

**PROCESSO Nº:** 23/2024.

**PROCEDIMENTO:** Dispensa de Licitação nº 15/2024.

**INTERESSADO:** Câmara Municipal de Cruzeta/RN.

**ASSUNTO:** Parecer Jurídico em Licitações e Contratos.

## PARECER JURÍDICO

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR. OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE MATERIAL D EXPEDIENTE, PARA ATENDER ÀS DEMANDAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE CRUZETA. ART. 75, INCISO II, DA LEI FEDERAL N. 14.133, DE 2021. POSSIBILIDADE JURÍDICA. PARECER PELO PROVIMENTO, COM RESSALVAS.**

### I. DO RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta **Assessoria Jurídica**, pretendendo orientação jurídica acerca da possibilidade de **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE MATERIAL D EXPEDIENTE, PARA ATENDER ÀS DEMANDAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE CRUZETA**, mediante contratação direta por dispensa de licitação, com fulcro no art. 75, inciso II, da Lei n. 14.133, de 2021, conforme as definições do termo de referência, anexo aos autos.
2. Os seguintes documentos, presentes nos autos, são relevantes para a análise jurídica:

- a) Documento de Formalização da Demanda (fls. 3-8);
- b) Estudo Técnico Preliminar (9-22)
- c) Estimativa do Valor da Contratação (fls. 22-42);
- d) Termo de Referência (fls. 99-129);
- e) Minuta de Aviso de Contratação Direta (fls. 130-212)
- f) Comprovação de Publicação do Aviso de Dispensa de Licitação no Diário Oficial do Município (fls. 215-216);
- g) Proposta do Interessado e documentos de habilitação (fls. 225-269);
- h) Análise do Recebimento de Proposta e Documentação de Habilitação contendo as Razões de Escolha do Fornecedor e a Justificativa do Preço (fls. 276-277).
- i) Minuta do contrato (fls. 281-301);
- j) Declaração de Disponibilidade Orçamentária (fl. 279);

3. Com a aprovação do gestor, e em conformidade com o art. 53, §4º c/c o 72, inciso III, da Lei n. 14.133, de 2021, o feito foi encaminhado a esta assessoria jurídica para análise e emissão de parecer jurídico.

4. É o relatório. Passo a fundamentação.

## II. DA FUNDAMENTAÇÃO

### a. LIMITES DA APRECIÇÃO JURÍDICA

5. Preliminarmente, cabe consignar que, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o art. 53, §4º c/c o 72, inciso III, da Lei n. 14.133, de 2021:

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.

[...]

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

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:

[...]

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

6. Como se pode observar dos dispositivos legais supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

7. Em relação a esses aspectos, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na medida em que a manifestação consultiva que adentrar em questão eminentemente jurídica, mas com potencial de significativo reflexo em aspectos técnicos, deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, o que, em regra, não é o ofício da assessoria jurídica. Todavia, essa posição não se confunde com a emissão de opinião, recomendação ou ressalva, sobre as quais será enfatizado, quando for o caso, o caráter discricionário de seu acatamento.

8. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

9. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente e público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

10. Deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

11. Não obstante, **as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção**, de modo que o seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração e invalidam o posicionamento final adotado neste exame.

#### **b. DA ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS FORMAIS MÍNIMOS DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL**

12. Antes de se adentrar, especificamente, no exame minucioso dos aspectos jurídicos da presente contratação, é preciso verificar se os autos foram minimamente instruídos com a documentação necessária a possibilitar a emissão deste Parecer.

13. Para tanto, registre-se que conta a Administração com lista de verificação elaborada por esta Assessoria Jurídica para os fins do art. 19, inciso IV, da Lei n. 14.133, de 2021<sup>1</sup>, isto é, objetivando fornecer instrumento de auxílio na checagem e

<sup>1</sup> Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão: [...] IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

gerenciamento dos processos de contratações, garantindo maior legalidade e eficiência.

14. Desta feita, vê-se que não foi juntada a citada lista de verificação, contrariando o recomendado por esse órgão de assessoramento, devendo essa, portanto, ser colacionada aos autos, a fim de que o responsável pela instrução do feito averigue e ateste a presença dos elementos indispensáveis à contratação, lembrando-se, sempre, que **se entender pela não aplicabilidade de qualquer dos requisitos, deverá juntar a respectiva justificativa do por que assim procedeu.**

15. No entanto, em análise perfunctória, vê-se que estão presentes os documentos necessários à análise por parte desta Assessoria.

