



CÂMARA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS

Estado de Mato Grosso
Procuradoria Geral Legislativa

PARECER JURÍDICO Nº 048/2025/PGL/CMR

REFERÊNCIA: Pedido de Compras nº 160/2025 – Anexo nº 172/2025 - Inexigibilidade

INTERESSADO: Chefe do Setor de Compras

ASSUNTO: Contratação da empresa A. T. DA SILVA – Serviço de Engenharia em Telecomunicações e Radiodifusão EPP, CNPJ: 26.618.517/0001-32, especializada em prestação de serviço de engenharia em comunicações e radiodifusão, para atualizar projeto, conforme legislação vigente da ANATEL e Ministério das Comunicações - MCOM.

VALOR: R\$ 20.540,00 (vinte mil quinhentos e quarenta reais).

1. RELATÓRIO.

O presente processo foi distribuído ao advogado signatário, para análise e emissão de parecer acerca da minuta de contrato.

O objeto do parecer restringir-se-á, nos termos do § 3º do art. 24 da IN SCL nº 001/2017 – versão 02, à emissão de parecer acerca da contratação direta e a minuta de contrato, referente ao assunto em destaque.

Sob a perspectiva dos documentos principais, o processo foi instruído com a solicitação de cotação (fl. 01), Documento de Formalização de Demanda – DFD (fls. 02 a 06), Carta Proposta da Empresa (fls. 07 a 11), Projeto de Aprovação de Local e Instalação da Rádio Câmara e Anexos (fls. 12 a 127), Contrato de Inexigibilidade com Sinop (fls. 128 a 140), Notas de Serviços para Sinop, Cuiabá e Campo Novo do Parecis (fls. 141 a 143), Documentos Atualizados (fls. 147 a 152), Certidão Negativa de Débitos Municipais (fl. 156), Termo de Referência (fls. 157 a 173), Certidão Justificativa de Preço (fl. 174),



CÂMARA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS

Estado de Mato Grosso

Procuradoria Geral Legislativa

Mapa de Cotação (fl. 175), Disponibilidade Orçamentária (fl. 177) e, por fim minuta de contrato (fls. 179 a 197).

Pretende a autoridade realizar a contratação direta da empresa A. T. DA SILVA – Serviço de Engenharia em Telecomunicações e Radiodifusão EPP, CNPJ: 26.618.517/0001-32, especializada em prestação de serviço de engenharia em comunicações e radiodifusão, para atualizar projeto da Rádio Câmara, conforme legislação vigente da ANATEL e Ministério das Comunicações - MCOM.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

2.1. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

O presente parecer jurídico tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

A Procuradoria Jurídica tem a função de apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos. Em relação às questões de natureza técnica, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Não é função deste Órgão Consultivo emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS

Estado de Mato Grosso

Procuradoria Geral Legislativa

regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Ademais, 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. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto.

Salienta-se 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. Não obstante, o seguimento dos processos em a observância das questões relacionadas à legalidade será de responsabilidade exclusiva da Administração.

2.2. REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO

De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784/99 os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.

Com efeito, no que se refere especificamente à licitação, bem como contratos/convênios e outros ajustes, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são cabíveis, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas, sendo que cada volume deverá conter os respectivos termos de



CÂMARA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS

Estado de Mato Grosso

Procuradoria Geral Legislativa

abertura e encerramento, contendo, na medida do possível e como sugestão, no máximo, 200 folhas.

Ademais, o art. 12 da Lei nº 14.133/2021, assim preceitua:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

I - os documentos serão produzidos por escrito, com data e local de sua realização e assinatura dos responsáveis;

II - os valores, os preços e os custos utilizados terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 52 desta Lei;

III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;

IV - a prova de autenticidade de cópia de documento público ou particular poderá ser feita perante agente da Administração, mediante apresentação de original ou de declaração de autenticidade por advogado, sob sua responsabilidade pessoal;

V - o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade, salvo imposição legal;

VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na



CÂMARA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS

Estado de Mato Grosso

Procuradoria Geral Legislativa

forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Os autos do processo submetidos à análise encontram-se regularmente formalizados, em conformidade com o ordenamento jurídico aplicável.

2.3. PESQUISA DE MERCADO

A pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação de forma transparente e proba, e ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial do(s) item(s) que servirá(ão) como parâmetro na análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas ou lances das empresas licitantes na ocasião do certame, podendo nortear o valor máximo aceitável.

A correta estimativa do valor do item é essencial para a verificação da necessidade ou não de se proceder à licitação de participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do inciso I, do art. 48, da Lei Complementar 123/2006.

