

## PARECER JURÍDICO PRELIMINAR

**Assunto:** Análise e emissão de Parecer Jurídico em minuta de Edital de Credenciamento

**Encaminhamento:** Setor de Licitações do Município de Xanxerê/SC

**Objeto:** *“Credenciamento na modalidade pessoa jurídica, empresas proprietárias de equipamentos agrícolas, “colhedora auto motriz e ou trator agrícola potência mínima de 80cv, equipado com colhedora de forragem e carreta basculante”, destinados aos Agricultores, na prestação de serviços de ensilagem de milho e culturas de inverno, mediante celebração de Contrato de Prestação de Serviços entre o Credenciado e o Município de Xanxerê-SC”.*

### I. RELATÓRIO

Finalizada a fase preparatória do presente Processo Licitatório, o Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC, encaminhou os Autos até esta Procuradoria para fins de análise e emissão de parecer jurídico preliminar acerca da regularidade do Processo Licitatório, cujo objeto refere-se ao *“Credenciamento na modalidade pessoa jurídica, empresas proprietárias de equipamentos agrícolas, “colhedora auto motriz e ou trator agrícola potência mínima de 80cv, equipado com colhedora de forragem e carreta basculante”, destinados aos Agricultores, na prestação de serviços de ensilagem de milho e culturas de inverno, mediante celebração de Contrato de Prestação de Serviços entre o Credenciado e o Município de Xanxerê-SC”.*

Compulsando os Autos, verifico a juntada dos seguintes documentos, sucintamente destacadas abaixo.

- I. Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- II. Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência (TR);
- III. **Pesquisa de preços;**

#### IV. Minuta do **Edital**, Minuta do **Contrato** e outros anexos.

Recebo os Autos no estado em que se encontram, mediante solicitação dirigida a esta Procuradoria Jurídica, pelo qual procedo a análise e elaboração de Parecer Jurídico Preliminar.

É o lacônico relatório.

## II. PARECER

### II.I DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumpra esclarecer, preliminarmente, que o **parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Edital**, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da legalidade. É o entendimento do Tribunal de Contas da União, neste exato sentir:

*(...) O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. **O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação.** Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo.<sup>1</sup> (...)*  
(Grifei)

É, inclusive, o que recomenda a Consultoria-Geral da União, de acordo com o Manual de Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, senão:

**O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões**, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo

<sup>1</sup> Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 186/2010 – Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Processo n. 018.791/2005-4.

*significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto. (Grifei)*

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do presente Processo Licitatório.

## II.II DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Trata-se de análise de Processo Licitatório, que faz referência a um **CRENCIAMENTO** por **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**. Fundamenta-se o presente credenciamento conforme redação do artigo 74, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, vez que aplicado este procedimento às situações em que verificada a **inviabilidade de competição entre os interessados**, senão, vejamos:

*Art. 74. É **inexigível** a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: (...) IV - **objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento** (...)*

O Credenciamento é o procedimento por meio do qual a Administração Pública credencia, mediante chamamento público, fornecedores e/ou prestadores de serviços públicos nas hipóteses em que a natureza do serviço a ser prestado impossibilita estabelecer confronto entre os interessados, procedendo-se ao credenciamento dos interessados que atendam às condições estabelecidas no edital. Vejamos síntese do entendimento do Tribunal de Conta da União.

**Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de participantes.** PODER EXECUTIVO PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA ASSESSORIA JURÍDICA *Palácio do Executivo, Praça da Matriz, nº 01, Bairro Centro CNPJ 05.105.143/0001-81, São Sebastião da Boa Vista, Marajó, Pará. CEP 68.820-000 contratados". (Acórdão 3.567/2014 - Plenário, rel. Min. José Múcio, rev. Min. Benjamin Zymler). (Grifei).*

Nota-se, que o objetivo do presente certame é justamente viabilizar o credenciamento de **proprietárias de equipamentos agrícolas, “colhedora auto motriz e ou trator agrícola potência mínima de 80cv, equipado com colhedora de forragem e carreta basculante, para prestação de serviços de ensilagem de milho e culturas de inverno**, não havendo razão para proceder pela formalização de um processo licitatório por pregão, por exemplo, para escolha de uma empresa em detrimento de outra, **razão pela qual a realização do procedimento auxiliar de credenciamento é o instrumento que melhor se adequa aos interesses da Administração Pública.** Pois bem!

Em detida análise aos Autos, verifico que o Processo está instruído com **(i) Termo de Referência**, nele constando todos os elementos substanciais ao fiel andamento da fase inicial do certame; **(ii) Dotação orçamentária**, indicando qual a fonte dos recursos orçamentários necessários para a eventual contratação; **(iii) Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, elencando as razões, requisitos e soluções, bem como os elementos probantes relacionados a viabilidade técnica e econômica da contratação; e **(iv) Minuta do Edital, Minuta do Contrato e seus respectivos anexos.**

Por essa razão, resta assegurada a regularidade jurídica da instrução da fase interna (preparatória) do presente Processo Licitatório, vez que observada a sua compatibilidade com aquilo que define o ordenamento jurídico vigente.

