PARECER JURÍDICO PRELIMINAR

Assunto: Análise e emissão de Parecer Jurídico Preliminar em Processo Licitatório

Encaminhamento: Processo Administrativo n° 3.702/2025. Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC

Objeto: *"Concessão patrocinada dos serviços de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana no Município de Xanxerê/SC, por meio de contrato de concessão com prazo de 30 (trinta) anos, nos termos da Lei Federal nº 11.079/2004, Lei Federal nº 8.987/1995, Lei 14.133/2021 e demais legislações pertinentes."*

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 um Processo Licitatório na modalidade **Concorrência**, para elaboração de Parecer Jurídico visando o controle prévio de legalidade acerca do procedimento adotado.

Da análise do **Documento de Formalização da Demanda (DFD)**, datado de **13 de agosto de 2025**, expedido pela Secretaria de Infraestrutura e Serviços do Município de Xanxerê/SC, vimos que o referido documento inaugura a fase preparatória para a contratação, em regime de concessão patrocinada, dos serviços de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana, com prazo de vigência estipulado em 30 (trinta) anos e valor de investimento estimado em R$ 76.101.522,40 (setenta e seis milhões, cento e um mil, quinhentos e vinte e dois reais e quarenta centavos).

A presente demanda não surge de forma isolada, sendo, na verdade, o resultado de uma fase de planejamento e estudos previamente instaurada pela Administração Pública Municipal.

Assinado por 2 pessoas: GABRIELLI MARIA SANTOS e PEDRO HENRIQUE PICCINI
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/9C1C-20BF-E933-6879 e informe o código 9C1C-20BF-E933-6879

Com efeito, a estruturação da futura concessão foi precedida pelo Edital de Chamamento Público nº 0012/2023, que instituiu um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). O objetivo do referido chamamento foi convocar a iniciativa privada para a apresentação de projetos, levantamentos, investigações e estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira, ambiental e jurídico-institucional que servissem de subsídio para a modelagem da concessão dos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos urbanos no Município.

O chamamento contou com a participação de duas empresas interessadas, contudo, na fase de habilitação, apenas a empresa AMBIENTAL LIMPEZA URBANA E SANEAMENTO LTDA apresentou integralmente a documentação exigida no edital, restando, por conseguinte, como a única habilitada para as fases subsequentes, conforme consta na Ata 01/2023 – Da comissão Especial de Avaliação – PMI 01/2023.

Em seguida, foi expedido o Termo de Autorização, por meio do qual se conferiu à empresa habilitada a autorização para a realização de todos os estudos e projetos previstos no Edital de Chamamento Público – PMI nº 0012/2023.

Ademais, foi realizada a contratação direta da empresa AZIMUTE SOLUCOES SUSTENTAVEIS PARA ENGENHARIA, SANEAMENTO E MEIO AMBIENTE LTDA, para análise dos estudos e projetos apresentados no Chamamento Público nº 0012/2023, bem como assessoria técnica durante a tramitação do Processo Licitatório decorrente, visando a revisão do Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos, através de Dispensa de Licitação, fundamentada no Art. 75, Inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

Após análise do estudo apresentado pela empresa Ambiental, a assessoria externa (empresa Azimute) emitiu as orientações cabíveis e elaborou o respectivo relatório técnico, conforme consta na Ata nº 02/2024 da Comissão Especial de Avaliação - PMI nº 01/2023, tendo a empresa Ambiental realizado as devidas correções.

Dessa forma, a fim de atender todas as etapas do presente processo, foi realizada audiência pública no dia 23/01/2025 para discussão da Revisão do Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos, bem como da Concessão Patrocinada dos Serviços de Manejo dos Resíduos Sólidos Urbanos e Limpeza Urbana, conforme informação

Assinado por 2 pessoas: GABRIELLI MARIA SANTOS e PEDRO HENRIQUE PICCINI
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/9C1C-20BF-E933-6879 e informe o código 9C1C-20BF-E933-6879

extraída do Oficio nº 001/2025.

Concluídas todas as etapas do processo, a documentação pertinente foi devidamente encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina na data de 01/04/2025, sob o protocolo nº 7921/2025, em conformidade com os artigos 5º e 7º da Instrução Normativa nº 0022/2015. Contudo, até o presente momento, não houve manifestação por parte daquela Corte de Contas.

