PARECER JURÍDICO

Processo: Processo Administrativo nº _____/2026
Procedimento: Chamada Pública/Credenciamento nº _____/2026 – PMMV
Órgão: Secretaria Municipal de Obras e Viação
Objeto: Credenciamento de pessoas físicas e jurídicas para prestação de serviços de roçada manual ou mecanizada em áreas e logradouros públicos do Município de Major Vieira/SC, medidos por metro quadrado efetivamente executado, com preço previamente fixado pela Administração
Valor estimado: R$ 6.240,00 para doze meses (48.000 m² a R$ 0,13 por metro quadrado)
Assunto: Análise jurídica prévia do documento de formalização de demanda, do estudo técnico preliminar, da pesquisa de preços e das minutas de edital, termo de referência, anexos e contrato

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica prévia dos documentos que instruem o credenciamento de pessoas físicas e jurídicas para a prestação de serviços de roçada manual ou mecanizada em áreas e logradouros públicos, promovido pela Secretaria Municipal de Obras e Viação. O serviço compreende o corte da vegetação rente ao solo, o acabamento junto a meios-fios, cercas, postes e obstáculos e o enleiramento do material no próprio local, ficando o recolhimento a cargo do Município. A remuneração é fixada em R$ 0,13 por metro quadrado executado e medido, preço que inclui mão de obra, deslocamento, combustível, equipamentos, ferramentas e equipamentos de proteção individual. A quantidade estimada é de 48.000 m² em doze meses, com valor total de R$ 6.240,00.

Foram encaminhados o documento de formalização de demanda e o estudo técnico preliminar, ambos de 18 de novembro de 2026, assinados digitalmente pelo Secretário Municipal de Obras e Viação, o segundo também pela Prefeita Municipal; um resumo da pesquisa de preços, com as três atas de registro de preços que formaram a média adotada; e a minuta de edital de chamada pública, acompanhada do termo de referência (Anexo I), do modelo de proposta e requerimento de adesão (Anexo II), do modelo de declaração de concordância com o preço (Anexo III), da declaração unificada (Anexo IV) e da minuta de contrato (Anexo V). Não acompanharam os documentos a planilha completa da pesquisa, com as nove atas mencionadas no estudo técnico preliminar, nem as próprias atas, a autorização da autoridade competente, a

demonstração de disponibilidade orçamentária e o ato de designação da comissão de contratação.

Pelo modelo adotado, serão credenciados todos os interessados que atenderem aos requisitos de habilitação, com ingresso de novos interessados a qualquer tempo durante os doze meses do chamamento. A ordem de classificação será definida por sorteio público e as ordens de serviço serão distribuídas por rodízio, cabendo ao credenciado da vez confirmar o atendimento em um dia útil e iniciar a execução em até três dias úteis. A área executada será medida pelo fiscal, com boletim e registro fotográfico, e o pagamento ocorrerá em até trinta dias do recebimento definitivo. Não se exigem atestado de capacidade técnica nem qualificação econômico-financeira, e o preço será reajustado anualmente por índice geral de preços, com data-base em novembro de 2026.

Vem o feito a esta assessoria jurídica para o exame prévio de legalidade das minutas, mediante parecer de natureza opinativa, antes da divulgação do edital. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A necessidade da contratação está adequadamente demonstrada. A conservação de vias, passeios, praças e demais logradouros é atribuição da Secretaria demandante, e o estudo técnico preliminar descreve de forma concreta os problemas causados pelo crescimento da vegetação, a insuficiência da equipe própria nos períodos de maior demanda e as alternativas consideradas. O instrumento escolhido também é compatível com o objeto. O credenciamento é procedimento auxiliar que a lei de licitações admite, entre outras hipóteses, para as contratações paralelas e não excludentes, em que é viável e vantajoso contratar ao mesmo tempo todos os interessados que preencham os requisitos, em condições padronizadas e por preço fixado pela Administração. A roçada de áreas dispersas pelo território, de demanda variável ao longo do ano e passível de execução simultânea por vários prestadores, ajusta-se a esse modelo, e a contratação de cada credenciado se formaliza como contratação direta, por inexigibilidade de licitação.