16. Cite-se, oportunamente, que a mera presença de tais pressupostos mínimos não leva, necessariamente, à regularidade da contratação, seja no seu aspecto formal ou material, determinação a qual só será realizada nos próximos tópicos, quando se verificará, de maneira mais minuciosa, a validade do colacionado nos autos e/ou as justificativas para o que se deixou de juntar.

#### c. **DO EXAME DA VIA ELEITA PARA A CONTRATAÇÃO**

17. Com efeito, ultrapassada essa observação, ressalte-se que o propósito da consulta, portanto, restringe-se à **análise da possibilidade de realização de contratação direta, mediante dispensa de licitação, para CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE MATERIAL D EXPEDIENTE, PARA ATENDER ÀS DEMANDAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE CRUZETA.**

18. Como se observa, almeja-se a contratação por dispensa de licitação em razão do valor, com esteio no art. 75, inciso II, da Lei n. 14,133/2021, *in verbis*:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

[...]

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

19. De antemão, ressalte-se que o valor constante do referido inciso fora atualizado através do Decreto Federal n. 11.871, de 29 de dezembro de 2023, aplicável desde 1º janeiro de 2024, senão vejamos:

Art. 1º Ficam atualizados os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, na forma do Anexo.

Art. 2º A atualização dos valores de que trata o art. 1º será divulgada no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, conforme o disposto no art. 182 da Lei nº 14.133, de 2021.

Art. 3º Fica revogado o Decreto nº 11.317, de 29 de dezembro de 2022.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor em 1º de janeiro de 2024.

20. De acordo com o anexo acima citado, o valor de que trata o inciso II, do art. 75, da Lei n. 14.133/2021, foi atualizado para **R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos)**, sendo essa a primeira baliza que os contratos a serem celebrados mediante dispensa de licitação com esteio no referido inciso encontram.

21. Além disso, os incisos I e II do §1º, do art. 75, estabelecem que **deverão incidir conjuntamente para a aferição dos limites legais de dispensa, tanto no que tange ao marco temporal (exercício financeiro), quanto no tocante ao aspecto qualitativo (ramo de atividade)**.

22. O enquadramento e acompanhamento quanto a esses requisitos que tratam da limitação do valor para contratação de objetos de mesma natureza compete ao setor de contratação do ente, cabendo a esta assessoria jurídica informar acerca do limite único de gastos com objeto de mesma natureza para efeito de contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor, considerando-se, em todo o caso, o ramo de atividade do fornecedor e o exercício financeiro.

23. Dessa feita, para verificar-se a possibilidade de utilização da faculdade estabelecida pelo art. 75, inciso II, da Lei n. 14.133, de 2021, a fim de dispensar-se o certame licitatório, é necessário que o objeto contratual (i) não se trate de obras ou serviços de engenharia ou de manutenção veicular, mas de outros serviços ou compras, e (ii) tenha valor estimado inferior ao limite legal, observando-se suas atualizações, bem assim o limite único de gastos com objetos de mesma natureza dentro do exercício financeiro.

24. No caso em tela, a pretensa contratação, quanto aos aspectos jurídicos formais, amolda-se ao permissivo legal do art. 75, inciso II, da Lei n. 14.133, de 2021, tendo em vista tratar-se, em suma, de **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE MATERIAL D EXPEDIENTE, PARA ATENDER ÀS DEMANDAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE CRUZETA.**

25. Além disso, o valor orçado nos autos é inferior ao teto de R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos), observada a atualização operada através do Decreto Federal. O que, em análise prefacial do atendimento aos pressupostos materiais da norma, configura a hipótese legal.

26. Contudo, a fim de estabelecer-se a legitimidade do procedimento de contratação escolhido, ressalva-se, sempre, que se deve averiguar o atendimento à limitação econômica para contratação de objetos de mesma natureza. Nessa linha, vê-se que **não consta nos autos manifestação no sentido de que a pretensa contratação**

atende os requisitos dos incisos I e II do §1º, do art. 75, da Lei n. 14.133, de 2021, razão pela qual faz-se ressalva para sua juntada.