Por ter transcorrido mais de 15 (quinze) dias do envio da documentação ao TCE/SC, sem resposta, resta autorizada a publicação do edital, por força do disposto §2ª do art. 7º da Instrução Normativa nº 0022/2015.

Os autos vêm a esta assessoria jurídica, portanto, para análise e manifestação sobre a regularidade do atual processo licitatório, para o futuro certame.

Pois bem!

Feita a breve digressão acima, o Processo Licitatório presente trata de objeto referente à *"Concessão patrocinada dos serviços de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana no Município de Xanxerê/SC, por meio de contrato de concessão com prazo de 30 (trinta) anos, nos termos da Lei Federal nº 11.079/2004, Lei Federal nº 8.987/1995, Lei 14.133/2021 e demais legislações pertinentes."*

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

I. Documento de Formalização de Demanda (**DFD**);

II. Termo de Referência (**TR**) com os seguintes tópicos: (i) Definição do Objeto; (ii) Justificativa; (iii) Requisitos da Contratação; (iv) Especificações Técnicas; (v) Do Prazo, Local e Condições de Entrega; (vi) Dotação Orçamentária; (vii) Condições de prazo e pagamento; (viii) Dotação Orçamentária; (ix) Estimativa do valor da contratação; (x) Requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira; (xi) Obrigações da contratada e

Assinado por 2 pessoas: GABRIELLI MARIA SANTOS e PEDRO HENRIQUE PICCINI
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/9C1C-20BF-E933-6879 e informe o código 9C1C-20BF-E933-6879

da contratante; (xii) Prazo de vigência do contrato; (xiii) Responsável pelo recebimento, gestor/fiscal do contrato;;

III. Estudo Técnico Preliminar (**ETP**) com os seguintes tópicos: (i) Informações básicas; (ii) **Descrição da necessidade contendo como foi realizada a estruturação da futura a concessão, sendo que foi precedida de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) nº 0012/2023;** (iii) Área Requisitante; (iv) Necessidades de Negócio; (v) Necessidades Tecnológica; (vi) Especificações Técnicas; (vii) Demais Requisitos necessários e suficientes à escolha da solução TIC; (viii) Estimativa da demanda- quantidade de bens e serviços; (ix) Levantamento de soluções; (x) Análise comparativa de soluções; (xi) Alinhamento entre a Contratação e o Planejamento; (xii) Benefícios a serem alcançados com a contratação; (xiii) Providências a serem adotadas; (xiv) Possíveis impactos ambientais; (xv) Declaração de viabilidade; (xvi) Responsáveis;

IV. Minuta do Edital de Concorrência e Minuta do Contrato;

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 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:

Assinado por 2 pessoas: GABRIELLI MARIA SANTOS e PEDRO HENRIQUE PICCINI
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/9C1C-20BF-E933-6879 e informe o código 9C1C-20BF-E933-6879

> *(...) 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)

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*

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

Assinado por 2 pessoas: GABRIELLI MARIA SANTOS e PEDRO HENRIQUE PICCINI
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/9C1C-20BF-E933-6879 e informe o código 9C1C-20BF-E933-6879

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. 18 do mesmo diploma elenca as providências e os documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

*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: I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido; II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de **termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso; III - a definição das **condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento**; IV - o **orçamento estimado**, com as composições dos preços utilizados para sua formação; V - a **elaboração do edital de licitação**; VI - a elaboração de **minuta de contrato**, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação; VII - o **regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia**, observados os potenciais de economia de escala; VIII - a **modalidade** de licitação, o **critério de julgamento**, o **modo de disputa** e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o **ciclo de vida do objeto**; IX - **a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas**, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio; X - a **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; XI - a motivação sobre o **momento da divulgação do orçamento da licitação**, observado o art. 24 desta Lei.*

Assinado por 2 pessoas: GABRIELLI MARIA SANTOS e PEDRO HENRIQUE PICCINI
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/9C1C-20BF-E933-6879 e informe o código 9C1C-20BF-E933-6879

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, entre outras informações**; (iii) Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, elencando as razões, requisitos e soluções, bem como os elementos probantes relacionados a viabilidade técnica e econômica da contratação; **(iv) Minuta do Edital da Concorrência e Minuta do Contrato**, em que indicadas informações quanto a forma de participação na licitação, de apresentação das propostas, habilitação, julgamento, contratação, obrigações das partes, prazos, sanções administrativas em caso de descumprimento, impugnações e recursos administrativos, entre outras disposições gerais.

