistas e solidária por previdenciários (Art. 121, § 2º). Além disso, exige uma estrutura de fiscalização administrativa onerosa (conta vinculada, fiscalização de folha de pagamento) que não se justifica para este objeto.

52. Recomenda-se assim a adequação, alterar o regime para prestação de serviço comum por medição de resultados.

53. Por fim, o TR, no item 9.3.4, referente a Qualificação Técnica, limitou-se a exigir uma "Declaração de conhecimento das condições locais". Ele omitiu a exigência de atestados e da equipe técnica que o ETP definiu como necessária, conforme item 3.1 do ETP, que estabelece:

*"3.1 Além dos documentos exigidos para contratação com o poder público, a empresa deverá comprovar a qualificação técnica, com experiência comprovada em inventário patrimonial em órgãos públicos; Atestado(s) de capacidade técnica emitido(s) por*



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

*peessoa jurídica de direito público e Equipe técnica com profissionais com experiência em controle patrimonial público;"*

54. A ausência de exigência de Atestados de Capacidade Técnica no TR, contrariando o ETP é um risco alto. Sem exigir atestados, qualquer empresa, mesmo sem experiência, pode vencer a licitação. Para um inventário de 15.000 itens com conciliação contábil, a falta de comprovação de experiência prévia pode levar a um serviço mal executado, gerando erros no balanço patrimonial e apontamentos pelo TCE/SC.

55. O TR também não especifica quem será o Responsável Técnico pela execução do serviço. Ressaltamos que todo serviço de inventário patrimonial e avaliação de bens exige um profissional legalmente habilitado para assinar os relatórios e laudos. Se o TR não exige esse vínculo na habilitação, a Administração não tem garantia de que o produto final terá validade jurídica e contábil.

56. Para alinhar o TR ao ETP e garantir a segurança da contratação, sugerimos incluir no item de Qualificação Técnica:

- Atestado de Capacidade Técnica: Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto (inventário de bens móveis), emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado.
- Responsável Técnico: Comprovação de que a empresa possui em seu quadro permanente, na data da licitação, profissional de nível superior (ex: contador em razão da conciliação contábil) devidamente registrado no conselho de classe, que será o responsável técnico pelos serviços.

57. Alguns pontos que entendemos merecerem atenção na formulação do TR, é quanto a descrição das obrigações da Contratada, Item 6.10. Percebe-se que está se utilizando apenas cláusulas padrão ou seja, textos genéricos que servem para qualquer contrato, e dada a especificidade do serviço técnico que pretende-se contratar, as obrigações estão desalinhadas ou insuficientes em relação ao objeto.

58. As obrigações constantes do TR são juridicamente válidas, mas tecnicamente insuficientes. Elas protegem o Município contra processos trabalhistas, aplicadas ao regime de DEMO, mas não protegem contra um inventário mal feito.

59. Por exemplo, em virtude da classificação do serviço como Dedicção Exclusiva de Mão de Obra (DEMO), surgiram obrigações que não fazem sentido para inventário, como o item 6.7, que obriga a empresa a manter um preposto no local da execução durante todo o período. Destaca-se que o inventário é itinerante (20 locais), e se a equipe estiver na Secretaria de Saúde



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

e o preposto tiver que ficar no Paço Municipal, a empresa terá um custo extra de pessoal que será repassado no preço da licitação, sem ganho técnico para a Prefeitura, o o item 6.10, inciso IV, que obriga a alocação de empregados com "habilitação adequada", mas não diz qual (Contador? Auxiliar?).

60. As obrigações devem focar na logística de campo (acesso às salas) e na integridade dos dados (importação no sistema).

61. Em resumo, além das obrigações gerais constantes do TR, sugere-se sejam incluídas obrigações específicas, como por exemplo:

a) Para o Contratante (Município):

- Acesso e Logística: Franquear o acesso dos funcionários da Contratada a todas as dependências das Secretarias, Fundos e Autarquias listadas no Termo de Referência, observando-se os horários de funcionamento administrativo.
- Designação de Interlocutores: Designar, em cada unidade administrativa, um servidor responsável por acompanhar a equipe de campo, facilitar a abertura de salas/depósitos e validar o relatório de visita diária.
- Ambiente Tecnológico: Disponibilizar perfis de acesso (login e senha) ao sistema de gestão patrimonial e-Pública, com as permissões necessárias para a inserção e atualização de dados, bem como fornecer suporte básico sobre as regras de negócio do software utilizado pelo Município.
- Base de Dados Inicial: Fornecer à Contratada, em formato digital editável (Excel ou .csv), a listagem atualizada dos bens constantes no sistema anterior (Betha), para fins de conciliação e saneamento.
- Aprovação de Metodologia: Analisar e aprovar, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, o Plano de Trabalho e o Manual de Procedimentos apresentado pela Contratada.

