

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 em serviço de mudança, incluindo fornecimento de embalagens, carga, transporte, mão de obra, montagem e desmontagem e descarga, afim de realizar o transporte de mobiliários, equipamentos e demais bens pertencentes ao Programa Pão da Vida localizado na Rua Papa João XXIII, nº 605, Centro, com destino a nova sede localizada na Rua Antônio Vacaro, nº 223, Bairro João Winckler, ambos na cidade de Xanxerê – Santa Catarina.”*

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 serviço de mudança, incluindo fornecimento de embalagens, carga, transporte, mão de obra, montagem e desmontagem e descarga, afim de realizar o transporte de mobiliários, equipamentos e demais bens pertencentes ao Programa Pão da Vida localizado na Rua Papa João XXIII, nº 605, Centro, com destino a nova sede localizada na Rua Antônio Vacaro, nº 223, Bairro João Winckler, ambos na cidade de Xanxerê – Santa Catarina.”*

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

- I. Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- II. Termo de Referência (TR) e outros documentos;

III. Estudo Técnico Preliminar (ETP);

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 recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão

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

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; e (iii) **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, elencando as razões, requisitos e soluções, bem como os elementos probantes relacionados a viabilidade técnica e econômica da contratação.

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)

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.III.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 a agente pela contratação da empresa **13.709.099 VALMOR CASTANHO** (CNPJ: 13.709.099/0001-47), 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\$ 59.906,02** (cinquenta e nove mil, novecentos e seis reais e dois centavos), conforme lê-se do Decreto nº 11.871/23, e que o valor da contratação (**R\$ 2.800,00**) não ultrapassará esse montante.

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

“(…) A assistência social é uma política pública que visa a proteger e desenvolver indivíduos, famílias e comunidades que estão em situação de vulnerabilidade ou risco social. As políticas de assistência social oferecem suporte para que todas as pessoas tenham suas necessidades básicas atendidas, contando com uma extensa rede de unidades públicas que realizam atendimentos para pessoas ou grupos de crianças, jovens, mulheres, idosos, pessoas com deficiência e demais usuários. O Programa Pão da Vida, possui grande relevância social na garantia de direitos de adolescentes, visando gerar profissionalização aos jovens que vivem em vulnerabilidade social e buscam capacitação para o mercado de trabalho. Buscando atender da melhor forma o público usuário das políticas de assistência social foram recentemente efetuadas melhorias na sede do Programa Pão da Vida, adaptando novo espaço para acomodações das aulas teóricas e práticas para os adolescentes participantes do programa Frente a execução das adaptações de novo espaço para funcionamento do Programa, torna-se necessário a contratação de empresa de frete/transporte afim de realizar a mudança de local do Programa Pão da Vida, realizando a carga e descarga de mobílias, equipamentos e objetos pertencentes ao local.”

Para comprovar os **Critérios de Seleção do Fornecedor**, consta do Termo de Referência, por sua vez, o seguinte:

Forma e Critérios de Seleção do Fornecedor: “O objeto do presente estudo enquadra-se nos casos legais de contratação direta, por dispensa de licitação, em conformidade com o Art. 75, inciso II da Lei Federal nº 14.133/2021, na sua forma eletrônica, devido ao baixo valor de contratação, não se torna viável a necessidade da disputa licitatória. Frente a isto, levando em consideração os critérios pré-estabelecidos, foi selecionado para suprir a presente demanda o fornecedor Valmor Castanha 93345119900 – Mudanças Castanha, CNPJ: 13.709.099/0001-47, a referida seleção dá-se em razão de ter o mesmo apresentado menor preço para contratação.” (Grifei)

Ademais, verificando-se as justificativas apresentadas, bem como os **orçamentos alocados em anexo ao TR**, percebe-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.**

Com relação à estimativa de custos (elaboração de pesquisa de preços), a ser realizado na forma do **DECRETO MUNICIPAL Nº 07**, de 08 de janeiro de 2024², verificou-se que a mesma fora realizada, somente, através de orçamentos com fornecedores locais. Entretanto, foram justificadas as razões pela não utilização da pesquisa no Painel de compras do Governo Federal, senão, veja-se:

8. Estimativa do Valor da Contratação

Valor (R\$): 2.800,00

Estima-se para a contratação almejada o valor de R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais). Vislumbra-se que tal valor é compatível com o valor de mercado, a pesquisa de preços foi realizada observando o disposto no Decreto Municipal nº 07/2022 que estabelece o procedimento administrativo para realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e serviços em geral no âmbito municipal, nos termos da Lei Federal 14.133/2021.

A metodologia utilizada para apuração do valor de referência para a contratação almejada foi estabelecida da seguinte maneira: Primeiramente foi realizado pesquisa de preço no portal Compras.gov.br, no qual foi encontrado o item transporte de mudança

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.

local (CATSER 3212), que apresentou um valor mediano estimado de R\$ 6.200,00 (seis mil e duzentos reais) para o serviço que se pretende contratar, não sendo considerado para a contratação em tela, visto que os referido valor sofre alterações em decorrência de distância e localidade, ficando acima do valor estimado.

Como segunda fonte de pesquisa, foram efetuadas pesquisas de preços em sites de publicações oficiais das entidades de Administração Pública, onde não resultou em nenhuma pesquisa correspondente ao objeto que se deseja contratar, dentro do período de 12 meses, sendo encontrado somente processos para transporte interestaduais, o qual apresenta por motivo de distância valor excessivamente alto, ou processos referente a períodos mais distantes, que por serem processos mais antigos não correspondem com valores atuais de mercado, sendo assim, a pesquisa não se demonstrou apta a estabelecer a estimativa de valor da presente contratação.

Como ultima forma de análise, para obtenção de valor estimado de contratação foi solicitado orçamento à empresas que prestam serviço de transporte de mudança no município de Xanxerê, o qual se julgou ser a forma mais viável para obtenção do valor anual de contratação para prestação de serviço local, ante os orçamentos apresentados foi possível levantar os seguintes valores:

| ITEM | DESCRIÇÃO | MUDANÇAS SILMARA | MUDANÇAS LARA | MUDANÇAS CASTANHA | MENOR PREÇO |
|------|---|------------------|---------------|-------------------|--------------|
| 01 | Prestação de serviço de transporte de mudança local, incluindo fornecimento de embalagens, mão de obra, carga, transporte e descarga de mobílias, equipamentos e objetos do Programa Pão da Vida, sendo endereço de origem: Rua Papa João XXIII, nº 605, Centro e endereço de destino: Rua Antonio Vacaro, nº 223, Bairro João Winckler, ambos na cidade de Xanxerê-SC. | R\$ 2.900,00 | R\$ 3.000,00 | R\$ 2.800,00 | R\$ 2.800,00 |

Ante os orçamentos apresentados pelos fornecedores, levando em consideração o menor preço por item, estima-se para a pretensa contratação o valor de R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais), para a prestação do serviço de transporte de mudança do Programa Pão da Vida.

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.

É o parecer.

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.

Xanxerê/SC, 18 de novembro de 2024.

PEDRO HENRIQUE PICCINI

Consultor Jurídico do Município de Xanxerê
OAB/SC 61.229





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 83F6-231A-B4B2-C49F

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

- ✓ PEDRO HENRIQUE PICCINI (CPF 087.XXX.XXX-06) em 18/11/2024 09:16:08 (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/83F6-231A-B4B2-C49F>