Neste contexto, é possível aferir que os Autos atendem as exigências mínimas legais definidas em lei. 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 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*

Assinado por 2 pessoas: GABRIELLI MARIA SANTOS e PEDRO HENRIQUE PICCINI
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/9C1C-20BF-E933-6879 e informe o código 9C1C-20BF-E933-6879

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*

Assinado por 2 pessoas: GABRIELLI MARIA SANTOS e PEDRO HENRIQUE PICCINI
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/9C1C-20BF-E933-6879 e informe o código 9C1C-20BF-E933-6879

> *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 o **Termo de Referência (TR)** e o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, verifica-se que os requisitos/elementos exigidos nos citados artigos foram observados.

Com efeito, a opção pela concessão patrocinada, regida pela Lei nº 11.079/2004 (Lei das PPPs), mostra-se adequada ao objeto. Trata-se de serviço público cuja execução é transferida a um particular, que será remunerado não apenas por tarifas cobradas dos usuários, mas também por uma contraprestação do Poder Concedente, o que caracteriza a modalidade, nos termos do art. 2º, § 1º, da referida lei.

A justificativa apresentada, baseada na necessidade de garantir a universalização e a qualidade dos serviços e nas limitações operacionais e financeiras do Município, está alinhada aos objetivos do instituto da concessão, que busca maior eficiência e capacidade de investimento do setor privado.

O critério de julgamento adotado - menor contraprestação pública combinada com a menor tarifa de manejo de resíduos (TMR) - encontra amparo no art. 12, II, alínea 'a', da Lei nº 11.079/2004 e art. 15, inciso I da Lei 8.987/95. A lei permite a combinação de critérios que visem à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, o que inclui a modicidade tarifária para o usuário e o menor dispêndio de recursos públicos.

Já em relação ao prazo de vigência de 30 (trinta) anos está em conformidade com o limite de 35 anos estabelecido pelo art. 5º, I, da Lei nº 11.079/2004.

Quanto à vedação ao parcelamento do objeto, a justificativa apresentada no ETP é robusta. Argumenta-se que a integração dos serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final, além da limpeza urbana, é essencial para a eficiência logística, operacional e

Assinado por 2 pessoas: GABRIELLI MARIA SANTOS e PEDRO HENRIQUE PICCINI
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/9C1C-20BF-E933-6879 e informe o código 9C1C-20BF-E933-6879

administrativa do sistema. O parcelamento, nesse caso, poderia comprometer a viabilidade técnica e a atratividade econômica do projeto, além de dificultar a fiscalização. A decisão está em consonância com o art. 40, § 3º, I, da Lei nº 14.133/2021, que permite a contratação de forma conjunta quando houver inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento.

Ainda, o Termo de Referência estabelece requisitos de qualificação técnica que visam assegurar a capacidade da futura concessionária. Destacam-se:

- **Comprovação de experiência mínima de 3 (três) anos:** Trata-se de exigência compatível com a complexidade e a longa duração do contrato, estando em conformidade com o art. 67, §5º, da Lei nº 14.133/2021. Ressalte-se que o referido artigo utiliza a expressão *"períodos sucessivos ou não"*, a qual também está presente no item 13.7.2 do Termo de Referência e no item 14.4.2.2 do Edital, demonstrando a correção e a aderência da exigência aos dispositivos legais.

- **Quantitativos mínimos:** A exigência de atestados com quantitativos mínimos é permitida pelo art. 67, §2º, da Lei nº 14.133/2021. É fundamental que tais quantitativos sejam proporcionais à dimensão do objeto e não restrinjam indevidamente a competitividade.

- **Somatório de atestados:** A permissão para o somatório de atestados para comprovação de capacidade técnica, inclusive para o tempo de experiência, está alinhada com a Lei 14.133/2021 e à jurisprudência do TCU, que privilegiam a ampliação da competitividade.