Registra-se que as peças estão bem instruídas e já contemplam a maior parte das cautelas que costumam faltar em credenciamentos: a hipótese legal está indicada e motivada, o edital permanece aberto durante toda a vigência, há regra de reajuste e de atualização monetária, disciplina do descredenciamento, prazos de recurso, protocolo eletrônico, consulta aos cadastros de empresas sancionadas e previsão de

que cada contratação seguirá o rito das contratações diretas. A dispensa de atestado de capacidade técnica e de qualificação econômico-financeira está justificada e é coerente com a simplicidade do serviço e com a abertura do chamamento a pessoas físicas; a lei, aliás, autoriza a dispensa total ou parcial de documentos de habilitação nas contratações de pequeno valor, faixa em que a presente se enquadra. Pelo valor estimado, a necessidade poderia ser atendida também por dispensa de licitação, mas a opção pelo credenciamento está motivada na conveniência de contar com vários prestadores e de alcançar pessoas físicas e pequenos prestadores locais, e essa escolha pertence à área demandante. As observações que seguem têm, por isso, caráter de aperfeiçoamento, com destaque para a formação do preço, que é o ponto que merece mais atenção.

Uma primeira correção é formal, mas alcança todas as peças. A lei de licitações foi alterada em novembro de 2025 e as regras do credenciamento, antes reunidas em parágrafo único, passaram a compor parágrafo numerado. O documento de formalização de demanda, o estudo técnico preliminar, o edital e o termo de referência continuam a citar a numeração antiga, e em alguns pontos apontam, para a fixação do preço, o inciso que trata da distribuição da demanda. Convém atualizar as remissões. Também deve ser conferido o número do decreto municipal mencionado no preâmbulo, no item que trata da formalização e no estudo técnico preliminar, pois o regulamento municipal das contratações diretas localizado no sítio do Município tem numeração e data diferentes das indicadas, e é ele que disciplina a instrução de cada contratação por inexigibilidade.

No credenciamento, a pesquisa de preços tem peso maior do que nas licitações, porque o valor da tabela não passa por disputa: é pago, exatamente como fixado, a todos os credenciados. Se o preço for alto, a Administração paga mais do que deveria; se for baixo, o chamamento fica sem interessados ou atrai execução precária, com economia justamente em segurança e equipamentos. O estudo técnico preliminar informa que foram levantadas nove atas de registro de preços de outros municípios, com valores entre R$ 0,09 e R$ 1,30 por metro quadrado, e que o preço de R$ 0,13 resulta da média das três menores. O método de utilizar contratações de outros entes é adequado e a fonte é idônea, mas três aspectos pedem complementação antes da publicação.

O primeiro é documental. O resumo encaminhado contém apenas as três atas escolhidas, sem identificação de quem realizou a pesquisa e da data em que foi feita; a planilha com a cesta completa e as atas consultadas devem ser juntadas aos autos, pois são elas que permitem conferir o critério. O segundo diz respeito à coerência do

critério. Seis referências foram afastadas por terem escopo mais amplo, com recolhimento do material e varrição, mas duas das três atas mantidas também descrevem serviço com retirada do material ou com varrição e recolhimento de resíduos, segundo o próprio resumo da pesquisa. Além disso, o menor preço, de R$ 0,09, ficou 86% abaixo da estimativa do município que o contratou, o que normalmente recomenda tratá-lo como valor discrepante, e não como base da média. A adoção apenas dos menores preços da cesta, sem o correspondente descarte dos discrepantes, tende a puxar o resultado para baixo e precisa de justificativa mais robusta do que a simples homologação daqueles preços na origem.

