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 futura e parceladas de 400 (quatrocentos) horas de Escavadeira Hidráulica (Marca XCMG, Modelo XE215BR, Placa RXW6F33 e Chassi XUG02152JNPA01100), incluindo na contratação os serviços de manutenção do equipamento, assim como disponibilização de um motorista/operador, pela contratada, de propriedade do consórcio CIDIRIOS".*

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 futura e parceladas de 400 (quatrocentos) horas de Escavadeira Hidráulica (Marca XCMG, Modelo XE215BR, Placa RXW6F33 e Chassi XUG02152JNPA01100), incluindo na contratação os serviços de manutenção do equipamento, assim como disponibilização de um motorista/operador, pela contratada, de propriedade do consórcio CIDIRIOS."*

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

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

II. Termo de Referência (**TR**);

Assinado por 1 pessoa: GABRIELLI MARIA SANTOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/B3D4-D302-8F99-7F2C e informe o código B3D4-D302-8F99-7F2C

III. Pesquisa de preços de mercado;

IV. Certidões Negativas e outros documentos.

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***

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

Assinado por 1 pessoa: GABRIELLI MARIA SANTOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/B3D4-D302-8F99-7F2C e informe o código B3D4-D302-8F99-7F2C

> ***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 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***

Assinado por 1 pessoa: GABRIELLI MARIA SANTOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/B3D4-D302-8F99-7F2C e informe o código B3D4-D302-8F99-7F2C

> ***os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária; VI - razão da escolha do contratado; VII - justificativa de preço; VIII - autorização da autoridade competente***. (Grifei)

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.

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; (...)*

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.

Assinado por 1 pessoa: GABRIELLI MARIA SANTOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/B3D4-D302-8F99-7F2C e informe o código B3D4-D302-8F99-7F2C

II.II.I DA ANÁLISE DO TERMO DE REFERÊNCIA

Define o art. 6º, inciso XXIII da Lei nº 14.133/21, que o **Termo de Referência** é documento necessário para a contratação de bens e serviços, e deverá conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos, senão:

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

Analisando detidamente o **Termo de Referência (TR)** verifica-se que todos os requisitos/elementos exigidos nos citados artigos foram observados, não havendo sugestão de alteração/modificação.

Verifica-se que os documentos preparatórios foram fundamentados no art. 75, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. Todavia, considerando que a contratação envolve consórcio público do qual a Administração integra, a hipótese de dispensa aplicável é aquela prevista no art. 75, inciso IX, do referido diploma legal.

Diante disso, recomenda-se a retificação dos documentos preparatórios, a fim de que a fundamentação jurídica seja adequada ao art. 75, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021.

Assinado por 1 pessoa: GABRIELLI MARIA SANTOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/B3D4-D302-8F99-7F2C e informe o código B3D4-D302-8F99-7F2C

Ademais, no que se refere a previsão no Plano de Contratações Anual, dispõe o item 12 do Termo de Referência:

> **12. Alinhamento com o Plano Anual de Contratações**
>
> Esta contratação para essa prestação de serviços está prevista no item nº 212 do Plano Anual de Contratações, conforme homologado pelo Decreto nº 21/2025.

No caso em tela, pretende a agente pela contratação do **CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA ENTRE OS RIOS - CIDIRIOS,** CNPJ: º 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".*

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

> *Faz-se necessária a contratação do serviço para atender às diversas demandas de obras a serem realizadas no município, por demonstrar maior eficiência e agilidade na execução das atividades municipais. A locação da Escavadeira Hidráulica marca XCMG, juntamente com seus acessórios, por meio do consórcio público, se faz necessária diante da crescente demanda por serviços essenciais no município. O equipamento será utilizado em atividades de movimentação e transporte de materiais, nivelamento e preparo do solo, carregamento de caminhões, remoção de entulhos e limpeza de espaços públicos, além de contribuir em ações de manutenção e recuperação de vias urbanas e rurais, fresagem e recomposição de pavimentações asfálticas. Sua versatilidade e capacidade de operar com diversos implementos também permitem a realização de varrição mecanizada, lavagem de ruas e praças e intervenções relacionadas ao manejo da arborização urbana, garantindo maior eficiência e agilidade na execução dos serviços públicos. A aquisição definitiva de*