- **Atestados de empresa do mesmo grupo econômico:** A aceitação de atestados de capacidade técnica de empresas controladoras, controladas ou sob controle comum (item 13.7.5 do TR) é admissível, desde que não haja vedação no instrumento convocatório, sendo que o Tribunal de Conta da União já emitiu Acórdão nº 451/2010 Plenário, nesse sentido. Veja-se:

> *Considerando que, em relação à alegação de que o atestado de capacidade técnica não poderia ter sido emitido por empresa do mesmo grupo econômico, tendo sido observado que não havia vedação na Lei de Licitações nem no edital do pregão e*

Assinado por 2 pessoas: GABRIELLI MARIA SANTOS e PEDRO HENRIQUE PICCINI
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/9C1C-20BF-E933-6879 e informe o código 9C1C-20BF-E933-6879

que controlada e controladora conservam personalidade e patrimônio distintos. (Grifei)

Com relação ao item *"levantamento de mercado"*, importante mencionar o **DECRETO MUNICIPAL Nº 07**, de 08 de janeiro de 2024[2], 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 vê-se do parágrafo primeiro, devem ser priorizados os *"parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos"*. Analisando o ETP, mormente seu item de nº 5 percebe-se que cumpre com o estabelecido no §1º do art. 5º do Decreto Municipal nº 07, de 08 de janeiro de 2024.

5. Levantamento de Mercado

Informamos que foi realizado levantamento de mercado com vistas à estimativa de preços para a contratação do objeto em questão, tomando por base os estudos apresentados no âmbito do Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI nº 0012/2023, que tratou da concessão dos serviços de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana do Município de Xanxerê.

O valor estimado do investimento para a implantação e operação do projeto é de R$ 76.101.522,40 (setenta e seis milhões, cento e um mil, quinhentos e vinte e dois reais e quarenta centavos), correspondendo à projeção de investimentos da futura concessionária ao longo de todo o prazo da concessão.

O valor indicado tem efeito meramente indicativo, representando uma projeção de investimentos, não podendo ser utilizado por nenhuma das partes para pleitear a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

[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.

Assinado por 2 pessoas: GABRIELLI MARIA SANTOS e PEDRO HENRIQUE PICCINI
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/9C1C-20BF-E933-6879 e informe o código 9C1C-20BF-E933-6879

Considerando que o Estudo Técnico Preliminar faz menção exclusivamente ao valor de R$ 76.101.522,40 (setenta e seis milhões, cento e um mil, quinhentos e vinte e dois reais e quarenta centavos), conforme projeção constante da Manifestação de Interesse Privado (PMI), **faz-se necessário que a agente de contratação promova a complementação dos itens "5" e "8" do referido ETP, de modo a esclarecer como foi realizada a pesquisa de preços na PMI.**

Além do mais, imperioso destacar os seguintes pontos, quais sejam:

I) Serviço especial de engenharia:

É imprescindível que o Estudo Técnico Preliminar especifique se o objeto faz referência a um serviço de engenharia ou a uma obra de engenharia. Além disso, deve-se indicar se o serviço é classificado como comum ou especial. Essa distinção é fundamental pois impacta diretamente no prazo mínimo exigido para a apresentação de propostas e lances. Veja-se:

> II - no caso de serviços e obras:
>
> a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;
>
> b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia;

Portanto, sugere-se a adequação do Estudo Técnico Preliminar para detalhar a especificação do objeto conforme mencionado.

II) Adoção da Inversão de Fases:

O Termo de Referência estabelece a modalidade de Concorrência Pública, com a adoção do critério de julgamento por **inversão de fases**. Considerando que o objeto trata de um serviço especializado de engenharia, é desejável que se conheça previamente a capacidade jurídica, econômico-financeira e técnica dos licitantes.

A inversão das fases visa, portanto, evitar a eventual inabilitação de licitantes já classificados como vencedores, o que poderia demandar reanálises exaustivas e comprometer a eficiência do processo. Com isso, busca-se otimizar tempo e recursos da Administração.

Assinado por 2 pessoas: GABRIELLI MARIA SANTOS e PEDRO HENRIQUE PICCINI
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/9C1C-20BF-E933-6879 e informe o código 9C1C-20BF-E933-6879

Nesse contexto, dispõe o art. 17, inciso V, §1º, da Lei nº 14.133/2021, *in verbis:*

> *Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência: I - preparatória; II - de divulgação do edital de licitação; III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV - de julgamento; V - de habilitação; VI - recursal; VII - de homologação. § 1º A fase referida no inciso V do **caput** deste artigo poderá, **mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes**, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do **caput** deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.*

Dessa forma, recomenda-se que a adoção da inversão de fases procedimentais seja devidamente fundamentada nos documentos preparatórios – notadamente no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência (TR) –, mediante a apresentação de justificativas consistentes que demonstrem os benefícios concretos advindos dessa escolha para a Administração Pública.

