Parecer n.º 213/2025
Processo Administrativo Eletrônico n.º 4.729/2025
Referência: CIGA Consórcio - Georreferenciamento

**EMENTA:** ANÁLISE DE LEGALIDADE. FASE PREPARATÓRIA DE CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO (ART. 75, XI, LEI Nº 14.133/2021). CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÃO DE GEORREFERENCIAMENTO JUNTO A CONSÓRCIO PÚBLICO (CIGA). INSTRUÇÃO PROCESSUAL EM CONFORMIDADE COM A LEI Nº 14.133/2021 E O DECRETO MUNICIPAL Nº 10.792/2023. CONCLUSÃO PELA VIABILIDADE JURÍDICA DO PROSSEGUIMENTO DA CONTRATAÇÃO. Este parecer jurídico é emitido com fundamento no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, no âmbito do controle prévio de legalidade do processo de contratação direta em epígrafe. A análise da fase preparatória, incluindo o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR) e a minuta de Contrato, demonstra a regularidade da instrução processual e a observância dos requisitos legais. A escolha pela contratação direta do Consórcio de Inovação na Gestão Pública (CIGA) está devidamente fundamentada na cooperação interadministrativa e na vantajosidade para o Município. Conclui-se pela plena viabilidade jurídica do prosseguimento do processo de contratação.

1. Trata-se de análise jurídica de dispensa de licitação, que visa à contratação de sistema integrado de georreferenciamento (SIG) para modernizar a gestão do cadastro imobiliário e otimizar a arrecadação do IPTU, através do Consórcio de Inovação na Gestão Pública (CIGA), onde o município de Caçador, SC é consorciado.

2. Foram submetidos a esta análise o Documento de Formalização de Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), respectivo Termo de Referência (TR) e minuta do Contrato Administrativo, além dos documentos acessórios que compõem a instrução inicial do certame.

3. O presente parecer tem por finalidade exercer o controle prévio de legalidade dos atos administrativos, em conformidade com o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, bem como o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal n.º 10.792/2023, avaliando a conformidade do planejamento da contratação com as normas legais e a jurisprudência aplicável.

4. É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.[1]

## I. DA ANÁLISE JURÍDICA

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

6. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

7. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

8. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

9. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...]. É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer*[2]*.*

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.

11. A fase preparatória é o alicerce de qualquer contratação pública, e sua correta instrução é condição de validade para todo o processo. Conforme o art. 18 da Lei nº 14.133/2021,

---

[1] *Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. Leme: LED, 2003, pág.273).*
[2] *Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo: Atlas, 2012. p. 239*

esta etapa deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação.

> *Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*
>
> *[...]*
>
> *§ 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.*

12. No caso em análise, avaliando o Contrato de Consórcio Público do CIGA, que a adesão do município ao consórcio não apenas permite, mas estabelece o fundamento para a contratação direta dos serviços prestados pelo CIGA, dispensa por si só a necessidade de um processo licitatório.

13. Isso porque, a contratação do CIGA por dispensa de licitação é legal e justificada, mesmo com a existência de outras soluções no mercado. A análise não se restringe a uma simples comparação de preços ou levantamento de mercado, mas envolve a natureza da entidade contratada e as vantagens da cooperação intermunicipal, dispensando inclusive uma avaliação pormenorizada do Estudo Técnico Preliminar.

14. A hipótese de dispensa aplicável ao caso é a prevista no inciso XI do art. 75, que autoriza a contratação direta de entidade integrante da Administração Pública, como é o caso do CIGA (consórcio público, pessoa jurídica de direito público).

> *Art. 75. É dispensável a licitação:*
>
> *[...]*
>
> *XI - para celebração de contrato de programa com ente federativo ou com entidade de sua Administração Pública indireta que envolva prestação de serviços públicos de forma associada nos termos autorizados em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação;*

15. Contudo, a controvérsia reside na análise da compatibilidade entre as finalidades institucionais do Consórcio e o objeto ora proposto para contratação entre o Consórcio e o ente consorciado.