O terceiro aspecto é a comparabilidade. As três referências decorrem de disputas para áreas entre 940 mil e 4,4 milhões de metros quadrados, vencidas por empresas, enquanto o Município pretende contratar 48 mil metros quadrados ao ano, em ordens de serviço pequenas, distribuídas em rodízio entre pessoas físicas e pequenos prestadores, que arcarão com o deslocamento até o interior e, no caso das pessoas físicas, com a retenção previdenciária sobre o valor recebido. A lei manda que o valor estimado considere as quantidades a serem contratadas, a economia de escala e as peculiaridades do local de execução. Recomenda-se, portanto, que o estudo técnico preliminar seja complementado com uma demonstração simples de que o preço é exequível para o prestador local, o que pode ser feito por uma composição resumida de custos, a partir da produtividade diária esperada, do consumo de combustível e de insumos e do custo de deslocamento, ou pelo registro de consulta a prestadores do Município e da região sobre o interesse em executar o serviço pelo valor fixado. Não se afirma que o preço esteja errado; afirma-se que a motivação, tal como está, não permite ter segurança de que ele é adequado, e que a definição final cabe à área técnica.

Ainda sobre o preço, o estudo técnico preliminar prevê, na análise de riscos, a revisão do valor da tabela caso se comprove a sua inadequação ou não apareçam interessados, mas o edital não traz mecanismo para isso. Convém incluir regra que permita à Administração rever a tabela mediante nova pesquisa e decisão motivada, com divulgação e aplicação uniforme a todos os credenciados, e fixar o prazo de resposta aos pedidos de reequilíbrio, que é cláusula que a lei exige nos contratos.

A estimativa das quantidades é assumida pelo próprio estudo como expedita, sem levantamento das áreas. A lei inclui a memória de cálculo das quantidades entre os elementos que o estudo não pode dispensar, e o próprio documento lista o cadastro das áreas, com metragem por local, entre as providências prévias à contratação. Dado

o baixo valor envolvido, não se exige levantamento topográfico; basta juntar uma relação preliminar dos locais a roçar, com metragem aproximada e número de roçadas previsto no ano, que servirá ao mesmo tempo de memória de cálculo e de base para a emissão das ordens de serviço.

A abertura do chamamento a pessoas físicas é legítima e está bem justificada, mas traz consequências que precisam estar resolvidas antes da publicação, e não depois, como hoje prevê o estudo técnico preliminar ao remeter o assunto à Contabilidade. Ao contratar contribuinte individual, o Município é obrigado a reter e recolher a contribuição previdenciária do prestador e a recolher a contribuição patronal sobre o valor pago, encargo este que não está computado no valor estimado nem na reserva orçamentária. O edital deve informar ao interessado quais retenções incidirão, para que ele conheça o valor líquido que receberá, e a dotação, hoje indicada de forma incompleta, deve trazer os elementos de despesa próprios para pessoa física, pessoa jurídica e encargos. Convém, ainda, que o estudo registre que se contrata um resultado, medido em área roçada, em caráter complementar à equipe própria, e não mão de obra em substituição a servidores, circunstância relevante para a classificação contábil da despesa.

Alguns requisitos e formalidades também devem ser ajustados à realidade da pessoa física. O edital não exige idade mínima, embora o trabalho com roçadeira motorizada e ferramentas cortantes seja vedado a menores de dezoito anos. O requerimento de adesão deve ser apresentado em papel timbrado ou com carimbo padronizado, formalidade sem sentido para o trabalhador autônomo. A convocação para assinatura do contrato é feita apenas por correio eletrônico, e o item que trata da devolução do contrato assinado está com a redação incompleta. Recomenda-se admitir a convocação por telefone ou aplicativo de mensagens, com registro nos autos, e a assinatura presencial ou eletrônica. Para preservar o rodízio, convém ainda impedir que a mesma pessoa figure mais de uma vez na lista, como pessoa física e como sócia ou titular de pessoa jurídica credenciada.

