PARECER JURÍDICO PRELIMINAR

Assunto: Análise e emissão de Parecer Jurídico em dispensa de licitação

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

Objeto: *"Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte rodoviário internacional de passageiros, para atender à demanda de deslocamento da participante do 2º Encontro de Mulheres Protagonistas do Agro, com destino a Assunção, Paraguai, compreendendo o transporte de ida e retorno, com saída prevista para o dia 14 de novembro de 2026 e retorno no dia 18 de novembro de 2026, por meio de Dispensa de Licitação, fundamentada no art. 75, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021, observadas as disposições do Decreto Municipal nº 49/2024 e demais normas aplicáveis, junto à empresa AM TURISMO".*

I. RELATÓRIO

O Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC, ao término da fase preparatória do certame, encaminhou a esta Procuradoria Jurídica os Autos de uma **Dispensa de Licitação**, para elaboração de Parecer Jurídico visando o controle prévio de legalidade acerca do procedimento adotado.

Trata-se de Processo cujo objeto refere-se à *"Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte rodoviário internacional de passageiros, para atender à demanda de deslocamento da participante do 2º Encontro de Mulheres Protagonistas do Agro, com destino a Assunção, Paraguai, compreendendo o transporte de ida e retorno, com saída prevista para o dia 14 de novembro de 2026 e retorno no dia 18 de novembro de 2026, por meio de Dispensa de Licitação, fundamentada no art. 75, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021, observadas as disposições do Decreto Municipal nº 49/2024 e demais normas aplicáveis, junto à empresa AM TURISMO."*

Compulsando os Autos, verifico a juntada dos seguintes documentos,

suscintamente elencados abaixo.

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

II. Termo de Referência (**TR**), Orçamentos, 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:

---

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

> ***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 atribuição de prioridade; II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.* (Grifei)

O art. 72, do mesmo diploma, define que o processo de contratação direta deverá ser instruído com alguns documentos, sendo eles:

> *Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: I -* ***documento de formalização de demanda*** *e, se for o caso****, estudo técnico preliminar****, análise de riscos,* ***termo de referência****, projeto básico ou projeto executivo; II -* ***estimativa de despesa****, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei; III -* ***parecer jurídico e pareceres técnicos****, se for*

> *o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos; IV -* ***demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido****;* ***V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária; VI - razão da escolha do contratado; VII - justificativa de preço; VIII - autorização da autoridade competente***. (Grifei)

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**, visto que as contratações que tratam os **incisos I e II** do caput do art. 75 da Lei de Licitações serão ***"preferencialmente"*** precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, e na oportunidade em que houver ***"manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados".***

Veja-se a redação do parágrafo terceiro do art. 75 da Lei nº 14.133/21, e o art. 8º do Decreto nº 49, de 1º de fevereiro de 2024, senão:

> *Art. 75. É dispensável a licitação: (...) § 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do* ***caput*** *deste artigo serão* ***preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial****, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e* ***com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados****, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.*
>
> *Art. 8º. Nas hipóteses estabelecidas nos incisos I e II do art. 75 da Lei 14.133/2021,* ***havendo interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados****, o prazo fixado para abertura do procedimento e envio de lances não será inferior a 3 (três) dias úteis, contados da data de divulgação do aviso de contratação direta, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.* (Grifei)

O termo “preferencialmente” indica uma diretriz normativa que orienta a Administração Pública a priorizar esse meio, **mas admite, mediante justificativa**, a adoção de outro procedimento. De qualquer forma, a realização da dispensa de licitação em formato totalmente eletrônico não é obrigatória, ainda que possa ser recomendada.

No caso em tela, justifica-se a escolha do fornecedor através das razões demonstradas no Termo de Referência, melhor destacadas no tópico subsequente.

Neste contexto, é possível aferir que os Autos atendem as exigências mínimas legais definidas em lei e decreto regulamentador. Por essa razão, resta assegurada a regularidade jurídica da instrução da fase interna (preparatória) do presente Processo, vez que observada a sua compatibilidade com aquilo que define o ordenamento jurídico vigente.

II.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.

No caso em tela, pretende a agente pela contratação da **AM TURISMO** (28.679.027/0001-71), com fulcro no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/21, que dispõe acerca da possibilidade de contratação com ausência de processo licitatório *"que envolva valores inferiores a R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras".* Importa registrar que aludido valor já fora atualizado para o montante de R$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos), conforme lê-se do Decreto nº 12.807/25, e que o valor da contratação de R$ 453,00 (quatrocentos e cinquenta e três reais) não ultrapassará esse montante.