16. O art. 11 do Contrato de Consórcio estabelece que os municípios consorciados firmarão um Contrato de Rateio para a entrega de recursos financeiros ao CIGA, destinados à cobertura das despesas do consórcio.

> *Art. 11. Os contratos de rateio serão firmados por cada ente consorciado com o Ciga, e terão por objeto a disciplina da entrega de recursos financeiros ao consórcio.*
> *§1.º. O contrato de rateio será formalizado em cada exercício e o prazo de vigência será o da respectiva dotação orçamentária, exceto os contratos de rateio que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual.*

17. Para a utilização dos serviços finalísticos do CIGA, como o de georreferenciamento, o art. 10 prevê a celebração de um Contrato de Programa entre o município e o consórcio.

> *Art. 10. **Os contratos de programa**, tendo por objeto alguma das finalidades do Ciga dispostas no art. 7º deste Contrato de Consórcio, **serão firmados entre o consórcio e cada ente consorciado.** (Redação dada pela Emenda ao Contrato de Consórcio Público n.º 05, de 2017)*

18. Nesse contexto, passa-se à análise das finalidades do CIGA previstas no art. 7º de seu Estatuto, com especial atenção àquelas que guardam pertinência com a solução proposta no presente exame:

> *Art. 7º. Consórcio de Inovação na Gestão Pública - Ciga tem natureza multifinalitária, destinado a cumprir as seguintes finalidades: (Redação dada pela Emenda ao Contrato de Consórcio Público n.º 06, de 2022)*
>
> *[...]*
>
> *VI - viabilizar ações conjuntas, **de acordo com a adesão de cada consorciado**, para a aquisição nacional ou internacional de equipamentos, **softwares aplicativos, contratação de sistemas e serviços aplicados à gestão pública**; (Redação dada pela Emenda ao Contrato de Consórcio Público n.º 06, de 2022)*

19. Portanto, a relação entre o município e o CIGA se dá em duas vertentes: *(i)* a obrigação de custeio (Contrato de Rateio) e; *(ii)* a faculdade de contratar os serviços (Contrato de Programa), sendo esta última amparada pela dispensa de licitação.

20. O Contrato de Rateio tem por finalidade a cobertura das despesas de custeio e manutenção da estrutura administrativa do próprio consórcio, como aluguel e remuneração da equipe do CIGA. Já o Contrato de Programa constitui o instrumento específico para a prestação de serviços pelo consórcio ao ente consorciado, conforme a situação ora analisada.

21. Desse modo, a contratação por cooperação, parte do pressuposto de que a Administração não está buscando um fornecedor no mercado, mas sim executando um serviço por meio de uma entidade que ela mesma integra e controla.

22. A jurisprudência quanto ao tema reconhece a legalidade da contratação direta de associações de municípios, por analogia à Lei dos Consórcios Públicos, quando não há indícios de superfaturamento ou má-fé:

> *AGRAVO DE INSTRUMENTO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - INDISPONIBILIDADE DE BENS - AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE CONDUTA ÍMPROBA - PROVIMENTO. [...] Na situação concreta, foi contratada Associação de Municípios para gerir pequenos concursos públicos que se espraiaram no tempo. Não existem indícios de pagamentos extravagantes ou má condução dos certames. Por analogia se pode aplicar a Lei dos Consórcios Públicos, que dispensa licitação (não bastasse a tese de que, sem intenção de ilícito fracionamento de contratação, os valores*

> *individuais sugeriam contratações diretas e sem mais aspectos documentais). Recurso provido. (TJ-SC - AI: 00250295320168240000 Fraiburgo 0025029-53.2016.8.24.0000, Relator: Hélio do Valle Pereira, Data de Julgamento: 21/09/2017, Quarta Câmara de Direito Público)*

23. A existência de outras soluções de georreferenciamento no mercado não invalida a opção pela contratação direta do CIGA. A dispensa de licitação, neste caso, não se fundamenta na inviabilidade de competição, mas sim em uma autorização legal expressa (art. 75, XI) que visa fomentar a cooperação entre os entes federados, podendo a unidade demandante em casos semelhantes adotar a paramétrica simplificada de elaboração do Estudo Técnico Preliminar.