No campo dos impedimentos, o edital e a declaração unificada não coincidem. O corpo do edital reproduz apenas a regra da lei de licitações, que veda a participação de quem tenha vínculo ou parentesco até o terceiro grau com dirigente do órgão contratante ou com agente que atue no procedimento, na fiscalização ou na gestão do contrato, além dos próprios agentes públicos do Município. A declaração vai além e exige que o interessado afirme não ter parentesco até o terceiro grau com Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores e Secretários. Essa exigência tem amparo na legislação local. A lei municipal que veda o nepotismo, de 2008, inclui entre as práticas proibidas a contratação, por

dispensa ou inexigibilidade de licitação, de pessoa jurídica que tenha como sócio cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau dos membros dos Poderes municipais e dos servidores investidos em cargo de direção ou de assessoramento, e a contratação de cada credenciado se faz justamente por inexigibilidade. A Lei Orgânica, por sua vez, proíbe de contratar com o Município o Prefeito, o Vice-Prefeito, os Vereadores, os servidores e seus parentes até o segundo grau, ressalvados os contratos de cláusulas uniformes. A vedação tem, portanto, fundamento, e convém mantê-la; normas municipais dessa natureza já foram reconhecidas como válidas pela jurisprudência constitucional quando dirigidas a agentes eletivos, a ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança e a seus parentes. O que se recomenda é completar o desenho. A regra precisa constar também do corpo do edital, com a indicação da lei, e não apenas do modelo de declaração. A redação deve alcançar os parentes de servidores em cargo de direção ou de assessoramento, que a lei menciona e a declaração omite. E é preciso definir o tratamento da pessoa física, porque o texto da lei municipal se refere à pessoa jurídica e, sem regra expressa, o parente impedido de contratar por meio de empresa poderia credenciar-se em nome próprio; parece coerente com a finalidade da lei estender a mesma vedação à pessoa física, mediante previsão expressa e motivada no edital.

A distribuição da demanda é o ponto em que a isonomia do credenciamento se realiza, e a lei exige critérios objetivos quando não for possível contratar todos ao mesmo tempo. O sorteio seguido de rodízio é critério adequado, mas a minuta deixa lacunas operacionais. Como o edital fica aberto desde a publicação, é preciso fixar até que data os pedidos participam do sorteio inicial e quando ele ocorrerá, e o estudo técnico preliminar, que ainda menciona a ordem de credenciamento como alternativa, deve ser alinhado ao termo de referência. O rodízio por ordem de serviço, sem atenção ao tamanho das áreas, pode produzir distribuição desigual, e convém prever o controle da área acumulada por credenciado e a divulgação periódica desse controle, medida que o próprio estudo aponta como resposta ao risco de direcionamento. Faltam, por fim, a distinção entre recusa justificada e injustificada, a definição do número de recusas que autoriza o descredenciamento e um parâmetro mínimo para o prazo de conclusão das ordens de serviço, hoje deixado inteiramente a critério de quem as emite.

Há ainda três pontos em que as peças se contradizem. O edital veda a transferência do objeto sem anuência do Município, enquanto a minuta de contrato a proíbe de forma absoluta, e nenhuma das peças esclarece se a pessoa física pode trabalhar com ajudantes, embora o edital mencione empregados e prepostos. A vigência dos contratos é de doze meses contados de cada assinatura, ao passo que o chamamento vale doze

meses contados da publicação, de modo que os contratos dos últimos credenciados ultrapassariam o próprio chamamento; é preferível que todos terminem na mesma data e sejam prorrogados em conjunto. E a saída do credenciado é tratada de três maneiras: denúncia com aviso de trinta dias em um item, descredenciamento a pedido a qualquer tempo em outro e ofício com trinta dias de antecedência em um terceiro. A lei admite a denúncia nos prazos que o edital fixar, mas o prazo deve ser um só.

