

PROCESSO Nº: 30/2024.

INTERESSADO: Câmara Municipal de Cruzeta/RN.

PROCEDIMENTO: Dispensa de Licitação n. 20/2024.

ASSUNTO: Parecer Jurídico em Contratação Direta.

## PARECER JURÍDICO

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO SERVIÇO DE EMISSÃO DE PASSAGENS AÉREAS, PARA AQUISIÇÃO DE UMA PASSAGEM AÉREA (IDA E VOLTA), COM DESTINO NATAL/RN - PORTO ALEGRE/RS - NATAL/RN, PARA PARTICIPAÇÃO DO PRESIDENTE DESTA CASA LEGISLATIVA NO SIMPÓSIO NACIONAL DE ENCERRAMENTO DE LEGISLATURA, DE 10 A 13 DE DEZEMBRO DE 2024, EM PORTO ALEGRE/RS. ART. 75, INCISO II, DA LEI N. 14.133, DE 2021 POSSIBILIDADE JURÍDICA. PARECER QUE OPINA PELA LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO DESDE QUE OBSERVADAS AS RESSALVAS EXPRESSAS.

### I. DO RELATÓRIO

1. Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a contratação de empresa especializada no serviço de emissão de passagens aéreas, para aquisição de uma passagem aérea (ida e volta), com destino Natal/RN - Porto Alegre/RS - Natal/RN, para participação do Presidente desta Casa Legislativa no Simpósio Nacional de Encerramento de Legislatura, de 10 a 13 de dezembro de

2024, em Porto Alegre/RS, mediante dispensa de licitação, em razão do pequeno valor, conforme justificativa e especificações constantes do termo de referência e seus anexos.

2. Constam nos autos:

- a) Ofício n. 38/2024, subscrito pela Secretária Administrativa, Mauricéia Monteiro de Medeiros Almeida, endereçado ao Presidente da Câmara, por meio do qual solicita-se autorização para contratação do objeto descrito acima, bem assim, apresenta-se justificativa para a contratação;
- b) Autorização do Presidente par abertura do processo;
- c) Estudo Técnico Preliminar e respectiva aprovação;
- d) Termo de Referência da contratação e respectiva aprovação;
- e) Listagem contendo o item e o quantitativo que se pretende adquirir;
- f) Estimativa do valor da contratação obtida por meio de consulta direta a três fornecedores que ofertaram propostas;
- g) Justificativa para a dispensa da publicação do aviso de contratação direta para recebimento de propostas adicionais, a que se refere o §3º, do art. 75, da Lei n. 14.133, de 2021;
- h) Declaração existência de despesa com objetos de mesma natureza indicando que com esta contratação, ainda assim, não se chegará ao limite previsto no inciso II, do §1º, do art. 75;
- i) Documentos de habilitação da empresa que ofertou o menor preço na etapa de cotação;
- j) Exposição de motivos contendo as razões de escolha do fornecedor e a justificativa do preço;
- k) Quadro demonstrativo contendo o mapa de apuração dos preços;

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 a síntese do que consta dos autos.

## II. DOS LIMITES DA APRECIÇÃO JURÍDICA

5. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, § 1º, incisos I e II e §4º c/c o artigo 72, inciso III, todos da Lei nº 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.

§ 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;

[...]

§ 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 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 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.

### III. DA ANÁLISE DE CONFORMIDADE LEGAL

12. Com efeito, ultrapassada essa observação, ressalte-se que o propósito da presente consulta, portanto, cinge-se à análise da possibilidade de contratação direta, por meio de dispensa de licitação, com fundamento na Lei n. 14.133, de 2021, conforme instrução dos autos.

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

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

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

14. De antemão, ressalte-se que o valor constante do referido inciso fora atualizado para o exercício financeiro de 2024 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.

15. Conforme o anexo mencionado, o valor estabelecido pelo inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 foi atualizado para **R\$ 59.906,02** (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos). Esse valor serve como parâmetro inicial para

contratos que serão firmados por dispensa de licitação com base no referido inciso, e, portanto, será utilizado como valor de referência para a contratação pretendida.

