

PARECER JURÍDICO PRELIMINAR

Assunto: Análise e emissão de Parecer Jurídico em dispensa de licitação

Encaminhamento: Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC

Objeto: *“Prestação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria multidisciplinar à Administração Pública Municipal de Xanxerê, com vistas a acompanhar, analisar e apoiar tecnicamente todas as fases subsequentes à apresentação dos estudos decorrentes do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) nº 0003/2025, que trata da implantação de um Sistema de Estacionamento Rotativo Público no município de Xanxerê.”*

I. RELATÓRIO

O Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC, ao término da fase preparatória do certame, encaminhou até esta Procuradoria Jurídica os Autos de uma **Dispensa de Licitação**, para elaboração de Parecer Jurídico visando o controle prévio de legalidade acerca do procedimento adotado.

Trata-se de Processo cujo objeto refere-se à *“Prestação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria multidisciplinar à Administração Pública Municipal de Xanxerê, com vistas a acompanhar, analisar e apoiar tecnicamente todas as fases subsequentes à apresentação dos estudos decorrentes do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) nº 0003/2025, que trata da implantação de um Sistema de Estacionamento Rotativo Público no município de Xanxerê.”*

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

- I. Documento de Formalização de Demanda (**DFD**);
- II. Termo de Referência (**TR**);
- III. Memorando de designação do Fiscal, proposta e documentação da empresa a ser contatada;

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.1 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.¹ (...) (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 significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto. (Grifei)

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

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

II.II DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Conforme dispõe o art. 53 da Lei nº 14.133/21, ao final da fase preparatória, seguirão os Autos até o órgão de assessoramento jurídico da Administração para emissão de parecer jurídico relacionado ao controle prévio de legalidade do processo. É a redação do citado artigo, senão, *in litteris*:

*Art. 53. **Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.** § 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá: I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade; II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica. (Grifei)*

O art. 72, do mesmo diploma, define que o processo de contratação direta deverá ser instruído com alguns documentos, sendo eles:

*Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: I - **documento de formalização de demanda** e, se for o caso, **estudo técnico preliminar**, análise de riscos, **termo de referência**, projeto básico ou projeto executivo; II - **estimativa de despesa**, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei; III - **parecer jurídico e pareceres técnicos**, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos; IV - **demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido**; V - **comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária**; VI - **razão da escolha do contratado**; VII - **justificativa de preço**; VIII - **autorização da autoridade competente**. (Grifei)*

IV. Em detida análise aos Autos, verifico que o Processo está instruído com
(i) **Documento de Formalização de Demanda (DFD)**, informando qual a Secretaria

Requisitante; o responsável pela demanda; os agentes públicos envolvidos, entre outras informações; (ii) **Termo de Referência (TR)**, em que informada a definição do objeto, justificativa para contratação, **dotação orçamentária**, obrigações das partes e ainda, levantamento de mercado; descrição da necessidade; justificativa de parcelamento ou não parcelamento; (iii) Memorando de designação do Fiscal, proposta e documentação da empresa a ser contratada.

Cabe mencionar, aqui, que a Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21), e o Decreto Regulamentador das Contratações Diretas em âmbito Municipal (Decreto nº 49, de 1º de fevereiro de 2024), permitem a contratação direta por dispensa de licitação ausente o procedimento de “disputa” entre proponentes, em casos de bens ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública.

Veja-se a redação do inciso I do art. 75 da Lei nº 14.133/21, senão:

Art. 75. **É dispensável a licitação:** (...) I - para contratação que envolva **valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;** (Grifei)

No caso em tela, justifica-se a escolha do fornecedor através das razões demonstradas no Termo de Referência, melhor destacadas no tópico subsequente.

Neste contexto, é possível aferir que os Autos atendem as exigências mínimas legais definidas em lei e decreto regulamentador. Por essa razão, resta assegurada a regularidade jurídica da instrução da fase interna (preparatória) do presente Processo, vez que observada a sua compatibilidade com aquilo que define o ordenamento jurídico vigente.

II.II.I DA ANÁLISE DO TERMO DE REFERÊNCIA

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, senão:

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).

Analizando detidamente o Termo de Referência (TR), verifica-se que todos os requisitos/elementos foram observados, seja no Termo de Referência, seja no Estudo Técnico Preliminar, não havendo necessidade de alteração/modificação.

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; 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).

Assim, cabe mencionar que o Estudo Técnico Preliminar é dispensado visto o valor a ser contratado. Veja-se:

Ademais, ressalta-se que a elaboração do Estudo Técnico Preliminar foi dispensada em virtude de o valor da contratação não ultrapassar 1/4 (um quarto) do limite estabelecido nos incisos I e II do artigo 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, que regulamenta as normas e procedimentos de contratações diretas fundamentadas na Lei Federal nº 14.133/2021.

No caso em tela, pretende a agente de contratação pela contratação da empresa **KM ZERO LTDA – (CNPJ: 0.393.544/0001- 21)**, com fulcro no art. 75, inciso I, da Lei nº 14.133/21, que dispõe acerca da possibilidade de contratação com ausência de processo licitatório “para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores”.

A justificativa pela contratação foi incluída no Termo de Referência, ao dispor acerca dos benefícios que serão alcançados com a contratação. Observa-se:

3. Justificativa da Contratação

Considerando a complexidade e a relevância do projeto de concessão do Estacionamento Rotativo no município de Xanxerê/SC, é essencial que a Administração conte com apoio técnico especializado e independente para avaliar com profundidade e segurança todos os elementos dos estudos apresentados pela empresa autorizada no âmbito do PMI, bem como para subsidiar a tomada de decisão quanto ao modelo mais adequado de concessão e implantação do novo sistema.