Quanto à medição, ao recebimento e ao pagamento, o desenho é correto, mas pode ser simplificado. Somados os prazos de recebimento provisório, de recebimento definitivo e de pagamento, o prestador pode esperar cerca de cinquenta dias para receber valores de pequena monta, o que reduz a atratividade do chamamento; a definição é da área técnica, mas recomenda-se avaliar prazos menores. A exigência de que o credenciado apresente todas as certidões a cada pagamento pode ser substituída pela consulta feita pela própria Administração, e deve ficar claro que a irregularidade fiscal superveniente leva à notificação e, persistindo, ao descredenciamento, mas não autoriza reter o pagamento de serviço já executado e recebido, conforme entendimento consolidado dos órgãos de controle. Convém, por fim, prever um procedimento simples para o caso de o credenciado discordar da medição.

O estudo técnico preliminar traz matriz de riscos cuidadosa e afirma que ela integrará o edital e o contrato, mas a matriz não foi anexada a nenhum dos dois; deve ser incluída como anexo ou a afirmação deve ser ajustada. O estudo e a matriz mencionam fiscal técnico e fiscal administrativo, enquanto o edital e a minuta indicam um único fiscal. O Secretário reúne as funções de demandante, autor do estudo, gestor do contrato, responsável pela emissão das ordens de serviço e pelo recebimento definitivo; a designação de fiscal distinto atende, na medida da estrutura disponível, à segregação de funções, e a publicidade do controle do rodízio reforça essa cautela. A portaria de designação do gestor e do fiscal deve ser juntada antes do início da execução. Como se trata de serviço com risco de acidentes e de danos a terceiros, recomenda-se prever que o fiscal confira o uso dos equipamentos de proteção e a sinalização antes de autorizar o início de cada ordem de serviço e que o credenciado comunique de imediato qualquer acidente ou dano.

Antes da publicação, as lacunas da minuta precisam ser preenchidas, com o número do processo e do credenciamento, as datas e o período de recebimento dos pedidos, e os autos devem ser completados com os documentos que não acompanharam a remessa. Restam, por fim, ajustes de redação herdados de modelos anteriores: itens numerados como 7-A e 12-A, remissão ao código de defesa do consumidor em cláusula de

obrigações de serviço, uso alternado de contratada e credenciado, cláusula de foro com referência a dispositivo constitucional que trata de assunto diverso, objeto do contrato descrito como credenciamento, e não como prestação do serviço, e disposições repetidas sobre revogação. Nenhum desses pontos compromete a viabilidade da contratação.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta assessoria jurídica opina pela viabilidade jurídica do credenciamento de pessoas físicas e jurídicas para a prestação de serviços de roçada, na hipótese de contratação paralela e não excludente, e pela aprovação condicionada das minutas de edital, termo de referência, modelos e contrato, recomendando que, antes da divulgação do edital, sejam adotadas as seguintes providências:

1. atualizar, em todas as peças, as remissões às regras do credenciamento, renumeradas pela alteração legislativa de novembro de 2025, corrigindo os pontos em que a fixação do preço é atribuída ao inciso da distribuição da demanda e a remissão que fundamenta a dispensa de qualificação econômico-financeira, e conferir o número e a data do decreto municipal citado;

2. juntar aos autos a planilha completa da pesquisa de preços, com as nove atas consultadas, a identificação do responsável e a data, e complementar a análise crítica do estudo técnico preliminar quanto ao critério de seleção das referências, ao tratamento do menor preço e à comparabilidade de escala, demonstrando a exequibilidade do valor de R$ 0,13 por metro quadrado para o prestador local, por composição resumida de custos ou por consulta registrada a prestadores;

3. incluir no edital e na minuta de contrato regra de revisão da tabela de remuneração por decisão motivada da Administração, com aplicação uniforme a todos os credenciados, e o prazo de resposta aos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro;