III) Da realização do certame de forma presencial:

No que se refere à forma presencial, é importante destacar que a regra geral é a realização das licitações de forma eletrônica. Contudo, a forma presencial é permitida desde que devidamente justificada, sendo obrigatório que a sessão pública seja devidamente registrada em ata e gravada em vídeo. O edital sugere a realização no formato presencial, sendo necessário apresentar uma fundamentação adequada para a adoção dessa modalidade, consoante o art. 17, §5º da Lei 14.133/2021.

Dessa forma, recomenda-se que sejam apresentados os fundamentados que levaram à opção pela realização da Concorrência Pública no formato presencial.

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

Assinado por 2 pessoas: GABRIELLI MARIA SANTOS e PEDRO HENRIQUE PICCINI
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/9C1C-20BF-E933-6879 e informe o código 9C1C-20BF-E933-6879

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.

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) descriminados: objeto; participação na licitação; apresentação da proposta e dos documentos de habilitação; preenchimento da proposta; documentos de habilitação; abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances; fase de julgamento; fase de habilitação; recursos; encerramento da licitação; condições da contratação; obrigações da contratada e do contratante; prazos, condições de execução e de vigência do contrato; condições de pagamento; sanções administrativas; Pedido de Esclarecimentos e impugnações, entre outras disposições.

Afere-se, portanto, que os tópicos da minuta do Edital estão 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)

Mostra-se necessária; entretanto, a análise em determinados aspectos previstos no edital, quais sejam:

a) Ressarcimento dos Estudos realizados na PMI:

[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.

Assinado por 2 pessoas: GABRIELLI MARIA SANTOS e PEDRO HENRIQUE PICCINI
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/9C1C-20BF-E933-6879 e informe o código 9C1C-20BF-E933-6879

No que se refere ao pagamento a empresa Ambiental, responsável pela elaboração dos estudos técnicos, importante constar o que dispõe o item 4.1 do Termo de Autorização da PMI, senão, *in litteris:*

> *4.1 O valor nominal máximo para eventual ressarcimento dos estudos não poderá ultrapassar o montante de R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) ou 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do valor estimado dos investimentos e as despesas necessários à implementação, operação e manutenção do projeto, apurado no estudo decorrente do presente PMI*
> *4.2. O ressarcimento será realizado pela empresa vencedora do futuro processo licitatório, nos termos do art. 21, da Lei Federal nº 8.987/95, a ser previsto no edital para contratação do projeto de que trata o presente PMI, contendo obrigatoriamente cláusula que condicione a assinatura do contrato pelo vencedor da licitação ao ressarcimento dos valores relativos à elaboração de projetos, levantamentos, investigações e estudos utilizados na licitação.* (Grifei)

Dessa forma, deve constar no Edital cláusula expressa que *"condicione a assinatura do contrato pelo vencedor da licitação ao ressarcimento dos valores relativos à elaboração de projetos, levantamentos, investigações e estudos utilizados na licitação".* A Lei Federal não fixa prazo determinado para o ressarcimento após a assinatura do contrato com a empresa vencedora; todavia, **deverá (i) ser adotado prazo determinado; ou (ii) na hipótese de não identificação de prazo certo, que o pagamento (ressarcimento) se dê respeitando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.**

Caso a empresa vencedora seja a mesma que elaborou os estudos, não será necessário, por óbvio, o ressarcimento.

b) Das garantias – item 21.1.5:

O edital apenas dispõe que "*prestou a GARANTIA DE EXECUÇÃO DO CONTRATO, nos termos do ANEXO 1 – MINUTA DO CONTRATO e seus ANEXOS;".*

Assinado por 2 pessoas: GABRIELLI MARIA SANTOS e PEDRO HENRIQUE PICCINI
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/9C1C-20BF-E933-6879 e informe o código 9C1C-20BF-E933-6879

Neste caso, recomenda-se que a exigência de garantia de execução esteja expressamente prevista no edital, conforme dispõe o art. 96 da Lei nº 14.133/2021, por se tratar de medida imprescindível para o presente processo.