Insta destacar que as diligências concernentes à pesquisa de preços não se resumem à simples anexação de orçamentos das empresas nos autos, cabendo ao responsável a análise detida de cada proposta, não apenas sob seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação, etc.), como do seu teor. É de bom alvitre alertar ao órgão para a importância da congruência entre os preços das propostas, considerando que eventuais valores desarrazoados ou evidentemente inexequíveis podem distorcer os resultados das pesquisas efetuadas, de maneira que cumprirá ao órgão o discernimento sobre os



CÂMARA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS

Estado de Mato Grosso

Procuradoria Geral Legislativa

orçamentos efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais.

As compras, sempre que possível, deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Para aferição da estimativa de valores dos serviços a serem contratados, o órgão realizou pesquisa dentro da Administração Pública, conforme valores juntados aos Autos, inclusive, cujos resultados estão consignados na estimativa média de preços – mapa de cotação.

Quanto ao valor do objeto da contratação, vale destacar que de acordo com o contido na Certidão de fl. 174, A justificativa de preço foi elaborada e aferida mediante a comparação da proposta apresentada a esta Câmara Municipal pela empresa, com outras contratações que estão apensadas no processo.”

Vale ressaltar, que não é função deste Órgão Consultivo emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.

2.4. CONTRATAÇÃO DIRETA – EXCEÇÃO AO DEVER DE LICITAR

O regime jurídico administrativo exige um procedimento administrativo instrumental para a contratação pública: a licitação.

Esta é uma regra constitucional que tem por condão: respeitar o princípio da isonomia, selecionar a proposta mais vantajosa e promover o desenvolvimento nacional sustentável.

Já a contratação direta afigura-se como exceção no ordenamento jurídico vigente, consubstanciado no que dispõe o inciso XXI do art. 37 da CF/1988 (ressalvados os casos especificados na legislação).

Tal contratação se dá fundamentalmente em razão da ausência de competição ou por inconveniência. Para que ocorra, precisa ser devidamente motivada no bojo de um procedimento formal prévio, a fim de apurar e comprovar as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação.



CÂMARA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS

Estado de Mato Grosso
Procuradoria Geral Legislativa

Nesse passo, acrescenta-se o entendimento de Marçal Justen Filho¹, no sentido de que a contratação direta é uma “modalidade extremamente anômala de licitação”.

Seguindo adiante, verifica-se a inexigibilidade de licitação como hipótese de contratação direta prevista no art. 74, da Lei nº 14.133/2021.

A licitação pressupõe a competição de interessados, que são tratados isonomicamente na contratação com o Poder Público. ***Já a dispensa ou inexigibilidade de licitação refere-se a uma compra direta, por isso, a licitação é afastada.***

A inexigibilidade de licitação pode ocorrer por inúmeras situações, todas elas constantes no artigo 74 da Lei 14.133/2021, como no caso em estudo, por tratar-se de filiação da Câmara Municipal de Rondonópolis-MT com a Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas (ABEL), visando fortalecer a capacitação e o desenvolvimento técnico dos servidores e agentes públicos, se enquadrando, portanto, no disposto no inciso II, alínea “f” do citado artigo, *in verbis*:

“Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;”

Portanto, perfeitamente aplicável a modalidade escolhida ao processo em análise.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. Ed. São Paulo: editora Revista de Tribunais, 2014, pág. 483.



CÂMARA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS

Estado de Mato Grosso

Procuradoria Geral Legislativa

No entanto, em tempo, vale ressaltar para as observações contidas no § 3º do artigo 74 da Lei nº 14.133, que dispõe sobre o que se considera notória especialização da empresa cujo conceito no campo de sua especialidade e quanto às observações e medidas necessárias, *in verbis*:

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

3. TERMO DE REFERÊNCIA.

O Termo de Referência é o documento que deverá conter as informações e os elementos técnicos necessários para assegurar a viabilidade da contratação, sobretudo em relação à avaliação do custo, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia e suprimento, e o prazo da execução do contrato.

Ainda, o Termo de Referência constitui documento inaugural da contratação, na medida em que se presta à orientação do futuro contratado, com relação àquilo que deverá executar, assim como da própria Administração, que com ele define exatamente as necessidades a serem atendidas.

Em sua elaboração, o órgão deve atentar para os requisitos descritos no inciso XXIII, do art. 6º, e no § 1º, do art. 40, ambos da Lei nº 14.133/2021:

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

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve



CÂMARA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS

Estado de Mato Grosso

Procuradoria Geral Legislativa

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;*

Art. 40. *O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:*

§ 1º *O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:*

- I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;*
- II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;*



CÂMARA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS

Estado de Mato Grosso
Procuradoria Geral Legislativa

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Entende-se por definição precisa, suficiente e clara:

Precisa: é a definição que delimita exatamente o que é necessário. Precisão não admite hesitação;

Suficiente: é a definição que não carece de explicações adicionais, que se explica por si só; que esgota as características necessárias à correta definição do objeto;

Clara: é a definição que, por ser precisa e suficiente, não deixa dúvidas ou questionamentos.

