PARECER JURÍDICO PRELIMINAR

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

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

Objeto: *"Contratação de Empresa especializada para locação de sanitários químicos, sendo 33 (trinta e três) banheiros convencionais, 06 (seis) para pessoa com deficiência- PCD e 02 (duas) cabines com chuveiro elétrico, para utilização durante a realização da EXPOFEMI 2026, que ocorrerá de 28 de fevereiro a 08 de março de 2026."*

I. RELATÓRIO

A Secretaria de Planejamento Urbano e Meio Ambiente do Município de Xanxerê/SC, ao término da fase preparatória do certame, encaminhou a este órgão de assessoramento jurídico os Autos de um Processo Licitatório na modalidade **Pregão Eletrônico**, para elaboração de Parecer Jurídico visando o controle prévio de legalidade acerca do procedimento adotado.

Trata-se de Processo Licitatório cujo objeto refere-se ao "*Contratação de empresa para a elaboração do Plano Municipal Plurianual de Assistência Social de Xanxerê 2026/2029."*

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

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

II. Estudo Técnico Preliminar (**ETP**); Termo de Referência (**TR**); Pesquisa de preços;

III. Minuta do Edital de **Pregão Eletrônico**, e outros anexos;

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

É o lacônico relatório.

II. PARECER

II.I DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

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:

> *(...) 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

---

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

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. 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.*

Em detida análise aos Autos, verifico que o Processo está instruído com **(i) Documento de Formalização de Demanda (DFD)**, informando qual a Secretaria Requisitante; os responsáveis 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 de Pregão Eletrônico**, em que são indicadas informações quanto aos prazos, documentos de habilitação, valores, recursos, obrigações das partes, condições para a contratação, entre outras disposições.

Neste contexto, é possível aferir que os Autos atendem às 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 comuns, e deverá conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos, sendo eles:

> *XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:* ***a)***

> *definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;* ***b)*** *fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;* ***c)*** *descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;* ***d)*** *requisitos da contratação;* ***e)*** *modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;* ***f)*** *modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;* ***g)*** *critérios de medição e de pagamento;* ***h)*** *forma e critérios de seleção do fornecedor;* ***i)*** *estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;* ***j)*** *adequação orçamentária;* (Grifei).

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

> *§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do* ***caput*** *deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração; III - requisitos da contratação; IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; VII - descrição da solução*

> *como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso; VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação; IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual; XI - contratações correlatas e/ou interdependentes; XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável; XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.* (Grifei).

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

Ainda, importante mencionar o **DECRETO MUNICIPAL N° 7**, 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 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; III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde*

[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.

> *que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso; IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital. (Grifei).*

Conforme vê-se, devem ser priorizados os *"parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos."* Analisando o ETP, mormente o item denominado *"Levantamento de Mercado"*, percebe-se que a pesquisa de preços fora realizada por meio de pesquisa no Painel de Compras do Governo Federal onde não foi encontrado itens semelhantes e em contratações similares feitas pela administração pública onde foi localizado contratação análoga e utilizada como base comparativa, conforme o artigo 5°, inciso II do Decreto Municipal nº 07, de 08 de janeiro de 2024. Veja-se:

5. Levantamento de Mercado

Para a realização da pesquisa de preços, observaram-se os parâmetros estabelecidos no art. 5º do Decreto nº 7/2024, conforme segue:

- **Inciso I — Painel de Preços do Compras.gov.br:** Foi realizada consulta no Painel de Preços, não sendo identificado item semelhante ao objeto desejado.
- **Inciso II — Contratações similares por outros entes públicos:** localizou-se contratação análoga, com referências adequadas, utilizada como base comparativa.

Deste modo, diante da inexistência de item comparável no Painel de Preços, a definição do preço de referência fundamentou-se no parâmetro previsto no inciso II do art. 5º do Decreto nº 7/2024.

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

[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.