### **II.II.I DA ANÁLISE DO TERMO DE REFERÊNCIA E ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**

Define o art. 6º, inciso XXIII da Lei nº 14.133/21, que o **Termo de Referência** é documento necessário para a contratação de bens e serviços, e deverá conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos, sendo eles:

*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; (Grifei).

O inciso XX do mesmo artigo define, por sua vez, que o **Estudo Técnico Preliminar** é “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”, devendo conter os seguintes elementos (Vide art. 18, inciso XI, §1º):

§ 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 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.*  
(Grifei)

Analisando detidamente o **Termo de Referência (TR)** e o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, verifica-se que todos os requisitos/elementos exigidos nos citados artigos foram observados, não havendo sugestão de alteração/modificação.

Importante mencionar, de todo modo, o **DECRETO MUNICIPAL Nº 07**, de 08 de janeiro de 2024<sup>2</sup>, que trata da **elaboração da pesquisa de preços** para fins da determinação do preço estimado do processo. Veja-se a redação do art. 5º, incisos I e II, e §1º, do citado Decreto, senão:

*Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, quando possível, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente; II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente (...)* § 1º **Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.**

Conforme se extrai do artigo, deve se priorizada a ordem dos parâmetros estabelecidos nos incisos do Decreto de forma preferencial. Analisando o ETP, mormente o item 5, denominado “*Levantamento de Mercado*”, percebe-se que a pesquisa de preços foi realizada

---

<sup>2</sup> Estabelece o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens, contratação de serviços em geral e para contratação de obras e serviços de engenharia no âmbito do município de Xanxerê/SC, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

de início pelo portal ComprasGov, onde não foi possível encontrar itens similares, em sequência foi utilizada as contratações similares de outros entes públicos, bem como pesquisa direta com fornecedores, possibilitando um resultado favorável. Veja-se:

## 5. Levantamento de Mercado

Para realização da pesquisa de preços, foram seguidos parâmetros, em acordo com o art.5º do Decreto nº 7/2024, a saber:

I: pesquisa de preços junto ao painel de preços do [compras.gov.br](https://compras.gov.br), sendo que não foi possível encontrar item desejado, conforme anexo.

II: buscou-se contratações similares de outros entes públicos em que foi possível localizar contratações semelhantes.

III: pesquisa com os fornecedores da região, resultando também em resultados satisfatórios de pesquisa de preços.

Desta forma, relativamente a pesquisa de preços, tenho que foram observados os parâmetros estabelecidos nos incisos II e IV do Decreto supracitado.

Para mais além, fora apresentada no Estudo Técnico Preliminar a justificativa para a realização do credenciamento, a qual aduz:

*Após a verificação entre as opções disponíveis optou-se pela escolha mais econômica e vantajosa que foi do credenciamento de empresas terceirizadas para realização do serviço de ensilagem. Essa decisão tem como objetivo alcançar resultados em menor tempo e significativos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos escassos recursos humanos da secretaria de desenvolvimento econômico e Agricultura. Do ponto de vista de economicidade o credenciamento de empresas terceirizadas permitirá a redução de gastos recorrentes relativos a gasto com pessoal, insalubridade, deslocamento de equipes, depreciação, manutenção de equipamentos isto eliminará atrasos e interrupções na época de colheita que são essenciais para não haver prejuízo na qualidade da silagem e consequente produção de leite e ganho de peso dos animais. Este credenciamento é a solução mais adequada para atender as necessidades agrícolas do Município de Xanxerê-SC*

A estimativa da quantidade foi justificada no Estudo Técnico Preliminar (ETP) nos seguintes termos:

## 7. Estimativa das Quantidades a serem Contratadas

O quantitativo proposto visa atender integralmente à demanda operacional da Secretaria Municipal de Agricultura de Xanxerê durante a Safra 2025 /2026, conforme demonstrado na tabela anexa. Considera-se que o ciclo produtivo do milho e do sorgo para silagem, predominantemente associado à safra de verão, ocorre entre os meses de janeiro e março, podendo sofrer variações em função das cultivares utilizadas e das condições climáticas. Para fins de planejamento, adota-se um período estimado de até 5 (cinco) meses para execução das atividades de colheita e ensilagem.

A área total potencial de atendimento é estimada em aproximadamente **400 hectares**. Ressalta-se que, em razão da política pública de incentivo municipal, com subsídio de 50% (cinquenta por cento), está prevista também a disponibilização do serviço para a safra de inverno, incluindo a ensilagem de trigo sem arista e a produção de pré-secado dessa e de outras espécies forrageiras inverniais.