27. Ainda assim, reitere-se que o enquadramento e acompanhamento quanto a imitação do valor para contratação de objetos de mesma natureza, para a aferição dos limites legais de dispensa, tanto no que tange ao marco temporal (exercício financeiro), quanto no tocante ao aspecto qualitativo (ramo de atividade), compete ao setor de contratação do ente.

28. Sob esses termos, têm-se que, materialmente e desde que atendida a citada ressalva, constata-se a possibilidade de utilização da previsão legal do art. 75, inciso II, da Lei n. 14.133, de 2021, como fundamento legal para a presente contratação; sem, entretanto, esgotar-se a análise da conformidade do feito, a qual só poderá ser concluída após o exame da instrução processual da contratação, que igualmente pode estabelecer ou não sua validade jurídica.

#### d. DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

29. Nos processos de contratação direta, em que pese não haja a necessidade de realização de certame licitatório, para fins de instrução processual, deve ser observado o procedimento estabelecido pelo art. 72, da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, senão vejamos:

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.

**Parágrafo único.** O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

30. Com isso, temos o rito a ser seguido nos processos de contratação direta, tal qual o em comento. Dessa forma, em análise dos autos, teceremos abaixo alguns comentários, relativos à adequação dos atos presentes na instrução processual e sua regularidade.

#### **Documento de Formalização da Demanda - DFD**

31. Como peça inicial de todo processo de contratação, até mesmo por uma decorrência lógica da interpretação do inciso I, do art. 72 c/c o inciso VII, do art. 12, da Lei n. 14.133, de 2021, o rito procedimental a ser seguido exige, inicialmente, que haja um **documento de formalização de demanda**, assinado pelo requisitante, apto a dar início a um processo de contratação.

32. O documento de formalização de demanda é o documento que declarará a demanda existente sem, contudo, dotá-la de contornos específicos que apenas serão pormenorizados através da realização do estudo técnico preliminar, ressalvado o caso de dispensa deste documento em situações específicas.

33. Tal documento deve conter pelo menos: i) a descrição da necessidade da contratação; ii) a expectativa da quantidade de serviço ou produtos a serem adquiridos; iii) a previsão da data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços ou recebimento dos produtos; iv) a indicação do servidor ou servidores para compor

a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares, se for caso, e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços.

34. Ressalva-se, ainda, que o documento de formalização de demanda não se trata apenas de um documento apto a iniciar processo de contratação, mas de uma ferramenta de planejamento global das contratações que o ente fará no próximo exercício, na medida em que é o instrumento que servirá de base para elaboração do plano anual de contratações, nos termos do art. 12, inciso VII, da Lei n. 14.133, de 2021.

35. Nos autos, consta o documento de formalização de demanda, documento esse que contém a descrição da necessidade da contratação, a expectativa dos quantitativos dos bens a serem adquiridos.

36. No entanto, **referido documento não contém previsão acerca do servidor que será responsável pela fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais. No entanto, pela instrução dos autos, verifica-se documentação contemporânea ao DFD que traz a indicação de tais servidores.**

37. Em todo caso, vislumbra-se presente documento apto a dar início ao processo de contratação e apto subsidiar o planejamento global de contratações pelo ente, visando, inclusive, o próximo exercício, nos termos do art. 12, inciso VII, da Lei n. 14.133, de 2021.

#### **Estudo Técnico Preliminar**

38. No presente, verifica-se que a Administração elaborou o ETP, medida alinhada ao ideal de planejamento das contratações públicas. Com isso, havendo o documento, é imprescindível sua análise.

39. A disciplina de elaboração do ETP, por sua vez, encontra-se no art. 18, §1º, da Lei n. 14.133, de 2021:

Art. 18 [...]

§ 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.**

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

40. No caso concreto, observa-se que o ETP elaborado pela Administração, apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, contém, no entender e nos limites da apreciação dessa Assessoria, as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, sendo conveniente ressaltar que são requisitos obrigatórios aqueles previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º, acima transcrito.

### Da Análise de Riscos

41. O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, a qual, inclusive, pode ser realizada em anexo ou no próprio Estudo Técnico Preliminar.