Para **justificar** a contratação, assim consta no Termo de Referência:

> ***Justificativa**: A presente contratação justifica-se pela necessidade de viabilizar o deslocamento da servidora Edinéia Paludo, ocupante do cargo de Diretora de Turismo, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Agricultura, para participação no 2º Encontro de Mulheres Protagonistas do Agro, a ser realizado em Assunção, Paraguai. O referido evento tem como temática o protagonismo feminino no setor agropecuário, proporcionando um espaço de integração, intercâmbio de experiências e discussão de iniciativas relacionadas ao desenvolvimento rural, ao empreendedorismo feminino e à valorização das mulheres nas atividades econômicas vinculadas ao agronegócio. A participação de representante da Administração Municipal justifica-se pela pertinência temática do encontro com as atividades desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Agricultura, especialmente no que se refere ao fortalecimento de iniciativas que promovam o desenvolvimento econômico local, a valorização do meio rural e a integração entre turismo, agricultura e empreendedorismo. Considerando as atribuições exercidas pela servidora na Diretoria de Turismo, sua participação poderá contribuir para o conhecimento de experiências e práticas relacionadas ao turismo rural, à valorização das atividades produtivas locais e ao desenvolvimento de iniciativas que fortaleçam a participação feminina nas atividades econômicas do Município. O deslocamento internacional exige a utilização de transporte adequado, que ofereça condições de segurança e conforto durante o percurso de ida e retorno. Nesse contexto, a contratação pretende assegurar o deslocamento da servidora, mediante o custeio exclusivo de seu*

transporte, sem abranger despesas dos demais participantes. Dessa forma, a contratação encontra justificativa no atendimento de finalidade institucional, condicionada à demonstração da necessidade, à regularidade do transporte e à observância dos princípios da economicidade, eficiência e interesse público.

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

***Razão da escolha do fornecedor**: A presente contratação será realizada mediante dispensa de licitação em razão do valor, com fundamento no art. 75, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021, observadas as disposições do Decreto Municipal nº 49/2024 e demais normas aplicáveis. A escolha da empresa AM TURISMO, inscrita no CNPJ nº 28.679.027/0001-71, fundamenta-se na adequação da proposta comercial apresentada às necessidades específicas da Administração Municipal, especialmente quanto ao itinerário, às datas e aos horários de deslocamento necessários à participação da servidora no 2º Encontro de Mulheres Protagonistas do Agro, a ser realizado em Assunção, Paraguai. Conforme a proposta apresentada, a empresa disponibiliza transporte rodoviário internacional com saída prevista para o dia 14 de novembro de 2026, contemplando embarque no Município de Xanxerê/SC, às 15h30, e retorno programado para o dia 18 de novembro de 2026, condições que se mostram compatíveis com a programação da viagem institucional. Além disso, a proposta contempla transporte de ida e retorno pelo valor individual de R$ 453,00 (quatrocentos e cinquenta e três reais), permitindo, o atendimento da demanda municipal sem a necessidade de contratação exclusiva de veículo para o deslocamento de uma única servidora. A utilização de transporte coletivo previamente programado apresenta-se como alternativa operacionalmente adequada, considerando a distância do percurso internacional e a necessidade de assegurar o deslocamento da servidora em datas compatíveis com a realização do evento. A escolha da empresa também considera as condições de transporte descritas na proposta, que contempla a utilização de ônibus leito total, equipado com poltronas reclináveis, banheiro, ar-condicionado e demais recursos destinados a proporcionar conforto e segurança aos passageiros durante o percurso. Dessa forma, a indicação da empresa AM TURISMO decorre da compatibilidade das condições comerciais e operacionais ofertadas com a necessidade administrativa identificada, considerando especialmente o itinerário, os horários, as características do transporte e o valor individual proposto. Ademais, considerando que a viagem está programada para o dia 14 de novembro de 2026, a realização de procedimento com divulgação prévia e prazo mínimo de três dias úteis para recebimento de propostas adicionais poderia comprometer a conclusão tempestiva da contratação e,*

> *consequentemente, a participação da servidora no evento. Diante dessas circunstâncias, a Administração manifesta expressamente a ausência de interesse na obtenção de propostas adicionais por meio de aviso público, considerando que a pesquisa de preços realizada permite identificar fornecedor apto ao atendimento da demanda, pelo menor valor apurado, sem prejuízo da observância dos princípios da economicidade, eficiência, razoabilidade e interesse público. Assim, justifica-se a não realização da etapa de divulgação prévia do aviso de contratação*

Vê-se, através da citada justificativa, que **não há interesse na obtenção de propostas adicionais de eventuais interessados para o objeto** destacado na epígrafe, logo, adequado que se utilize da modalidade de dispensa "sem disputa".