Assinado por 1 pessoa: GABRIELLI MARIA SANTOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/B3D4-D302-8F99-7F2C e informe o código B3D4-D302-8F99-7F2C

uma escavadeira hidráulica com todos os acessórios descritos geraria um alto investimento inicial, além de envolver custos permanentes com manutenção, armazenamento, substituição de peças e mão de obra especializada, o que torna a locação do equipamento uma solução mais econômica, ágil e eficiente, considerando também a inclusão da manutenção preventiva, corretiva e a substituição de peças no contrato. Além disso, a contratação também contribui para a redução de despesas e responsabilidades do município, eis que conforme estabelece a Lei nº 13.429/2017, que regula a terceirização, a empresa contratada é responsável pelo cumprimento de todas as obrigações trabalhistas, previdenciárias e de segurança do trabalho em relação aos seus funcionários, incluindo o fornecimento de EPIs e o pagamento de adicionais de insalubridade e periculosidade, quando aplicável. Essa lei assegura que as responsabilidades trabalhistas não recaem sobre a Administração Pública, mas sim sobre a empresa contratada, garantindo maior segurança jurídica e eficiência nos serviços prestados.

Para comprovar a razão da escolha do fornecedor, consta do Termo de Referência, por sua vez, o seguinte:



5. Razão da Escolha do Fornecedor

Considerando ser a proposta de menor valor e mais vantajosa para o município.

Página **3** de **10**

PREFEITURA DE XANXERÊ

xanxere.sc.gov.br
Secretaria de Planejamento Urbano e Meio Ambiente
+55 49 3441-8500
Rua José de Miranda Ramos, 458, Centro, Xanxerê - Santa Catarina, CEP 89820-000

A presente contratação será realizada por meio do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Infraestrutura Rodoviária Entre os Rios – CIDIRIOS, inscrito no CNPJ nº 42.973.647/0001-40, o qual possui capacidade técnica plenamente compatível com as especificações do projeto a ser executado. A proposta apresentada pelo consórcio mostrou-se a mais vantajosa para a administração pública, atendendo integralmente a todos os requisitos técnicos e operacionais exigidos, além de oferecer o menor valor global, garantindo, assim, a melhor relação custo-benefício para o município.

Assinado por 1 pessoa: GABRIELLI MARIA SANTOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/B3D4-D302-8F99-7F2C e informe o código B3D4-D302-8F99-7F2C

De mencionar, por fim, o **DECRETO MUNICIPAL Nº 07**, de 08 de janeiro de 2024[2], pois conforme vê-se do Termo de Referência, bem observada as disposições do citado Decreto com relação à **elaboração da pesquisa de preços** para fins da determinação do preço estimado do processo.

Conforme se extrai do artigo, deve ser priorizada a ordem dos parâmetros estabelecidos nos incisos do Decreto de forma preferencial. Analisando o ETP, mormente o item 5, denominado *"Levantamento de Mercado"*, percebe-se que a pesquisa de preços fora realizada utilizando-se, o Portal Compras.gov.br, e ainda contratações públicas similares dos municípios, (Guarujá do Sul e São Joaquim). Veja-se:

5. Levantamento de Mercado

Para realização da pesquisa de preços foram seguidos parâmetros, em acordo com o art. 5º do Decreto Municipal nº 7/2024, a saber:

Parâmetro I: pesquisa de preços junto ao painel de preços do Compras.gov.br, entretanto, não foi possível encontrar itens semelhantes.

Parâmetro II: buscou-se por contratações similares de outros entes públicos. Tendo sido encontrado o contrato mais recente.

O valor do objeto foi definido com base na proposta apresentada pelo Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Infraestrutura Rodoviária Entre os Rios – CIDIRIOS, tendo em vista que as demais formas de pesquisa de mercado não resultaram em valores compatíveis com o objeto pretendido.

Foram realizadas buscas no Parâmetro I (Painel de Preços do Governo Federal), sendo encontrado o item abaixo relacionado. É possível verificar que o preço médio está acima do valor proposto pela Consórcio, entretanto, o item não possui descrição técnica do modelo de máquina, sendo apenas um item genérico.

4030 - Locação de máquinas de escavação / terraplenagem / agrícola

Também foram analisadas contratações similares realizadas por outros entes públicos, sendo encontrado contratações recentes do Município de Guarujá do Sul/SC e de São Joaquim/SC com preços superiores ao proposto pelo Consórcio. comprovando que o preço apresentado no Art. 5º da Resolução nº 53 é, de fato, a mais vantajosa para a administração pública, tanto do ponto de vista técnico quanto econômico.