4. juntar relação preliminar das áreas a serem roçadas, com metragem aproximada e frequência anual, como memória de cálculo da quantidade estimada;

5. definir com a Contabilidade, antes da publicação, as retenções incidentes nos pagamentos a pessoas físicas e informá-las no edital; computar a contribuição previdenciária patronal na estimativa da despesa; completar a dotação com os

elementos de despesa correspondentes; e registrar no estudo técnico preliminar que a contratação remunera resultado e não substitui servidores;

6. exigir idade mínima de dezoito anos da pessoa física, dispensar papel timbrado e carimbo no requerimento de adesão, admitir a convocação por telefone ou aplicativo de mensagens e a assinatura presencial ou eletrônica do contrato, corrigindo a redação do item correspondente, e impedir que a mesma pessoa figure mais de uma vez na lista de rodízio;

7. reproduzir no item de impedimentos do edital a vedação da lei municipal de nepotismo, hoje constante apenas da declaração unificada, com a indicação do fundamento; adequar a redação da declaração ao alcance da lei, incluindo os parentes de servidores em cargo de direção ou de assessoramento; definir expressamente o tratamento da pessoa física; e ajustar a vedação relativa a sócio de empresa declarada inidônea;

8. completar a disciplina do sorteio e do rodízio, com data-limite dos pedidos que participam do sorteio inicial, data do sorteio, controle da área acumulada por credenciado, divulgação periódica do controle, tratamento da recusa justificada, número de recusas que autoriza o descredenciamento e parâmetro mínimo para o prazo de conclusão das ordens de serviço, alinhando o estudo técnico preliminar ao termo de referência;

9. uniformizar, no edital e na minuta de contrato, a regra sobre cessão, transferência e subcontratação e definir se a pessoa física pode executar o serviço com ajudantes;

10. fazer coincidir o término dos contratos com o término do chamamento, com prorrogação conjunta, e adotar prazo único para a denúncia pelo credenciado nos três itens que tratam do assunto;

11. prever procedimento para a contestação da medição, avaliar a redução dos prazos de recebimento e de pagamento, substituir a apresentação de certidões a cada pagamento pela consulta da própria Administração e esclarecer que a irregularidade fiscal superveniente não autoriza a retenção do pagamento de serviço já executado;

12. anexar a matriz de riscos ao edital e referi-la na minuta de contrato, ou ajustar o estudo técnico preliminar; uniformizar a indicação do fiscal; juntar a portaria de designação de gestor e fiscal antes do início da execução; e prever a conferência dos

equipamentos de proteção e da sinalização pelo fiscal e a comunicação imediata de acidentes e danos;

13. preencher o número do processo e do credenciamento, as datas e o período de recebimento dos pedidos, indicar o ato de designação da comissão de contratação e juntar aos autos a autorização da autoridade competente e a demonstração de disponibilidade orçamentária;

14. proceder aos ajustes de redação indicados no quadro anexo, com revisão integral do texto antes da assinatura.

O detalhamento de cada providência, com a localização nos documentos, o trecho original, a redação sugerida e a respectiva base legal, consta do Anexo Único – Quadro de Providências, apresentado em documento apartado.

Atendidas as providências acima, não se vislumbra óbice jurídico ao prosseguimento do credenciamento. Este parecer tem natureza opinativa e se limita aos aspectos jurídicos dos documentos examinados, sem adentrar critérios técnicos e de conveniência, cuja definição compete à área demandante e à autoridade superior.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Major Vieira/SC, 19 de novembro de 2026.

ANDERSON BERNARDO DO ROSARIO:04087563650
Assinado de forma digital por ANDERSON BERNARDO DO ROSARIO:04087563650
Dados: 2026.11.19 11:51:37 -03'00'

ANDERSON BERNARDO DO ROSÁRIO
PROCURADORIA JURÍDICA
OAB/SC 35.615