De mencionar, para mais além, 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, ciente de que a melhor forma de pesquisa de preços para o caso em tela é através de orçamentos com fornecedores locais.

Nesse sentido, verificando-se as justificativas apresentadas, bem como os **orçamentos alocados em anexo ao TR**, percebe-se que a pesquisa de preços foi realizada utilizando os parâmetros estabelecidos no art. 5 do supracitado Decreto. Observe-se:

> **9. Valores Referenciais**
>
> A Administração realizou levantamento de mercado de acordo com o Decreto 07/2024.
>
> Foi realizado análise de contratações similares, sendo que considerando a especificidade do objeto não foram localizadas.
>
> Foi realizada cotação direta com fornecedores, com a empresa AM TURISMO, no valor de R$ 453,00 (quatrocentos e cinquenta e três reais).
>
> Foi solicitado orçamento da empresa N A VIAGEM TURISMO E LOCAÇÕES LTDA, que apresentou a proposta no valor unitário de R$ 1.620,00 (um mil, seiscentos e vinte reais) por passageiro para o fornecimento de ônibus leito (ida e volta) no mesmo trajeto com conexão em Xanxerê/SC.

[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.

Adicionalmente, simulou-se a precificação da viagem fracionada em linhas regulares: a empresa Planalto Transportes apresentou o valor de R$ 409,23 (quatrocentos e nove reais e vinte e três centavos) para o trecho nacional de ida e volta entre Xanxerê/SC e Foz do Iguaçu/PR. Para suprir a rota internacional restante, verificou-se no portal Plataforma 10 o trajeto entre Ciudad del Este e Assunção pelo valor de 302.400 Guaranis (PYG), equivalente a R$ 269,64 (duzentos e sessenta e nove reais e sessenta e quatro centavos). A soma dessa rota fracionada resultaria em um custo parcial estimado de R$ 678,87 por pessoa, sem contabilizar as despesas de traslado terrestre na fronteira.

Restou amplamente comprovado, portanto, que a cotação da empresa AM TURISMO, no valor único de R$ 453,00 para o trajeto direto até Assunção, representa a proposta mais vantajosa quando comparada ao orçamento da N A Viagem Turismo (R$ 1.620,00) e ao fracionamento em linhas comerciais (R$ 678,87). A escolha gera expressiva economia aos cofres públicos e proporciona maior segurança e eficiência logística à delegação, eliminando baldeações e conexões."

Em análise aos orçamentos apresentados, verifica-se que **o valor orçado pela empresa que se pretende contratar é, de fato, a mais vantajosa à Administração, não havendo razões para a busca de proposta adicionais**.

Ademais, consta ainda no Termo de Referência a justificativa da ausência da presente contratação no PCA:

14. Alinhamento Com o Plano Anual de Contratações

A presente contratação não se encontra prevista no Plano de Contratações Anual (PCA) do Município de Xanxerê para o exercício de 2026, tendo em vista seu caráter pontual e específico, relacionado à participação de servidora municipal no 2º Encontro de Mulheres Protagonistas do Agro, a ser realizado em Assunção, Paraguai.

A necessidade da contratação foi identificada no decorrer do exercício financeiro, em razão da oportunidade de participação no referido evento, cuja temática apresenta pertinência com as atividades desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Agricultura, especialmente no que se refere ao desenvolvimento econômico, à valorização do meio rural, ao empreendedorismo feminino e ao fortalecimento do turismo rural.

Ressalta-se que se trata de despesa de reduzido valor, estimada em R$ 453,00 (quatrocentos e cinquenta e três reais), destinada exclusivamente ao custeio do transporte de ida e retorno de uma servidora pública municipal, não representando contratação continuada ou demanda de caráter permanente.

Embora não contemplada originalmente no PCA, a contratação encontra justificativa na necessidade administrativa identificada e na oportunidade de participação em atividade de interesse institucional, não sendo a ausência de previsão, por si só, impedimento absoluto à contratação, desde que devidamente justificada e observadas as disposições legais e regulamentares aplicáveis.

Dessa forma, justifica-se a ausência de previsão no Plano de Contratações Anual, considerando a natureza eventual da demanda, sua finalidade pública e a necessidade de atendimento em período determinado, ficando a contratação condicionada à existência de disponibilidade orçamentária e financeira, à autorização da autoridade competente e à observância dos demais requisitos previstos na Lei Federal nº 14.133/2021 e na regulamentação municipal, inclusive quanto à eventual necessidade de atualização do PCA.

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.

[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.

É o parecer.

Xanxerê/SC, 12 de fevereiro de 2026.

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