42. No caso dos autos, em razão da baixa complexidade da contratação poder-se-ia, até mesmo, dispensar o estudo técnico preliminar. Neste sentido, em que pese a regra geral para esse documento em procedimento de contratação direta seja a de obrigatoriedade de elaboração, conforme previsão do art. 72, inciso I, da Lei n. 14.133, de 2021, **é possível cogitar de hipóteses em que as mesmas razões para o afastamento do estudo técnico preliminar, consubstanciada na expressão “se for o caso” também se apliquem à análise de riscos.**

43. Assim, em regra deve ser realizada análise de riscos. Todavia, vislumbramos que pode ser ela dispensada quando a realidade fática tornar a realização da análise desarrazoável e/ou contraproducente, mas sempre em atenção ao que for delineado na regulamentação interna do órgão, que pode prever situação específica de dispensa deste instrumento, sobretudo, em contratações de baixa complexidade, como comumente são as de baixo valor.

44. No caso concreto, a Administração não realizou análise de riscos para esta contratação. Todavia, como já mencionado, em se tratando de contratação de baixa complexidade, desde que justificado nos autos, não vislumbramos óbice ao prosseguimento do feito, contudo, não é esse o caso, **não existindo justificativa para a dispensa da análise, ressaltando-se.**

45. Ademais, faz-se, também, a ressalva de que os riscos porventura existentes, decorrentes da execução do contrato, acaso venham a se concretizar, podem (não necessariamente serão) ser imputados ao responsável pela dispensa de elaboração do instrumento.

#### **Estimativa da Despesa**

43. O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei n. 14.133, de 2021, sendo que, para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

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.

[...]

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

§ 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.

44. Assim, em regra, nas contratações direta por dispensa em razão do valor com fundamento no inciso II, do art. 75, da Lei n. 14.133, de 2021, para a estimativa do valor da contratação, deve ser observada a previsão contida no §1º, do art. 23 e, quando não for possível estimar-se o valor utilizando-se de algum dos parâmetros do §1º, pode a Administração valer-se 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, que notadamente deve encontrar previsão na regulamentação interna do órgão assessorado, não podendo esta Assessoria delimitar o alcance da expressão: "outro meio idôneo".

45. No caso concreto, o valor estimado da contratação foi definido observando o regramento contido no art. 23, § 1º, incisos I, II e III, da Lei n. 14.133, de 2021, sendo válido para estabelecer a estimativa da despesa exigida por Lei.

#### **Termo de Referência**

46. O termo de referência, em conformidade com o inciso XXIII, do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021 é o documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os parâmetros exigidos pela legislação, senão vejamos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

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;

47. Com efeito, o termo de referência anexado autos contém os parâmetros e elementos descritivos previstos no inciso XXIII, acima citado, e, portanto, está apto a oferecer ao pretenso contratado as informações necessárias para que ele possa lançar mão de sua proposta e executar o objeto da contratação quantitativa e qualitativamente nos moldes almejados pela Administração. Contudo, quanto à exigência de qualificação técnica, vê-se que se deixou de indicar as parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, como demanda o art. 18, IX, e 67, §1º, da Lei n. 14.133/2021, motivo pelo qual, em ressalva, devem ser indicadas tais parcelas,

assim como, verificado se o pretenso contratado atende a exigência técnica nestes parâmetros.

48. No mais, ressalva-se a justificativa do quantitativo apresentada, a qual não foi apresentada; dessa feita, é imprescindível a motivação do montante a ser contratado.

### Da Análise da Adequação Orçamentária

49. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

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.

50. No caso dos autos, a Administração informou que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias, oportunidade em que indicou os recursos orçamentários que farão face à despesa.

### Aviso de Contratação Direta

51. Expõe o §3º do art. 75 da Lei n. 14.133, de 2021, a necessidade de publicação de aviso de contratação direta, 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.



52. Nesse sentido, vê-se que foi publicado o **Aviso de Contratação Direta no Diário Oficial da FECAM/RN**, conforme a exigência legal, consoante as disposições do parágrafo único, do art. 176, da Lei n. 14.133, de 2021, o qual, diga-se, atende às exigências formais, desde que atendida a ressalva relacionada a disponibilização da versão física dos documentos na repartição do órgão contratante, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica.

Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento: [...]

**Parágrafo único.** Enquanto não adotarem o PNCP, os Municípios a que se refere o caput deste artigo deverão:

I - **publicar, em diário oficial**, as informações que esta Lei exige que sejam divulgadas em sítio eletrônico oficial, admitida a publicação de extrato;

II - **disponibilizar a versão física dos documentos em suas repartições, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de edital ou de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica.**

53. Dessa forma, em se tratando de Município com menos de 20.000 (vinte mil habitantes), vê-se que até que seja adotado o PNCP, a publicação do extrato do aviso de dispensa no Diário Oficial do Município cumpre o requisito de publicidade previsto no art. 75, §3º, da Lei n. 14.133, de 2021.