b) Para a Contratada:

- Plano de Trabalho: Apresentar, em até 10 (dez) dias após a assinatura do contrato, o cronograma detalhado de visitas por Secretaria e o Manual de Procedimentos Técnicos (critérios de avaliação, padronização de fotos e descrições).
- Equipamentos e Insumos: Disponibilizar todos os equipamentos necessários (coletores de dados, câmeras de alta resolução, notebooks) e mão de obra qualificada, sendo vedada a utilização de estagiários para a função de avaliador patrimonial.



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

- Qualidade da Informação: Garantir que os registros fotográficos sejam individualizados e permitam a leitura nítida da plaqueta de patrimônio e do número de série do fabricante, quando houver.
- Atualização do Sistema: Responsabilizar-se pela inserção direta ou importação em lote de todos os dados coletados no sistema e-Pública, garantindo que não haja inconsistências ou duplicidades de registros.
- Saneamento de Etiquetas: Realizar a retirada física das etiquetas patrimoniais antigas ou danificadas, procedendo à sua entrega formal ao Setor de Patrimônio para fins de baixa e controle.
- Sigilo e LGPD: Firmar Termo de Confidencialidade específico, comprometendo-se a não utilizar, divulgar ou reproduzir quaisquer dados patrimoniais ou logísticos do Município para fins alheios ao objeto contratual, sob as penas da Lei nº 13.709/2018.
- Backup de Segurança: Manter cópia de segurança (backup) integral de todos os dados e fotos coletados até a emissão do Termo de Recebimento Definitivo pela Administração.

62. A inclusão de referidas obrigações evita que a empresa alegue "tempo perdido" por falta de chaves ou acesso aos locais, mediante a designação de interlocutores em cada setor, o que é uma das causas de pedidos de reequilíbrio em inventários, ainda a proibição de estagiários para avaliação e a exigência de fotos nítidas para fins de elevar o padrão da entrega, garantindo que o inventário suporte auditorias do TCE/SC.

63. Ao focar nessas obrigações, a fiscalização deixa de ser sobre "folha de pagamento" e passa a ser sobre a qualidade do dado patrimonial.

64. Quanto a fiscalização, verifica-se que o TR dedica quase 3 páginas (itens 7.12 a 7.32) detalhando a fiscalização de obrigações trabalhistas, como folha de pagamento, FGTS, exames admissionais, etc., pelo fato da classificação do serviço erroneamente como Dedicção Exclusiva de Mão de Obra (DEMO).

65. A servidora designada para fiscal administrativa (Joseleia Ribeiro) terá a incumbência de conferir mensalmente toda a documentação trabalhista da empresa, e por exemplo a falha na fiscalização pode gerar uma condenação subsidiária do Município, na Justiça do Trabalho.

66. Portanto a recomendação de alterar o regime de DEMO para Execução por Escopo, essa fiscalização pesada desaparece. O foco deve ser apenas na regularidade fiscal (CNDs) e na entrega do serviço.

67. Outro ponto, é que o TR menciona no item 6.5 que haverá um "método de aferição dos resultados", mas não define qual é esse método. A Lei 14.133/2021 exige que o pagamento



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

seja vinculado ao desempenho. O TR não diz o que acontece se a empresa errar a catalogação de 10% dos bens, por exemplo. Portanto deve ser revista a previsão, sugerindo-se seja incluída uma Tabela de Glosas (Descontos), como por exemplo: Erro na etiqueta ou foto: Desconto de 5% no valor do item, ou Atraso na entrega do relatório por Secretaria: Multa diária de 0,1% do valor da etapa.

68. Ademais o TR não explica como a fiscal técnica (Gislaine) conferirá os 15.000 itens. É possível para uma única servidora conferir 100% do trabalho de uma equipe terceirizada simultaneamente em 20 locais diferentes?

69. Nesse sentido sugere-se que se preveja uma fiscalização por amostragem. Exemplo: "A fiscalização técnica realizará a conferência de 5% a 10% dos bens inventariados em cada Secretaria. Caso o índice de erro na amostra seja superior a 2%, o lote deverá ser refeito integralmente pela contratada".