Ademais, importante observar, nesse caso, o limite estabelecido no art. 98, da Lei 14133/21:

> *Art. 98. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos. (Grifei)*

O agente de contratação **deverá definir o valor percentual que acha razoável solicitar à título de garantia da obra.**

c) Do credenciamento prévio:

O item 16.2 do edital exige o credenciamento prévio dos representantes das empresas. Embora tal exigência não esteja expressamente prevista em lei, também não há vedação legal à sua adoção. Contudo, é recomendável avaliar a conveniência de se exigir que a documentação comprobatória da representação seja incluída no ENVELOPE Nº 1, uma vez que, na prática administrativa, é comum que esses documentos sejam apresentados em envelope distinto daquele destinado à habilitação, não necessariamente de forma conjunta.

Dessa forma, recomenda-se que os documentos para o credenciamento prévio sejam apresentados fora do envelope de habilitação.

Por fim, com relação 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.

Assinado por 2 pessoas: GABRIELLI MARIA SANTOS e PEDRO HENRIQUE PICCINI
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/9C1C-20BF-E933-6879 e informe o código 9C1C-20BF-E933-6879

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 da presente Concorrência pretendida pela Administração Pública. **Entretanto, recomenda-se o atendimento às seguintes providências, com vistas à adequada instrução processual e à conformidade com os preceitos legais:**

- **Complementação dos Itens 5 e 8 do Estudo Técnico Preliminar (ETP):** promover a complementação dos referidos itens, a fim de esclarecer de forma objetiva e detalhada os critérios, fontes e metodologia utilizados na pesquisa de preços realizada no âmbito da Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (PMI).

- **Caracterização do objeto no ETP:** inserir no Estudo Técnico Preliminar menção expressa à natureza do objeto, indicando se o objeto faz referência a um serviço ou obra de engenharia, bem como sua classificação como serviço comum ou especial, em conformidade com os parâmetros definidos na legislação pertinente.

- **Justificativa para Inversão das Fases Procedimentais:** fundamentar, de forma expressa e motivada, a adoção da inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas nos documentos preparatórios do certame, especialmente no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, evidenciando as vantagens concretas dessa opção para a Administração Pública.

- **Justificativa para a Forma de Realização da Licitação:** apresentar as razões que ensejaram a escolha da Concorrência no formato presencial, devendo tal decisão estar devidamente fundamentada nos documentos técnicos que compõem o processo licitatório.

Assinado por 2 pessoas: GABRIELLI MARIA SANTOS e PEDRO HENRIQUE PICCINI
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/9C1C-20BF-E933-6879 e informe o código 9C1C-20BF-E933-6879

- **Indicação de cláusula expressa no Edital quanto a forma de ressarcimento da empresa que realizou os estudos técnicos na PMI.** Conforme destacado, a Lei Federal não fixa prazo determinado para o ressarcimento após a assinatura do contrato com a empresa vencedora; todavia, deverá (i) ser adotado prazo determinado; ou, (ii) na hipótese de não identificação de prazo certo, que o pagamento (ressarcimento) se dê respeitando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

- **Previsão da Exigência de Garantia de Execução:** inserir no edital a previsão expressa da exigência de garantia de execução contratual, em observância ao disposto no art. 96 da Lei nº 14.133/2021, medida considerada imprescindível à adequada mitigação de riscos à execução contratual no presente certame.

- **Apresentação dos Documentos de Credenciamento Prévio**: recomenda-se que os documentos exigidos para fins de credenciamento prévio sejam apresentados em apartado, fora do envelope de habilitação, de modo a preservar a organização processual e garantir a correta análise documental.

É o parecer.

Xanxerê/SC, 29 de agosto de 2025.

PEDRO HENRIQUE PICCINI
Procurador-Geral do Município de Xanxerê
OAB/SC 61.229

GABRIELLI MARIA SANTOS
Consultora Jurídica do Município de Xanxerê
OAB/SC 61.229

Assinado por 2 pessoas: GABRIELLI MARIA SANTOS e PEDRO HENRIQUE PICCINI
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/9C1C-20BF-E933-6879 e informe o código 9C1C-20BF-E933-6879

VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS

Código para verificação: 9C1C-20BF-E933-6879

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

- GABRIELLI MARIA SANTOS (CPF 103.XXX.XXX-02) em 29/08/2025 15:59:30 GMT-03:00
  Papel: Parte
  Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

- PEDRO HENRIQUE PICCINI (CPF 087.XXX.XXX-06) em 29/08/2025 16:16:37 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/9C1C-20BF-E933-6879