

## 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:** “Prestação de serviço de assistência técnica e extensão rural”

### 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 “*Prestação de serviço de assistência técnica e extensão rural*”, a ser firmado com a EPAGRI (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de 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 Estudo Técnico Preliminar (**ETP**);
- III. 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

Cumpra 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.<sup>1</sup> (...)*  
(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

<sup>1</sup> 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. 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.

Pois bem!

A Lei nº 14.133/21 estabelece como regra geral para contratações a adoção do processo licitatório. A dispensa (prevista no art. 75 da Lei citada), entretanto, é uma das hipóteses excepcionais previstas pelo legislador ordinário de disposição de verba pública com ausência de licitação, em havendo conformidade com o objetivo constitucional e os princípios da igualdade e da proposta mais vantajosa para o interesse público.

Conforme disciplina a Lei nº 14.133/21 (mais precisamente o art. 75, inciso IX), o processo licitatório é dispensável quando a contratação se der para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. É a redação do citado artigo, senão, *in litteris*:

**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.* (Grifei).**

A **EPAGRI** (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina), é uma **empresa pública, vinculada ao Governo do Estado de Santa Catarina** por meio da Secretaria da Agricultura e Pecuária, criada no ano de 1991, que tem como objetivos precípuos a promoção da preservação, recuperação, conservação e utilização sustentável dos recursos naturais; a promoção da melhoria da qualidade de vida do meio rural e pesqueiro; e a busca pela competitividade da agricultura catarinense frente aos mercados globalizados, adequando os produtos às exigências dos consumidores.

Acerca da aquisição, por pessoa jurídica de direito público, de bens ou serviços produzidos por órgão que integra a Administração Pública, Jessé Torres Pereira Júnior<sup>2</sup> ensina que:

*O inciso (...) torna dispensável a licitação em caso de bens ou serviços a serem contratados a órgãos ou entidades da Administração Pública, vale dizer que **inclui os órgãos subordinados da Administração direta e as entidades vinculadas da Administração indireta** (autarquias, fundações públicas, **empresas públicas** e sociedades de economia mista). Por conseguinte, já estenderia a dispensabilidade à contratação de serviços de impressão de diários oficiais, formulários padronizados e edições técnicas oficiais, bem como de informática, prestados por esses órgãos e entidades. [...]*

Veja-se que, conforme mencionado, a EPAGRI atende aos requisitos previstos no inciso IX, do art. 75, vez que é empresa pública que integra a Administração Pública, tendo sido criada para esse fim específico.

Neste contexto, é possível aferir que os Autos atendem as 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, 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,*

<sup>2</sup> JÚNIOR, Jessé Torres Pereira. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública**. 5ª Edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 283/274.

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**.

Entretanto, imperioso citar como se deu a pesquisa de preços para comprovação do preço a ser contratado, consoante parte final do inciso IX do art. 75 da Lei Federal.

No Estudo Técnico Preliminar, mais precisamente no tópico de nº 5 – Levantamento de Mercado, assim justificou o agente de contratação acerca do preço devido pela execução do serviço que se pretende contratar. Veja-se, conforme anexado:

#### **5. Levantamento de Mercado**

O preço contratado corresponde ao valor usualmente praticado no mercado, além de compatível com o praticado com outros municípios do Estado de Santa Catarina que contrataram serviços semelhantes e, ainda, um valor acima do valor contratado no exercício de 2024 pelo Município de Xanxerê devido a inclusão de um novo profissional disponibilizado ao Município. Assim, em se tratando do valor, observamos que os preços são padronizados para todo o Estado de Santa Catarina, proporcionalmente de acordo com cada Plano de Trabalho – PAT, profissionais e serviços disponibilizados para cada Município.

Aqui, vê-se que o agente de contratação se dedica em explicar que: o preço ofertado pela EPAGRI é **compatível com o preço praticado em “outros municípios do Estado de Santa Catarina que contrataram serviços semelhantes”**, e que o valor excedente - em comparação ao valor gasto no ano anterior -, dá-se pelo fato da **inclusão de “um novo profissional disponibilizado ao Município”**.

O preço a ser contratado está, portanto, em compatibilidade com a exigência da Lei Federal ao dispor, em seu art. 23, §4º, que:

*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. (...) § 4º **Nas contratações diretas** por inexigibilidade ou por **dispensa**, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, **o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza**, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, **ou por outro meio idôneo**.*

Isso porque, como dito, assevera o agente de contratação que o preço a ser pago é compatível com o preço praticado em “*outros municípios do Estado de Santa Catarina que contrataram serviços semelhantes*”. Aludida compatibilidade pode ser verificada no site institucional da empresa pública que se pretende contratar, pois relacionados todos os contratos com os Municípios contratantes do serviço ofertado pela EPAGRI.

A escolha do fornecedor (**justificativa**) se dá pelo fato da EPAGRI tratar-se de empresa pública que tem como finalidade a prestação de serviços regulares, de custo acessível e evidentemente reduzido (em preço ajustado ao praticado no mercado regional), cuja contratação justifica-se no seguinte sentir:

**Justificativa:** A contratação da EPAGRI para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural é justificada pela sua vasta expertise e reconhecimento no setor agropecuário, além de ser a única instituição com a capacidade técnica necessária para atender as especificidades das necessidades do município de Xanxerê. A dispensa de licitação, amparada no artigo 74, inciso IX, da Lei 14.133/2021, se faz necessária em razão da singularidade do serviço prestado pela EPAGRI, que possui profissionais capacitados e infraestrutura especializada. A medida visa garantir a continuidade e a eficiência das ações de desenvolvimento rural, promovendo a melhoria das condições socioeconômicas da população rural do município.

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



**Razão da escolha:** A escolha da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI) para a contratação dos serviços de assistência técnica e extensão rural se fundamenta na sua reconhecida expertise e no fato de ser a única instituição pública criada especificamente para atuar em conjunto com a Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural, garantindo a execução de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural e agropecuário.

A EPAGRI já atua no município há vários anos, o que assegura a continuidade e a eficiência dos serviços prestados. Além disso, a empresa disponibiliza pessoal técnico especializado e recursos adequados para o assessoramento, elaboração, execução e avaliação do Plano Anual de Trabalho (PAT), o que é essencial para a implementação dos programas estaduais e federais, viabilizando o acesso a financiamentos, orientações técnicas e o fortalecimento da produção rural.

Dessa forma, a contratação se alinha à necessidade de proporcionar aos agricultores apoio qualificado, gerando resultados positivos na produção e no movimento econômico local.

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**<sup>3</sup>, 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.

Xanxerê/SC, 15 de janeiro de 2025

**PEDRO HENRIQUE PICCINI**

Consultor Jurídico do Município de Xanxerê  
OAB/SC 61.229

<sup>3</sup> 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.



## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 43EE-D92A-351F-135A

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

- ✓ PEDRO HENRIQUE PICCINI (CPF 087.XXX.XXX-06) em 15/01/2025 11:44:27 (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/43EE-D92A-351F-135A>