

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: *“Contratação de empresa especializada para execução de obras de pavimentação asfáltica, sendo reperfilagem com massa asfáltica aplicada com motoniveladora e capa asfáltica aplicada com vibroacabadora, inclusive compactação, lombadas e faixas elevadas em vias públicas do município de Xanxerê/SC, conforme documentos técnicos anexos ao edital, através da dispensa de licitação, fundamentada no Art. 75, Inciso IX, da Lei 14.133/2021.”*

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 *“Contratação de empresa especializada para execução de obras de pavimentação asfáltica, sendo reperfilagem com massa asfáltica aplicada com motoniveladora e capa asfáltica aplicada com vibroacabadora, inclusive compactação, lombadas e faixas elevadas em vias públicas do município de Xanxerê/SC, conforme documentos técnicos anexos ao edital, através da dispensa de licitação, fundamentada no Art. 75, Inciso IX, da Lei 14.133/2021.”*

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. Estudo Técnico Preliminar (**ETP**);

IV. Memorando de designação do Fiscal, orçamentos e documentação da empresa a ser contratada.

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

Cumpre 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

¹ 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

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)*

V. 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, (iii) **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**; levantamento de mercado; descrição da necessidade; justificativa de parcelamento ou não parcelamento; (vi) Memorando de designação do Fiscal, contratações similares, orçamentos 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 IX do art. 75 da Lei nº 14.133/21, senão:

Art. 75. **É dispensável a licitação:** (...) IX - para a **aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública** e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado; (...). (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.III.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, 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).

Analisando detidamente o Termo de Referência (TR) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP), verifica-se que todos os requisitos/elementos foram observados.

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 refulgos, quando aplicável; XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. (Grifei).

Assim, analisando Estudo Técnico Preliminar (ETP), verifica-se que há previsão da contratação no plano de contratações anual, consoante previsto no inciso II alíneas mencionadas, como foi fundamentado: *“A contratação da empresa para essa prestação de serviços está previsto no item nº 216 do Plano Anual de Contratações, conforme homologado pelo Decreto nº 002/2026.”*

No caso em tela, pretende a agente de contratação requisitante pela contratação da empresa **CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA – (CNPJ: 42.973.647/0001-40)**, com fulcro no art. 75, inciso IX, da Lei nº 14.133/21, que dispõe acerca da possibilidade de contratação com ausência de processo licitatório “para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado”.

O CIDIRIOS é uma pessoa jurídica de direito público, integrante da administração pública, criada para desenvolver e manter a infraestrutura rodoviária, tanto urbana quanto rural, dos municípios consorciados, visando reduzir custos e aumentar a eficiência na execução das obras. Ele foi criado para gerenciar obras e serviços de infraestrutura de forma

consorciada, o que permite economia de escala, padronização e maior poder de compra para a pavimentação e outras melhorias nas vias municipais.

Sendo preenchido o requisito para a realização de dispensa de licitação com fundamento no art. 75, inciso IX.

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

3. Justificativa

A contratação tem por finalidade atender as necessidades existentes, haja vista que atualmente várias ruas encontram-se em péssimas condições, desta forma torna-se necessária a realização de intervenção visando melhorar a capacidade estrutural, a trafegabilidade, a segurança e o conforto das vias públicas, para utilização pelos munícipes em seus deslocamentos cotidianos.

Por conseguinte, no Estudo Técnico Preliminar é apresentado o Levantamento de Mercado, onde consta a pesquisa de preço. Veja-se:

5. Levantamento de Mercado

Para realização da pesquisa de preços foram utilizados valores oficiais da planilha de consórcio CIDIRIOS.

Assim, se observa que a pesquisa de preço foi realizada respeitando o art. 9º do Decreto Municipal nº 007/2024, levando em conta os parâmetros determinados neste dispositivo legal, sendo efetivada a pesquisa pela tabela SINAPI, SICRO e valores do consórcio CIDIRIOS.

No que se refere ao valor estimado para obras e serviços de engenharia, importante observar o que traz o art. 23, §2º, inciso I da Lei 14.133/2021:

[...]Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.[...] § 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme

regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia; [...] (Grifei).

Outrossim, cabe mencionar o valor estimado da contratação, constante no item 7 do Termo de Referência:

7. Valor Total

O valor estimado para esta contratação é R\$ 10.000.967,33 (dez milhões, novecentos e sessenta e sete reais e trinta e três centavos).