A análise dos estudos exige conhecimento técnico multidisciplinar, envolvendo áreas como engenharia de transportes, economia, contabilidade, direito administrativo, mobilidade urbana, tecnologia, entre outros. A Administração não dispõe, em sua estrutura atual, de equipe técnica com especialização suficiente para realizar, com a precisão e imparcialidade necessárias, a avaliação técnica aprofundada dos estudos e propostas.

Ademais, a futura elaboração dos documentos licitatórios — como Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência, minuta de edital e de contrato — demandará expertise técnica e jurídica, visando garantir transparência, competitividade e aderência legal ao processo. Será igualmente indispensável o apoio técnico durante todo o trâmite do processo licitatório, incluindo análise de contribuições, respostas a impugnações, esclarecimentos, apoio em audiências públicas e, posteriormente, assessoria na fase de implantação do sistema concedido.

Ademais, será necessário a revisão e/ou elaboração de respostas a impugnações (caso necessárias) e esclarecimentos.

Portanto, a contratação da assessoria especializada justifica-se para assegurar o interesse público, promover a qualidade técnica das decisões administrativas, e garantir a efetividade e sustentabilidade do novo sistema de estacionamento rotativo pago que será implementado no município.

Ademais, observe-se os critérios de seleção do fornecedor:

O fornecedor foi selecionado por ter apresentado proposta considerada mais vantajosa para a Administração, atendendo integralmente às exigências técnicas e operacionais previstas no Termo de Referência. A proposta apresentada mostrou-se exequível e economicamente vantajosa, considerando o baixo custo operacional com deslocamento, a inclusão de todos os materiais e insumos necessários à execução dos serviços e a disponibilidade de equipe técnica especializada. Tais fatores asseguram a adequada execução contratual e o atendimento às necessidades da Administração Pública com economicidade, eficiência e segurança.

Por conseguinte, no Termo de Referência foi apresentado a Estimativa de Custo, onde consta a pesquisa de preço. Veja-se:

12. Estimativa de Custo: O valor estimado é de R\$ 30.900,00 (Trinta mil e novecentos reais) de acordo com os valores demonstrados na tabela acima.

Ainda, importante mencionar o **DECRETO MUNICIPAL Nº 07**, de 08 de janeiro de 2024², 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.***

Dessa forma, cabe mencionar os valores de referência de mercado, constante no item 11 do Termo de Referência, conforme segue:

11. Valores Referenciais de Mercado: Diante da peculiaridade do objeto e da inexistência de valores referenciais no Painel de Preços, Compras.gov e da dificuldade em encontrar contratações similares feitas pela Administração Pública, foi realizado a cotação de preços.	
EMPRESA	VALOR
RS Arquitetura	R\$ 49.000,00
KM Zero	R\$ 30.900,00
URB Data	R\$ 90.000,00

² 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.



Neste sentido, a proposta apresentada pela empresa escolhida como prestadora do serviço, onde fica evidente que o valor apresentado é o mais vantajoso a Administração Pública. Veja-se:

 PROJETOS DE TRÂNSITO		
Item	Descrição	Valor
01	Análise Técnica dos Estudos do PMI e Definição da Modelagem Final: A primeira etapa compreenderá a análise detalhada e comparativa dos estudos apresentados no âmbito do PMI nº 0003/2025, bem como o assessoramento técnico à Administração para definição do projeto mais vantajoso. O prazo máximo para a conclusão desta fase será de 90 (noventa) dias, contados a partir da emissão da Ordem de Serviço.	R\$15.450,00
02	Apoio à Elaboração da Documentação para o Processo Licitatório: Após a escolha do projeto/modelagem definitiva pela Administração Municipal, será iniciada a segunda etapa, que consiste no suporte técnico para estruturação e elaboração da documentação necessária à realização do processo licitatório. O prazo para execução desta etapa será de 6 (seis) meses, contados a partir da data de formalização da decisão da Administração quanto à modelagem a ser adotada.	R\$15.450,00
Valor total: R\$ 30.900,00 (trinta mil e novecentos reais).		

Através daquilo que foi indicado nos documentos da fase preparatória do certame, constata-se que **não há interesse na obtenção de propostas adicionais de eventuais interessados para o objeto** destacado na epígrafe, logo, adequado que se utilize da modalidade de dispensa “*sem disputa*”.

Verifica-se, ainda, que o Termo de Referência não apresenta a devida justificativa para o não parcelamento do objeto, tampouco evidencia se a contratação encontra-se prevista no Plano de Contratações Anual.

Recomenda-se que a Agente de Contratação apresente a devida justificativa quanto à impossibilidade de parcelamento da contratação pretendida, bem como esclareça sua existência, ou não, no Plano de Contratações Anual (PCA). A referida justificativa poderá ser realizada no sistema 1Doc.

Cabe destacar, ainda, que a fase preliminar do presente Processo foi realizada pelos agentes de contratação designados pelo Secretário Requisitante, restando

observado o **princípio da segregação de funções**, na forma do art. 1º e 4º, inciso V do **DECRETO MUNICIPAL Nº 363**³, de 18 de outubro de 2023.

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 e o Decreto Municipal nº 49/2024, exaro **OPINATIVO FAVORÁVEL** à realização da presente dispensa pretendida pela Administração Pública, **desde que observadas as recomendações constantes no parecer.**

É o parecer.

Xanxerê/SC, 25 de novembro de 2025.

GABRIELLI MARIA SANTOS
Consultora Jurídica do Município de Xanxerê
OAB/SC 70.774

³ 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.



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: C2A1-28F7-3070-493E

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



GABRIELLI MARIA SANTOS (CPF 103.XXX.XXX-02) em 25/11/2025 13:10:00 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/C2A1-28F7-3070-493E>