### **Justificativas do Preço e das Razões de Escolha do Fornecedor**

54. Conforme determina o art. 72, incisos VI e VII, é imprescindível a devida motivação do preço a ser contratado e das razões para escolha do pretenso contratado, a fim de admitir-se a dispensa de licitação.

55. No caso dos autos, vê-se que após a publicação do Aviso o pretenso fornecedor apresentou a proposta de menor preço, tendo sido consignado nos autos

que tal valor está abaixo do valor estimado da contratação para o item, justificando-se seu preço.

56. Ademais, justificou-se a contratação pelo histórico de fornecimento passado da empresa à Administração, indicando-se que o pretense fornecedor cumpriu com excelência suas obrigações contratuais pretéritas.

57. Dessa feita, vê-se que a Administração juntou as devidas justificativas, as quais, entende-se, atendem ao preceito legal, pois expõe que o preço proposto adequa-se às balizas orçamentárias previstas para a contratação, encontrando-se abaixo da média de mercado, demonstrando sua economicidade, assim como, informa-se que o pretense contratado atendeu aos requisitos de habilitação e possui boa reputação.

#### **Requisitos de habilitação**

58. Seguindo o estipulado no art. 72, inciso V, deve o pretense contratado atender aos requisitos de habilitação jurídica e de qualificação (se exigidos), o que deve restar documentalmente comprovados nos autos.

59. Nesse sentido, conforme o art. 62, da Lei n. 14.133, de 2021, existem quatro tipos de habilitação: (i) jurídica; (ii) técnica; (iii) fiscal, social e trabalhista; e (iv) econômico-financeira. Dessas, a **habilitação jurídica prevista no art. 66, da Lei n. 14.133, de 2021 e a habilitação fiscal, social e trabalhista, com previsão no art. 68, da Lei n. 14.133, de 2021, aplicam-se integralmente às contratações diretas.**

60. Quanto a **habilitação técnica** (art. 67, da Lei n. 14.133, de 2021), em regra, ela não se mostra necessária nas contratações diretas, sendo corriqueiramente substituída pela justificativa da razão de escolha do contratado, prevista no inciso VI do art. 72, embasada, sempre, na documentação julgada necessária para tanto. Todavia, nada impede que a Administração, caso queira, exija documentos

comprobatórios da qualificação técnica do pretenso contratado antes da contratação, nos moldes do art. 67, da Lei n. 14.133, de 2021, sem prejuízo, notadamente, da justificativa do inciso VI, do art. 72.

61. Por oportuno, destaca-se que existem diversas situações em que há exigência de atendimento de requisitos legais específicos de habilitação técnica, em razão do objeto a ser contratado, a exemplo de prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, conforme previsão do inciso IV, do art. 67, bem assim, de registro ou inscrição na entidade profissional competente, nos termos do inciso V, do mesmo artigo.

62. Assim, sempre que se tratar de objeto que exija requisito específico deve ele constar no termo de referência como necessário à habilitação técnica, como foi feito no caso, tendo o pretenso contratado apresentado Atestado de Capacidade Técnica para o fornecimento de material de expediente, objeto idêntico ao dos autos.

63. Contudo, conforme já pontuado, vê-se que se deixou de indicar as parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, como demanda o art. 18, IX, e 67, §1º, da Lei n. 14.133/2021 devendo ser verificado, após a indicação de tais parcelas, se o pretenso contratado a exigência técnica nestes parâmetros.

64. No que concerne a habilitação econômico-financeira, a Administração deve avaliar a necessidade de solicitar documentação adicional, seja como obrigação prévia à contratação, seja como obrigação contratual, nos moldes do art. 69, da Lei n. 14.133, de 2021.

65. Neste sentido, destaca-se que a não exigência da documentação não obsta a contratação, mas implica assunção de responsabilidade acaso haja algum problema nesta seara. Assim, recomendamos que a escolha pela dispensa de documentação relacionada a qualificação econômico-financeira ocorra em situações em que a prestação não seja economicamente onerosa e/ou a fornecedora seja reconhecida no ramo de sua atividade, que lhe infere certa robustez econômica.