Item	Descrição / Especificação
Secretaria Demandante	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Agricultura de Xanxerê
Finalidade do Serviço	Atendimento da demanda de colheita e ensilagem para produção de silagem
Cultura Principal (Safra de Verão)	Milho e Sorgo para silagem
Período Estimado da Safra de Verão	Janeiro a Março (podendo se estender conforme condições climáticas e variedade)
Período Considerado para Planejamento Operacional (Safra de Verão)	Até 5 meses
Área Total Estimada a Ser Atendida	400 hectares
Política Pública Aplicada	Subsídio municipal de 50% do custo do serviço
Culturas Atendidas na Safra de Inverno (quando aplicável)	Trigo sem arista (ensilagem) e demais culturas forrageiras inverniais para produção de pré-secado
Observação Complementar	A execução está condicionada à disponibilidade operacional, ao cronograma de agendamento das propriedades rurais e ao cumprimento das normativas e procedimentos internos estabelecidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Agricultura.

A estimativa do valor da contratação também está disposta no Termo de Referência:

Item	Descrição	Unid.	Quant.	Valor por hectare R\$	Valor global R\$
01	Contratação de empresas pessoa jurídica, proprietárias de equipamentos agrícolas, “colhedora Auto-motriz e ou trator agrícola potência mínima de 80cv, equipado com colhedora de forragem e carreta	ha	400	R\$ 1.464,16	R\$ 585.664,00

Por fim, cabe destacar que a fase preliminar do presente Processo foi realizada pelos agentes de contratação designados pela Secretaria Requisitante, restando observado o **princípio da segregação de funções**, na forma do art. 1º e 4º, inciso V do **DECRETO MUNICIPAL Nº 363<sup>3</sup>**, de 18 de outubro de 2023.

<sup>3</sup> Regulamenta as funções dos agentes públicos com atuação nas licitações e contratos administrativos, pela Nova Lei de Licitações – Lei Federal nº 14.133/2021, de 1º de abril de 2021, no âmbito do Poder Executivo Municipal de Xanxerê, e dá outras providências.

## II.II.II DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL E DA MINUTA DO CONTRATO

A elaboração de **minuta de Edital** é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação. Aludida minuta fora encaminhado para análise contendo os seguintes itens (tópicos) discriminados: objeto; dos procedimentos e da remuneração; dotação orçamentária; anexos; datas, locais e horários para o credenciamento; condições de participação; apresentação dos documentos para credenciamento; documentos de habilitação; regras de contratação de critério de distribuição de demanda; descredenciamento; critérios de medição e de pagamento; os prazos, local e condições de entrega; do reajuste/reequilíbrio econômico financeiro; da gestão; sanções administrativas; instruções e normas para recursos e impugnações e outras disposições.

Dito isto, afere-se, portanto, que os tópicos da minuta do Edital estão bem definidos e adequados com aquilo que determina o artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

*Art. 25. O edital deverá conter o **objeto da licitação** e as regras relativas à **convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento**. (Grifei)*

Ademais, consta no Edital os critérios de distribuição da demanda. Veja-se:

*9.1 A **Distribuição da Demanda**: o credenciamento utilizará a hipótese de contratação de seleção a critério de terceiros, caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação, ou seja, o usuário é quem definirá em qual laboratório deseja realizar os exames, conforme estabelecido no inciso II do Art. 79 da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021.*

*9.2 O Critério para Ordem de Contratação dos credenciados ser dará por ordem de inscrição.*

No mais, à **minuta do contrato**, verifica-se que a mesma fora elaborada em consonância com a legislação de regência (observadas as cláusulas necessárias quais definidas no art. 92 da Lei Federal) havendo condições, portanto, de prosseguimento da licitação em seus ulteriores termos.

**Verifica-se que a Cláusula Décima Quarta da minuta contratual faz referência à revogada Lei nº 8.666/1993, sendo necessária a atualização do dispositivo em conformidade com o marco legal atualmente aplicável. Observe-se:**

**CLÁUSULA DECIMA QUARTA- DA INEXECUÇÃO E DA RESCISÃO CONTRATUAL:**

14.1A inexecução total ou parcial do Contrato enseja a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em Lei ou regulamento de acordo com o Art. 77 a 80 da Lei nº 8.666/93.

Assim, verifica-se que o Edital e a minuta do Contrato foram elaborados em consonância com a legislação de regência, havendo condições, portanto, de prosseguimento da licitação em seus ulteriores termos.

### III. DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, considerando que os presentes Autos se encontram dentro dos permissivos legais, notadamente com relação à Lei nº 14.133/21, exaro **OPINATIVO FAVORÁVEL** à realização do presente **Credenciamento** pretendido pela Administração Pública, **sendo necessária apenas alteração da Cláusula Décima Quarta da minuta contratual, conforme as considerações expostas acima.**

É o parecer.

Xanxerê/SC, 06 de novembro de 2025.

**GABRIELLI MARIA SANTOS**

Consultora Jurídica do Município de Xanxerê  
OAB/SC 70.774



## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: A8E9-2223-E631-9AA9

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ GABRIELLI MARIA SANTOS (CPF 103.XXX.XXX-02) em 06/11/2025 11:11:37 GMT-03:00  
Papel: Parte  
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/A8E9-2223-E631-9AA9>