16. No presente caso, a contratação pretendida enquadra-se no permissivo legal do art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, **uma vez que se refere à aquisição de passagens aéreas**, um objeto distinto das obras e serviços de engenharia ou de manutenção de veículos automotores previstos no inciso I do mesmo artigo.

17. Além disso, o valor estimado para a contratação é inferior ao limite de **R\$ 59.906,02** (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos), atualizado conforme o Decreto Federal, e respeita o limite para contratações de objetos da mesma natureza dentro do exercício financeiro, conforme declaração subscrita pelo agente de contratações no sentido de que o total de gastos com objeto desta natureza não obsta a presente contratação, em atenção

18. Todavia, a responsabilidade pelo acompanhamento e adequação desse quesito cabe ao setor de contratações do ente, enquanto a assessoria jurídica ressalva a importância de observar o limite total de gastos para contratações diretas por dispensa de licitação, considerando o valor neste exercício financeiro.

19. Ademais, em processos de contratação direta, embora não seja necessária a realização de licitação, o procedimento previsto no art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021 **deve ser seguido para fins de adequada instrução processual**, conforme exposto a seguir:

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.

20. Conforme exigido, o procedimento inicial requer a apresentação de um documento assinado pelo requisitante, que formalize o início de um processo de aquisição de produtos ou serviços. Esse documento deve incluir, no mínimo: i) a justificativa para a contratação; ii) a quantidade de serviços ou produtos a serem adquiridos; iii) a data prevista para início da prestação dos serviços ou recebimento dos produtos; iv) a indicação do servidor ou servidores que comporão a equipe de elaboração dos Estudos Preliminares, se for o caso, e, se necessário, do responsável pela fiscalização dos serviços.

21. Em seguida, anexado ao documento de formalização da demanda, devem ser elaborados o estudo técnico preliminar, a análise de riscos, o termo de referência, o projeto básico ou executivo, conforme aplicável, e a estimativa de custos, de acordo com o art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021. Ao examinar o Estudo Técnico Preliminar anexado, percebe-se que ele atende às exigências da legislação quanto aos requisitos formais, mas recomenda-se que a Administração o aperfeiçoe adequando-o às hipóteses concretas submetidas a estudo.

22. Observa-se também que, embora o Estudo Técnico Preliminar apresente o valor estimado da despesa, **ele não contém uma pesquisa de preços formal, mas apenas as propostas das empresas.** Destacamos que **é imprescindível formalizar a pesquisa de preços nos autos, conforme o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, sendo a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores a última hipótese, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais, de modo que carece de justificativa nos autos a pesquisa realizada.**

23. Quanto ao Termo de Referência (TR) preenche os requisitos básicos previstos na legislação, bem assim, observa o critério de seleção de fornecedor para esse tipo de contratação, que é o de menor valor ofertado pela prestação dos serviços de agenciamento de viagens (taxa de agenciamento). Nesse sentido, a disputa não se dá em razão do valor do bilhete, mas sim, da taxa cobrada pelo serviço de agenciamento.

24. Nota-se, ainda, a ausência de uma minuta de contrato. Embora isso não impeça a contratação, considerando que é possível substituí-la por um instrumento equivalente em casos de dispensa por valor, conforme o art. 95, II, da Lei nº 14.133/2021, é necessário justificar nos autos essa opção, o que se vislumbra nos autos.

25. Além disso, para a contratação direta proposta, é necessário comprovar que os recursos orçamentários são suficientes para cobrir as despesas, mediante declaração de adequação orçamentária e indicação da dotação orçamentária correspondente, o que já consta dos autos.

26. A nova lei exige, também, que se comprove que o contratado cumpre os requisitos de habilitação, que, conforme o art. 62 da Lei nº 14.133/2021, abrange: a) habilitação jurídica; b) qualificação técnica; c) regularidade fiscal, social e trabalhista; e d) qualificação econômico-financeira. Em regra, nas dispensas de licitação, essa habilitação é comprovada pelo ato constitutivo e por certidões de regularidade fiscal, trabalhista e do FGTS, todas vigentes no momento da análise.