24. Para tanto, mesmo nos casos de dispensada a licitação, deve-se avaliar os requisitos estampados no art. 72 da Lei nº 14.133/2021:

> *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.*

25. A escolha do CIGA se justifica pela sua própria natureza. O consórcio não é um mero fornecedor, mas uma extensão da própria administração municipal, criado para otimizar recursos e desenvolver soluções tecnológicas para os entes consorciados.

26. No mais, a vantajosidade não se resume ao menor preço. Ela deve ser analisada sob uma ótica mais ampla, pois os valores praticados pelo CIGA são definidos em assembleia pelos próprios municípios consorciados, o que garante a ausência de lucro e a compatibilidade com os custos do serviço.

27. Ao contratar o CIGA, o Município passa a usufruir de uma solução desenvolvida, mantida e continuamente aprimorada para atender dezenas de outros entes municipais, o que permite a diluição dos custos de desenvolvimento, atualização e suporte. Ademais, o consórcio detém conhecimento técnico e institucional acumulado, congregando 353 Municípios consorciados, abrangendo a totalidade dos municípios catarinenses, o que evidencia sua expertise na realidade local.[3]

28. Portanto, a escolha pelo CIGA está devidamente justificada pela sua natureza de entidade pública cooperativa, e a vantajosidade é demonstrada pela economia de escala, pela ausência de finalidade lucrativa e pela expertise acumulada, além da compatibilidade dos preços definidos pelos próprios municípios.

29. A análise da adequação orçamentária, requisito de validade do processo de contratação direta conforme o art. 72, I, da Lei nº 14.133/2021, demonstra a conformidade do procedimento. Conforme consta no processo, há declaração de disponibilidade orçamentária para o exercício corrente, suficiente para cobrir as despesas de implantação do sistema e as parcelas de manutenção previstas para o ano de 2025.

30. Contudo, em contratos cuja execução ultrapassa um exercício financeiro, encontra amparo no art. 105, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, que permite que o empenho da despesa seja feito apenas para a parcela a ser executada no exercício em curso

> *Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.*
> *Parágrafo único. Não serão objeto de cancelamento automático os restos a pagar vinculados a contratos de duração plurianual, senão depois de encerrada a vigência destes, nem os vinculados a contratos rescindidos, nos casos dos §§ 8º e 9º do art. 90 desta Lei.*

31. Nesse sentido, embora a dotação atual seja suficiente para o início da contratação, é fundamental que a Unidade Demandante e a Contadoria Geral do Município assegurem a previsão orçamentária para a integralidade do valor remanescente do contrato no projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) do próximo exercício financeiro.

[3] *https://consorciociga.gov.br/*

32. Por fim, a minuta contratual é juridicamente adequada e reflete as condições da contratação planejada.

## II. DA CONCLUSÃO

33. Ante o exposto, este parecer jurídico conclui pela viabilidade jurídica do prosseguimento do Processo Administrativo Eletrônico n.º 4.729/2025, que visa à contratação da solução de georreferenciamento (CIGA GEO) por meio de dispensa de licitação, com fundamento no art. 75, inciso XI, da Lei nº 14.133/2021.

34. Estas são as considerações pertinentes, submetidas à avaliação da autoridade competente quanto à conveniência e oportunidade de acatá-las

Caçador, SC, 18 de dezembro de 2025.

LUCAS FILIPINI CHAVES

Assinado de forma digital por LUCAS FILIPINI CHAVES
Dados: 2025.12.18 17:56:07 -03'00'

**Lucas Filipini Chaves**
**Procurador-Geral do Município**
**Portaria n. 41.435/2025**
**OAB/SC 67.400**