66. Em todo caso, deve-se atentar à máxima prevista na parte final do inciso XXI, da CRFB/88, no sentido de que se deve solicitar “*exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações*”, razão pela qual referidas exigências devem se limitar apenas ao que for necessário à garantia do cumprimento das obrigações contratuais. Neste sentido, cada caso deve ser avaliado de forma isolada

67. Examinando, portanto, o acostado no feito, nota-se a presença de proposta elaborada conforme as exigências das especificações técnicas do TR e do Aviso de Contratação Direta, além da documentação de habilitação jurídica do pretenso contratado, composta por seus atos constitutivos, documentos pessoais dos seus representantes legais e, em especial, suas certidões de regularidade fiscal e trabalhista, ou seja, consta a presença dos requisitos de **habilitação jurídica (art. 66, da Lei n. 14.133, de 2021) e de habilitação fiscal, social e trabalhista (art. 68, da Lei n. 14.133, de 2021)**, indispensáveis nos casos de contratações diretas.

68. Quanto as certidões, ressalta-se que elas se encontram negativas e válidas, mas que devem assim estar, também, no ato de contratação e durante toda a execução do contrato.

### Da Análise da Minuta do Contrato

69. O art. 92 da Lei n. 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato, descrevendo quais são as cláusulas necessárias:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

70. Em todo caso, o art. 25, em seu §1º, expressamente autoriza a utilização de minuta padronizada de termo de contrato, nas situações em que o objeto assim permitir.

71. No caso dos autos, a minuta colacionada, **ressalvada a necessidade de se corrigir o prazo de vigência da contratação, o qual constou início em maio de 2024,**

as demais cláusulas atendem aos requisitos mínimos e necessários previstos na legislação.

### III. DA PUBLICIDADE DO ATO QUE AUTORIZA A CONTRATAÇÃO DIRETA E DO CONTRATO E PROVIDÊNCIAS FUTURAS

#### a. Publicidade do Ato que Autoriza a Contratação Direta

72. No procedimento de contratação direta por dispensa em razão do valor, nos termos do art. 75, inciso II, deve constar dos autos a **autorização da autoridade competente** que deve ser o último ato do procedimento que antecede o contrato.

73. Isso porque referida autorização se baseia nos pareceres jurídicos, técnicos (quando existirem) e após a análise de toda a instrução processual, vez que a autorização da autoridade competente representa no âmbito das contratações diretas aquilo que está previsto no art. 71, da Lei n. 14.133, de 2021, ou seja, o momento em que a autoridade irá decidir se há alguma irregularidade que possa ser sanada, ou mesmo se o procedimento deve ser anulado, bem assim, se há alguma razão para revogação por conveniência e oportunidade e, se for o caso, autorizar, de fato e direito, a contratação.

74. Nos termos do parágrafo único do art. 72, da Lei n. 14.133, de 2021, o referido ato ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, isto é, no PNCP e, se houver, em sítio eletrônico oficial do ente.

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:  
[...]

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

75. Com isso, na medida em que o sítio eletrônico oficial, ao menos em âmbito nacional, é o PNCP, resumidamente, cumprir-se-á a publicidade exigida pela Lei n. 14.133, de 2021 desde que a Administração promova de forma concomitante: (i) a divulgação e manutenção do inteiro teor do Ato que Autoriza a Contratação Direta no PNCP (ii) a divulgação de extrato decorrente do contrato no PNCP.

76. Todavia, em se tratando de Município com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes, ressalva-se as disposições do parágrafo único, do art. 176, da Lei n. 14.133, de 2021, que possibilita, ao invés do PNCP (até que ele seja adotado), **seja utilizado como ferramenta de publicidade, o Diário Oficial do Município, admitida a publicação de extrato, o qual, diga-se, atende às exigências formais, desde que atendida a ressalva relacionada a disponibilização da versão física dos documentos na repartição do órgão contratante, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica.**

#### b. Da Publicidade do Contrato

77. Quanto à divulgação do contrato, deve a Administração proceder com a publicidade a que aduz o art. 94, da Lei n. 14.133, de 2021, da Lei n. 14.133, de 2021, já que a divulgação do contrato no PNCP é **condição indispensável para sua eficácia.**

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:  
I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;  
II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, **sob pena de nulidade.**

§ 2º A divulgação de que trata o caput deste artigo, quando referente à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas.