Ainda, ressalta-se a Resolução Cidrios nº 03/2026 de 12 de janeiro de 2026, que “DEFINE O VALOR DOS SERVIÇOS PRATICADOS E DOS PRODUTOS FORNECIDOS PELO CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA ENTRE OS RIOS – CIDRIOS. Veja-se:

Art. 1º DEFINIR os valores dos serviços praticados e dos produtos fornecidos pelo Consórcio de Desenvolvimento da Infraestrutura Rodoviária Entre os Rios – CIDRIOS, para balizamento dos Projetos de Engenharia nos Contratos a serem celebrados com os Municípios Consorciados, de acordo com a tabela a seguir:

Item	Discriminação	Unidade	Valor R\$
1.0	PAVIMENTAÇÃO – REPERFILAGEM E CAPA		
1.1	Execução de Imprimação com Emulsão	m²	7,50
1.2	Pintura de Ligação com Emulsão Asfáltica RR-1C	m²	2,52
1.3	Pintura de Ligação com Emulsão Asfáltica RR-2C	m²	2,72
1.4	Transporte de Imprimação e/ou Pintura de Ligação com Emulsão Asfáltica para distâncias até 40km	Ton/Km	Preço Tabela SINAPI vigente no mês(=(((área(m²)*Taxa de Aplicação) / 1000)) *Km
1.5	Transporte de Imprimação e/ou Pintura de Ligação com Emulsão Asfáltica para distâncias excedentes a 40km	Ton/Km	Preço Tabela SINAPI vigente no mês(=(((área(m²)*Taxa de Aplicação) / 1000)) *Km
1.6	Execução de Pavimento com aplicação a de CBUQ – Concreto Betuminoso Usinado a Quente (para tapa buraco ou lombadas) – Exclusive Transporte	Tonelada	490,00
1.7	Massa de CBUQ – Concreto Betuminoso Usinado a Quente (para tapa buraco ou lombadas) – Exclusive Transporte	Tonelada	480,00
1.8	Execução de Pavimento com aplicação de CBUQ – Concreto Betuminoso Usinado a Quente – Exclusive Transporte	Tonelada	510,00

1.9	Execução de base e sub base com brita graduada executada com a vibroacabadora – Exclusive material	m³	35,79
1.10	Limpeza de Pavimento - Exclusive Caminhão	m²	2,25
1.11	Transporte de Massa de CBUQ – Concreto Betuminoso Usinado a Quente, quilometragem mínima de 20 km (Transporte com caminhão basculante de 10m³ rodovia pavimentada)	Ton/Km	Preço Tabela SICRO-Cod.5914389 vigente no mês de referência (Ton*Km)
2.0	SINALIZAÇÃO VIÁRIA		
2.1	Sinalização horizontal com tinta retro refletiva a base de resina acrílica com microesferas de vidro	m²	Preço Tabela SINAPI vigente no mês, com redução de 10%
2.2	Pintura de faixas de segurança e meio fios	m	Preço Tabela SINAPI vigente no mês, com redução de 10%
3.0	LAUDOS TECNOLÓGICOS		
3.1	Ensaio de controle tecnológico a cada 120 metros corridos ou 700m²	un	470,00
4.0	MOBILIZAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO DE EQUIPAMENTOS		
4.1	Transporte de veículos e máquinas de médio porte, para distâncias até 40km (*as distâncias devem ser computadas como mobilização e desmobilização separadas)	un	550,00 (*)
4.2	Transporte de veículos e máquinas de médio porte, para distâncias excedentes a 40km (*as distâncias devem ser computadas como mobilização e desmobilização separadas)	Km	13,75(*)

Ademais, no Estudo Técnico Preliminar foi descrito a justificativa em relação ao não parcelamento do objeto, tendo em vista a melhor execução do serviço. Veja-se:

9. Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução

Os itens constantes da tabela irão compor um **único grupo**, tendo em vista que a contratação de forma integrada proporciona único grupo maior agilidade no atendimento da demanda, evita a possibilidade de problemas de responsabilidade compartilhada por empresas distintas atuando no mesmo ambiente, e finalmente concorre para a economia de ganho de escala por concentrar as despesas administrativas em uma única contratação.

Observa-se, ademais, que a quantidade estimada de aproximadamente 220.000,00 m² referente aos serviços de reperfilagem e execução de capa asfáltica não foi acompanhada da devida justificativa técnica quanto aos critérios adotados para sua definição. **Diante disso, recomenda-se que seja apresentada fundamentação técnica adequada que justifique a estimativa quantitativa indicada, de modo a assegurar a transparência, a motivação do ato administrativo e a adequada instrução do processo**

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 363²**, 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 a quantidade estimada seja devidamente justificada, nos termos do parecer.**

É o parecer.

Xanxerê/SC, 16 de janeiro de 2026.

GABRIELLI MARIA SANTOS

Consultora Jurídica do Município de Xanxerê
OAB/SC 70.774

² 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: AA1B-6DE3-FDE1-BD30

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



GABRIELLI MARIA SANTOS (CPF 103.XXX.XXX-02) em 16/01/2026 12:58:46 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)



GABRIELLI MARIA SANTOS (CPF 103.XXX.XXX-02) em 16/01/2026 13:00:47 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/AA1B-6DE3-FDE1-BD30>