Segundo a Súmula 177 do TCU: "(...) *todos os aspectos fundamentais devem ser contemplados de modo a não ensejar dúvidas aos eventuais interessados*".

Ademais, o Termo de Referência deve conter a logística da prestação do serviço. A administração, para obter o real custo estimado, deve estabelecer, na elaboração do Termo de Referência, os métodos de prestação do serviço, além de outras questões, pois, sem dúvida, esses fatores influenciam no valor daquilo que se pretende contratar.

Cumprе ressaltar que se trata de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido.

4. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA.

O Documento de Formalização de Demanda é um dos pilares da nova Lei de Licitações, estabelecendo um processo mais transparente e eficiente para a contratação de serviços e aquisição de bens pelo poder público.

O DFD é um documento preparatório que detalha as necessidades de um órgão público antes da abertura de um processo licitatório. Ele serve como um instrumento de planejamento que assegura a definição clara dos objetivos, requisitos e critérios de seleção para a contratação desejada.

Todos os processos de contratação de bens, obras e serviços,



CÂMARA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS

Estado de Mato Grosso

Procuradoria Geral Legislativa

incluídos os serviços de engenharia, deverão ser iniciados com o Documento de Formalização da Demanda – DFD, instrumento que contém o detalhamento da necessidade do setor requisitante e da solução a ser atendida pela contratação

A sua importância no processo licitatório é concreta e objetiva, pois garante maior transparência no processo por detalhar as necessidades e expectativas do órgão licitante, além de aumentar a eficiência do procedimento por apresentar informações claras e específicas e, por fim, melhora a competitividade ao oferecer um atendimento detalhado do que é esperado.

A necessidade e importância deste documento no processo licitatório fica ainda mais evidente pela simples leitura do artigo 72 Lei nº 14.133/2021, ao tratar dos documentos necessários para a contratação direta pelos órgãos públicos, 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.”

No caso específico dos autos, o DFD consta com todas as informações pertinentes, conforme se verifica nas fls. 02 a 06.



CÂMARA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS

Estado de Mato Grosso

Procuradoria Geral Legislativa

5. PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS.

Verifica-se nos autos que a contadoria desta Casa apresentou parecer contábil favorável.

Desta feita, sanada a questão orçamentária.

6. ANÁLISE DA MINUTA

São obrigatórias as cláusulas do contrato administrativo correspondentes aos incs. I a V, VIII, XIV, XVI, XVII e XIX do art. 92 da Lei nº 14.133/2021. As demais ou são dispensáveis, porque sua ausência não impede a incidência de princípios e regras legais, ou são facultativas, devendo ser previstas de acordo com a natureza e as peculiaridades de cada contrato.

Deve-se atentar, ainda, para as exigências do § 1º e § 2º do artigo 89 da referida Lei.

No caso vertente, a autoridade assessorada irá formalizar instrumento contratual, como se pode verificar nos Autos. E, por se enquadrar aos ditames legais, nada se tem a ponderar.

6. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, opina-se, pela inexistência de óbices legais ao prosseguimento do presente processo, recomendando este posicionamento às providências enumeradas neste Parecer:

Aconselha-se verificar a certidão de registro de pessoa física, com validade em 31/03/2010, fl. 152.

Recomenda que órgão assistido se atente aos vencimentos dos documentos e das certidões apresentadas pela empresa.

Em suma, a solução apresentada mostra atender ao interesse público, sendo econômica e tecnicamente viável, tornando a contratação direta o caminho oportuno a ser seguido.



CÂMARA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS

Estado de Mato Grosso

Procuradoria Geral Legislativa

O presente processo conta, até o momento, com 198 (cento e noventa e oito) páginas. Este opinativo, por sua vez, possui 13 (treze, laudas, que seguem rubricadas pelo signatário.

É o parecer, SMJ.

Rondonópolis - MT, 22 de agosto de 2025.

MURILO HENRIQUE QUEIROZ DE LIMA
ASSESSOR JURÍDICO LEGISLATIVO

OAB/MT nº 27.031-O

Aprovo o presente parecer.

Encaminhe-se A Gestora de Contratos.

ARISTÓTELES CADIDÊ DA SILVA
PROCURADOR GERAL

OAB/MT nº 31.771-O