

PARECER JURÍDICO

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 em ensino de qualificação profissional, afim de realizar a capacitação de adolescentes para produção orientada de produtos de panificação em geral, em conformidade com o Programa Pão da Vida.”*

I. RELATÓRIO

O Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC, ao término da fase preparatória do certame, encaminhou a este órgão de assessoramento jurídico 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 em ensino de qualificação profissional, afim de realizar a capacitação de adolescentes para produção orientada de produtos de panificação em geral, em conformidade com o Programa Pão da Vida.”*

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

- I. Documento de Formalização de Demanda (**DFD**);
- II. Termo de Referência (**TR**) com os seguintes tópicos: (i) Unidade Requisitante; (ii) Ordenador de Despesa; (iii) objeto; (iv) Justificativa; (v) Especificações Técnicas; (vi) Prazo, local e condições de execução; (vii) Condições e prazos de pagamento; (viii) Dotação Orçamentária; (ix) Obrigações da Contratante e da Contratada; (x) Requisitos de Qualificação

Técnica; (xi) Valores Referenciais de Mercado; (xii) Estimativa de Custo; (xiii) Responsável pelos orçamentos; (xiv) Prazo de Vigência do Contrato; (xv) Requisitos de Habilitação; (xvi) Descrição da Solução como um todo; (xvii) Forma e Critérios de seleção do fornecedor;

III. Estudo Técnico Preliminar (**ETP**) com os seguintes tópicos: (i) Informações básicas; (ii) Descrição da necessidade; (iii) Área Requisitante; (iv) Descrição dos Requisitos da Contratação; (v) Levantamento de Mercado; (vi) Descrição da solução como um todo; (vii) Estimativa das quantidades a serem contratadas; (viii) Estimativa do Valor da contratação; (ix) Justificativa para o parcelamento ou não da solução; (x) Contratações correlatas; (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 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

Cumprido 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 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.

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

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



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 o órgão 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; e (iv) **Minuta do Contrato**.

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 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, 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)

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

No caso em tela, pretende o agente requisitante pela contratação da empresa **SENAC Xanxerê** (CNPJ 03.603.739/0002-67), com fulcro no art. **75, inciso XV, da Lei nº 14.133/21**, que dispõe acerca da possibilidade de contratação com ausência de processo licitatório

na hipótese em que a contratação for de "instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos".

Compulsando o Termo de Referência, percebe-se que a empresa que se pretende contratar (SENAC) deverá prestar serviços de capacitação de adolescentes em situação de vulnerabilidade social para a produção orientada de produtos de panificação em geral, em conformidade com o Programa Pão da Vida. Pois bem!

O SENAC, em sua área de atuação, figura como uma entidade privada e de interesse público, cujo modelo visa a educação profissional em nível nacional, almejando a formação de trabalhadores mais qualificados e competentes. O SENAC tem uma missão clara focada no desenvolvimento do Brasil através da oferta de cursos, programas e ações extensivas organizadas para os mais variados segmentos profissionais, como: Ambiente e saúde, Gestão e Negócios, Desenvolvimento Educativo e Social, além de outros. Além disso, é uma entidade sem fins lucrativos, com objetivos claros de desenvolvimento institucional, pesquisa e inovação, que não atua em mercado aberto. Em âmbito nacional, o SENAC é reconhecido e exerce funções correlatas com a qual se pretende contratar.

Assim, considerando que o SENAC se encaixa nos requisitos previstos no inciso XV do art. 75 da Lei nº 14.133/21, constata-se que é aceitável a dispensa pretendida.