70. Quanto aos prazos de Recebimento e Pagamento, o item 8.1 fala em recebimento provisório em 120 dias e o item 8.7 em recebimento definitivo em 180 dias, o que significa que a empresa pode trabalhar 6 meses sem receber o valor definitivo. Isso afasta boas empresas e atrai apenas "aventureiras" ou empresas que embutem o custo financeiro da espera no preço, elevando o valor da licitação.

71. Sugere-se estabelecer medições mensais por etapa concluída, como por exemplo: "A cada Secretaria finalizada e com dados importados no e-Pública, a fiscalização terá xxx dias para o recebimento provisório e xxx dias para o definitivo, liberando o pagamento proporcional".

72. Analisando a Cláusula de Sanções Administrativas, itens 6.12 a 6.22 do TR, novamente verifica-se a utilização pura e simples de cláusulas padrão, estritamente genérica, tratando apenas de "inexecução parcial ou total" e "atraso".

73. Dada a especificidade do serviço de inventário, destacamos que o maior risco não é a empresa atrasar, mas ela entregar um dado errado que contamine a contabilidade do Município. Se a sanção for apenas sobre o "prazo", a empresa pode entregar o serviço no dia certo, mas com 30% dos dados incorretos, e o fiscal terá dificuldade jurídica para aplicar uma multa específica.

74. A estrutura das sanções deve focar na qualidade técnica, como por exemplo:

***DAS MULTAS POR DESEMPENHO TÉCNICO (ESPECÍFICAS)***

*Sem prejuízo das sanções gerais, a Contratada estará sujeita às seguintes multas específicas, calculadas sobre o valor da etapa (Secretaria/Fundo) em que ocorrer a falha:*



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

*Erro de Catalogação/Identificação: Multa de 0,5% por item que apresente erro de descrição, classificação contábil incorreta ou ausência de número de série (quando existente no bem), identificado em conferência por amostragem.*

*Falha no Registro Fotográfico: Multa de 0,2% por item cuja foto esteja desfocada, escura ou que não permita a identificação inequívoca do bem e de sua plaqueta patrimonial.*

*Inconsistência na Importação de Dados: Multa de 1% por lote de importação que apresente erros de sistema, duplicidade de registros ou campos obrigatórios em branco, decorrentes de falha na alimentação do software e-Pública.*

*Extravio ou Dano a Etiquetas: Multa de R\$ [valor a definir] por etiqueta patrimonial nova extraviada ou danificada por negligência da equipe de campo.*

*Descumprimento de Normas de Segurança/LGPD: Multa de 5% do valor total do contrato por qualquer incidente de vazamento de dados ou acesso não autorizado a informações sigilosas do Município, sem prejuízo das sanções civis e penais cabíveis.*

**DO MECANISMO DE GLOSA (DESCONTO DIRETO)**

*Fica estabelecido o regime de Glosa Técnica, onde os valores correspondentes aos erros identificados na conferência por amostragem (conforme item 7.32) serão descontados diretamente da fatura mensal, antes da aplicação de qualquer sanção administrativa formal.*

*Parágrafo Único: A aplicação da glosa não impede a abertura de processo administrativo para aplicação de sanção de impedimento de licitar, caso o índice de erros técnicos supere 15% do total da amostra em 03 (três) medições consecutivas.*

75. Nesta proposta a multa deixa de ser sobre o "valor total do contrato", que seria desproporcional para um erro pequeno, e passa a ser sobre o item ou a etapa. Isso dá segurança jurídica ao fiscal para punir o erro pontual. Ao punir o erro pontual, obriga-se a empresa a manter um controle de qualidade interno rigoroso antes de enviar os dados para a Prefeitura, e a gradação das multas atende ao princípio da razoabilidade exigido pelo Art. 156, § 1º da Nova Lei de Licitações.

76. Outro ponto é a inserção da glosa, que é um ajuste financeiro imediato, ou seja, pagar apenas pelo que foi bem feito. Sendo a sanção uma punição pelo comportamento da empresa, ter os dois mecanismos protege o erário de forma muito mais eficiente.

77. Por fim, alertamos quanto a segregação de funções, vez que a servidora Gislaine Santana de Moraes assina o ETP, a Pesquisa de Preços, o TR e é designada como Fiscal Técnica.

78. Embora a Lei 14.133 permita o acúmulo em municípios pequenos, o Princípio da Segregação de Funções recomenda que quem planeja não seja o único a fiscalizar, para evitar que erros do planejamento sejam "encobertos" na execução.

79. Sugere-se a designação de fiscal suplente de uma secretaria diferente para dar suporte na validação final dos dados.



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

80. 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.

**II. DA CONCLUSÃO**

81. 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.

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

83. 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**