Verifica-se na RESOLUÇÃO CIDIRIOS Nº 53/2025 de 11 de agosto de 2025 sobre a prestação de serviços com o uso da máquina escavadeira hidráulica, exclusivamente para os municípios constituintes do consórcio:

[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 1 pessoa: GABRIELLI MARIA SANTOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/B3D4-D302-8F99-7F2C e informe o código B3D4-D302-8F99-7F2C

> **Art. 5º** Fica estabelecido que para a prestação de serviços com o uso da máquina haverá a cobrança, por parte do Consórcio CIDIRIOS na ordem de R$ 300,00 (trezentos reais) por hora/máquina de efetivo uso, de acordo com o CONTROLE DE HORAS DE SERVIÇOS PRESTADOS (ESCAVADEIRA HIDRÁULICA), indicando o horímetro da máquina no momento da entrega e da retirada.
>
> Parágrafo único. A forma e condições do pagamento do valor correspondente à efetiva prestação de serviços com o uso da máquina, constará de Contrato de Prestação de Serviços, formalizado entre o Consórcio CIDIRIOS e o MUNICÍPIO.

Ressalta-se que o Município de Xanxerê integra o referido Consórcio.

Em comparação com os demais orçamentos e valores apresentados, permite constatar que o preço ofertado pelo Consórcio é o mais vantajoso à Administração Pública. A pesquisa de preços apresentada está em conformidade com o disposto no art. 5º do Decreto Municipal nº 7, de 8 de janeiro de 2024.

Cumpre destacar que o município de Xanxerê já realizou contratação com o Consórcio no decorrer deste ano, no entanto, não se configura fracionamento de despesa, considerando que o consórcio não é um terceiro estranho à Administração, ele é uma extensão da própria administração dos municípios que o compõem, criado para executar objetivos de interesse comum de forma mais eficiente.

Ademais, importa observar o artigo 2º, §1º, inciso III da Lei 11.107/2005:

> *Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais. § 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá: [...]* ***III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.***

A proibição do fracionamento de despesa, está diretamente ligada à burla dos **limites de valor** para a dispensa. O fracionamento ilegal ocorre quando se divide uma despesa para evitar uma licitação obrigatória, enquadrando as partes em dispensas por baixo valor.

Assinado por 1 pessoa: GABRIELLI MARIA SANTOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/B3D4-D302-8F99-7F2C e informe o código B3D4-D302-8F99-7F2C

No caso da contratação do consórcio, a dispensa de licitação é permitida independentemente do valor.

Contudo, esta Procuradoria orienta que, para os próximos exercícios, seja revisto a quantidade necessária, de modo a refletir com maior precisão a necessidade global de horas-máquina para o período, bem como a formalização de um único instrumento contratual com o consórcio, prevendo a execução de forma parcelada, conforme a demanda efetivamente apresentada. Tal medida contribui para a racionalização dos procedimentos administrativos, ao mitigar a necessidade de instauração de múltiplos processos de contratação com idêntico objeto, em observância aos princípios da eficiência, economicidade e planejamento.

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

III. DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, considerando que os presentes Autos se encontram dentro dos permissivos legais, notadamente com relação à Lei nº 14.133/21 e o Decreto Municipal nº 49/2024, exaro **OPINATIVO FAVORÁVEL** à realização da presente dispensa pretendida pela Administração Pública, **desde que sejam alterados os documentos preparatórios, a fim de que a fundamentação jurídica seja adequada ao art. 75, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021**.

[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 1 pessoa: GABRIELLI MARIA SANTOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/B3D4-D302-8F99-7F2C e informe o código B3D4-D302-8F99-7F2C

É o parecer.

Xanxerê/SC, 17 de dezembro de 2025.

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

Assinado por 1 pessoa: GABRIELLI MARIA SANTOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/B3D4-D302-8F99-7F2C e informe o código B3D4-D302-8F99-7F2C

VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS

Código para verificação: B3D4-D302-8F99-7F2C

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

GABRIELLI MARIA SANTOS (CPF 103.XXX.XXX-02) em 17/12/2025 17:20:14 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/B3D4-D302-8F99-7F2C