A contratação é **justificada** no seguinte sentir, senão, *in litteris*:

Justificativa: A Secretaria de Assistência Social, através do Programa Pão da Vida, instituído pela Lei Municipal nº 3.906/2017, atua na profissionalização de adolescentes que vivem em vulnerabilidade social oportunizando oficinas na área de panificação, afim de criar a inclusão no mercado de trabalho e acesso a renda para esses jovens e suas famílias. O projeto visa formar 20 adolescentes de 16 a 18 anos incompletos, propiciando um espaço de inclusão e proteção social, além de proporcionar o primeiro



contato ao mercado de trabalho, incentivar a permanência do adolescente no sistema educacional, estimular o desenvolvimento de habilidades e desenvolver a formação profissional e geração de renda através de Bolsa Socioeducativa. O programa Pão da Vida atua no âmbito municipal como facilitador de oportunidades aos adolescentes, possibilitando aos seus participantes o acesso ao mercado de trabalho e a renda financeira, através de um auxílio mensal durante a permanência no programa e iniciação no ramo de atividade de panificação após a conclusão do curso, fortalecendo nestes jovens a perspectivas de um futuro profissional. Ante o exposto, justifica-se a contratação da empresa especializada a executar o serviço de ensino para qualificação profissional, voltada a capacitar os adolescentes para produção orientada de produtos de panificação em geral, em conformidade com o programa Pão da vida, oferecendo a base de ensino necessária para o aprimoramento e desenvolvimento dos jovens inscritos o projeto. (Grifei)

A razão da escolha do fornecedor, dá-se, por sua vez, conforme segue:

O objeto do presente estudo esquadra-se nos casos legais de contratação direta, por dispensa de licitação, em conformidade com o art. 78, inciso XV, da Lei 14.133/21, a qual prevê a dispensa para fins de contratação de empresa destinada a apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento tecnológico, e estímulo à inovação. Frente a isso, levando em consideração os critérios pré-estabelecidos, foi selecionado para suprir a presente demanda a empresa Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC Xanxerê (CNPJ: 03.603.739/0002-67), visto que, além de apresentar a proposta financeiramente mais viável, menor preço para o item, ainda é estabelecida como empresa jurídica de direito privado, nacionalmente reconhecida, tendo desta maneira notável reputação ético-profissional para a finalidade pretendida. A instituição de ensino SENAC tem como atividade-fim a prestação de serviços de ensino, extensão, desenvolvimento tecnológico, e estímulo à inovação, exercendo funções correlatas ao objeto que se almeja contratar. (Grifei)

De observar, além do mais, a forma de elaboração da pesquisa de preços para determinação do preço estimado do processo, conforme redação do art. 23 da Lei Federal, e

conforme disposição do **DECRETO MUNICIPAL Nº 07**, de 08 de janeiro de 2024². Veja-se o que define o artigo citado, senão:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); 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 - utilização de 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 que contenham a data e hora de acesso; IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, 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; V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Conforme item "8" do Estudo Técnico Preliminar (ETP), verifica-se que a pesquisa de preços fora elaborada de forma adequada, chegando-se aos valores de **R\$ 74.890,00** (setenta e quatro mil, oitocentos e noventa reais) (**SENAC XANXERÊ**), e **R\$ 85.890,00** (oitenta e cinco mil, oitocentos e noventa reais) (**SENAC CAMPOS NOVOS**). Logo, tem-se que **a empresa**

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.

ser contratada detém a proposta de menor valor e o preço ajustado é coerente com o praticado pelo mercado.

No cartão CNPJ da empresa SENAC Xanxerê/SC, **consta o código da atividade econômica que se pretende contratar**³. De registrar, por fim, que conforme Termo de Referência exarado, **há dotação orçamentaria** (Vide Reduzido: 4, Dotação Orçamentária: 3.3.90.3999), para realização da dispensa.

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

II.II.II DA ANÁLISE DA MINUTA DO CONTRATO

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 do feito 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 e o

³ Treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial.

⁴ 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.



PREFEITURA DE
XANXERÊ

ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE XANXERÊ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM
Criada pela Lei Complementar nº 4.066/2019

Decreto Municipal nº 49/2024, exaro **OPINATIVO FAVORÁVEL** à realização da presente dispensa pretendida pela Administração Pública.

É o parecer.

Xanxerê/SC, 29 de maio de 2024

PEDRO HENRIQUE PICCINI

Consultor Jurídico do Município de Xanxerê

OAB/SC 61.229