§ 3º No caso de obras, a Administração divulgará em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratar e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados.

78. Dessa forma, é obrigatória, como condição de eficácia do contrato, e sob pena de sua nulidade, a divulgação do contrato no PNCP no prazo de até 10 (dez) dias úteis contados da data de sua assinatura.

79. Todavia, em se tratando de Município com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes, ressalva-se as disposições do parágrafo único, do art. 176, da Lei n. 14.133, de 2021, que possibilita, ao invés do PNCP (até que ele seja adotado), **seja utilizado como ferramenta de publicidade, o Diário Oficial do Município, admitida a publicação de extrato, o qual, diga-se, atende às exigências formais, desde que atendida a ressalva relacionada a disponibilização da versão física dos documentos na repartição do órgão contratante, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica.**

c. **Disposições Complementares**

80. Todas as informações relacionadas ao procedimento e a contratação devem ser informadas ao Tribunal de Contas Estadual, por meio do portal do gestor, nos prazos assinalados pela Corte de Contas.



#### IV. DAS RESSALVAS



81. Dessa feita, se acatado o posicionamento emitido neste Parecer, **deve a Administração, para completa adequação aos limites e termos da presente análise, atender às seguintes ressalvas, condicionando-as, assim, à própria validade da opinião jurídica ora proferida:**

- i. Juntar Declaração acerca do dispêndio de recursos com objetos de mesma natureza no exercício;
- ii. Justificar a dispensa da Análise de Riscos;
- iii. Corrigir o TR, para que sejam indicadas as parcelas de maior relevância ou valor significativo, para fins de qualificação técnica, nos termos do parágrafo 47.
- iv. Justificar o quantitativo, nos termos do parágrafo 48;
- v. Verificar o cumprimento da qualificação técnica do pretenso contratado frente às parcelas de maior relevância ou valor significativo a serem indicadas, nos termos do parágrafo 63.
- vi. Na Minuta do Contrato, corrigir o prazo de vigência da contratação, o qual constou início em maio de 2024.

82. Ainda, conforme já adiantado, **reiteram-se os seguintes apontamentos quanto a instrução processual futura desta contratação, nas fases posteriores ao presente Parecer:**

- i. Dar publicidade ao Ato que Autorizou a Contratação Direta e seus anexos:

- a. Por meio de extrato a ser publicado no Diário Oficial do Município/Ente com a disponibilização da versão física dos documentos em suas repartições, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de edital ou de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica.
- iii. Dar publicidade ao Contrato assinado:
- a. Por meio de extrato a ser publicado no Diário Oficial do Município/Ente com a disponibilização da versão física dos documentos em suas repartições, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de edital ou de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica;

## V. DA CONCLUSÃO

83. Diante do exposto, sob os aspectos estritamente jurídicos, ressalvados os aspectos técnicos e financeiros, bem como a conveniência e a oportunidade, tendo por intuito exclusivo assistir a autoridade administrativa no controle interno da legalidade dos atos administrativos, **desde que observados os termos deste parecer, indicados no Tópico IV, acima, opinamos a realização da contratação direta, mediante dispensa de licitação, com fulcro no art. 75, II, da Lei n. 14.133, de 2021, cujas especificações técnicas constam do termo de referência, anexo ao Edital, com esteio na fundamentação acima.**

84. Ressalte-se, por oportuno, que esta Assessoria Jurídica limitou-se à análise de aspectos jurídicos da matéria proposta e da regularidade processual dos documentos até então constantes dos autos, tendo sido abstraída a análise dos aspectos técnicos, econômicos e financeiros

85. É o parecer, salvo melhor juízo.

Cruzeta/RN, 29 de julho de 2024.

FELIPY ANDRÉ PINTO DIAS  
ADVOGADO - OAB/RN 14.779 - OAB/PB 25.718A

84. Ressalte-se, por oportuno, que esta Assessoria Jurídica limitou-se à análise de aspectos jurídicos da matéria proposta e da regularidade processual dos documentos até então constantes dos autos, tendo sido abstraída a análise dos aspectos técnicos, econômicos e financeiros

85. É o parecer, salvo melhor juízo.

Cruzeta/RN, 29 de julho de 2024.