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

A elaboração de **minuta de Edital e Minuta de Contrato** 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; habilitação jurídica; habilitação fiscal, social e trabalhista; qualificação técnico profissional e operacional; abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances; fase de julgamento; fase de habilitação; recursos; encerramento da licitação; ata de registro de preços, obrigações do detentor da ata; obrigações do órgão gerenciador (município); dos prazos, condições de entrega; condições de pagamento e dotação orçamentária; elementos; sanções administrativas; pedidos de esclarecimentos e impugnações; disposições gerais; anexos.

De mais a mais, confere-se, portanto, que os demais 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).

Quanto a qualificação técnica exigida no item 5.3 do edital, verifica-se que o edital não exige os documentos de qualificação técnica, dispostos no item *8 "informações complementares":*

8. Informações Complementares

a) O proponente vencedor deverá possuir em seu quadro funcional engenheiro civil ou sanitarista, detentor de atestado de capacidade técnica, devidamente registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA que comprove atividades relacionadas ao objeto do certame;

b) Licença de Operação vigente expedida pela IMA/órgão ambiental competente - Lei 6.389/81;

c) Cadastro Técnico Federal do IBAMA - Lei 10.165 de 27/02/2000;

d) Certidão de Registro de Pessoa Jurídica, emitida pelo Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura e Agronomia (CREA);

e) Comprovação de que a Proponente possui, em seu quadro pessoal, profissional responsável (Engenheiro Civil ou Sanitarista) detentor de atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado no CREA, acompanhado(s) da(s) respectiva(s) Certidão de Acervo Técnico (CAT), comprovando a execução de serviços pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação;

f) A comprovação que o profissional pertence ao quadro de pessoal da empresa, poderá ser feita mediante apresentação da ficha de registro de empregados ou cópia da Carteira de Trabalho ou ART cargo e função ou contrato específico de prestação de serviços e/ou no caso do profissional ser sócio da empresa, pela cópia do Contrato Social;

g) Alvará sanitário vigente, expedido pela vigilância sanitária;

h) Termo de responsabilidade dos motoristas para transportes de efluentes - Resolução ANTT nº 5.998/2022 e suas alterações;

i) PPRA - Programa de Prevenção de Riscos Ambientais - Norma regulamentadora 9- sanitários e neutralizador o PH de efluentes - RDC nº 222/2018;

j) Ficha de segurança e laudo técnico bactericida - biodegradável para limpeza de sanitários e neutralizar o PH de efluentes - RDC n° 222/2018;

k) A comprovação do vínculo do profissional exigido, deverá ocorrer através de registro na carteira de trabalho ou mediante apresentação de contrato de prestação de serviços, ou ainda se o profissional for sócio da empresa, mediante apresentação de cópia do contrato social.

l) Comprovação de destinação dos resíduos coletados para estação de tratamento devidamente licenciada, devendo apresentar a licença de operação do destino, mesmo em nome de terceiro, acompanhado dos respectivos documentos de transporte MTR/CDF.

Dessa forma, entende-se que os referidos documentos devem ser exigidos na fase de habilitação, e não postergados para o momento da contratação. Recomenda-se, portanto, que as exigências correspondentes sejam devidamente incluídas no edital, a fim de assegurar a regularidade e a conformidade do procedimento licitatório com os princípios que regem a Administração Pública.

Por fim, verifica-se que a minuta do Edital foi elaborada em consonância com a legislação de regência, havendo condições, portanto, de prosseguimento da licitação em seus ulteriores termos.

III. DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, considerando que os presentes Autos se encontram dentro dos permissivos legais, notadamente com relação à Lei nº 14.133/21, exaro **OPINATIVO FAVORÁVEL** à realização do presente **Pregão Eletrônico** pretendido pela Administração Pública.

Ressalte-se, contudo, a recomendação de que constem expressamente no edital, como requisitos de habilitação, os documentos relacionados no item 8 do Termo de Referência.

É o parecer.

Xanxerê/SC, 09 de setembro de 2025.

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