27. Por fim, o processo deve conter as razões para a escolha do fornecedor, a justificativa do preço e a autorização do gestor e ordenador de despesas. O Mapa de Apuração de Preços anexado aos autos apresenta as razões para a escolha da proposta selecionada, mencionando que esta atende ao critério de julgamento e aos requisitos do TR.

28. Para maior clareza, recomendamos que a Administração, sempre que possível, explore mais aspectos relevantes, como os detalhes da proposta (indicando a conformidade com os requisitos de contratação), o histórico de desempenho da empresa



(caso tenha sido contratada anteriormente e executado o contrato com êxito), entre outros fatores que justifiquem a escolha do fornecedor.

29. Observa-se, no entanto, que foi dispensando, mediante justificativa, a publicação do aviso de dispensa para propostas adicionais a que se refere o §3º, do art. 75, da Lei n. 14.133, de 2021. Quanto a esta dispensa da publicação, destaca-se que a legislação menciona que as contratações de que tratam os incisos I e II do caput do art. 75 serão preferencialmente precedidas de divulgação em sítio eletrônico, por prazo mínimo de 3 (três) dias úteis para recebimento de propostas.

30. Com efeito, o advérbio *preferencialmente* deve ser interpretado de maneira razoável, no sentido de que somente se pode deixar de seguir o rito estabelecido se houver razões devidamente justificadas. Nos autos, consta que há urgência na contratação em razão da proximidade do evento e da necessidade de aquisição das passagens em tempo hábil para viabilizar o deslocamento do participante, justificativa esta que é razoável, mas deve ser ressalvada a necessidade de planejamento das contratações a fim de evitar-se responsabilizações por “urgências fabricadas”.

31. Os autos contêm, assim, os documentos mínimos para a dispensa de licitação, como: documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar, termo de referência, estimativa do valor da contratação, comprovação da existência de recursos orçamentários para fazer face à despesa, justificativa para a dispensa da publicação do aviso de dispensa, comprovação de que o contratado preenche os requisitos da contratação, razões de escolha do contratado e autorização para contratação, conforme o art. 75, inciso II. Portanto, o objeto se enquadra na dispensa permitida, e o valor está dentro do limite legal.

32. No novo regime, não é mais necessária a comunicação à autoridade superior para ratificação e publicação no prazo de cinco dias, mas deve-se garantir que o processo ocorra em prazo razoável, conforme os princípios administrativos.

33. Ademais, o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato do contrato deve ser divulgado e mantido disponível ao público no site oficial do ente.

34. Por derradeiro, **esclarece-se que em qualquer contratação direta, o preço ajustado deve ser compatível com o praticado no mercado, o que precisa ser comprovado nos autos (justificativa de preços), pois a validade da contratação depende da razoabilidade do valor a ser pago pela administração pública.**

#### IV. DA CONCLUSÃO

35. 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 opinamos favoravelmente à formalização da dispensa de licitação e contratação direta, com fulcro no art. 75, inciso II, da Lei n. 14.133, de 2021.**

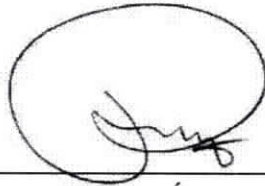
36. Dada a nova sistemática estabelecida pela Lei nº. 14.133, de 2021, especialmente a majoração dos limites de dispensa em razão do valor, **reforçamos a necessidade de planejamento das contratações**, tendo em vista que para os casos de dispensa na forma especificada nos incisos I e II, do art. 75, para fins de aferição dos valores que atendam aos respectivos limites, a administração pública deve considerar não apenas o valor do pretense contrato, mas o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora e o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

37. 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.

38. É o parecer, salvo melhor juízo.

Cruzeta/RN, 4 de dezembro 2024.



---

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