



Município: Palmeiras de Goiás – GO

Processo: nº 244 / 2026

Interessado: Município de Palmeiras de Goiás.

Objeto: Contratação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI (Departamento Regional de Goiás), entidade especializada, para fornecer cursos técnicos nas áreas de Eletromecânica, Automação Industrial e Química. Trata-se de uma iniciativa de caráter comunitário e formativo, voltada à capacitação profissional dos habitantes do município.

PARECER JURÍDICO

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSA. PROGRAMA DE ESTÁGIO. I- DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 75, INCISO XV C/C ART. 72, TODOS DA LEI Nº 14.133, DE 2021. II - CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO BRASILEIRA QUE TENHA POR FINALIDADE ESTATUTÁRIA APOIAR, CAPTAR E EXECUTAR ATIVIDADES DE ENSINO, PESQUISA, EXTENSÃO, DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL, CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO E ESTÍMULO À INOVAÇÃO, INCLUSIVE PARA GERIR ADMINISTRATIVA E FINANCEIRAMENTE ESSAS ATIVIDADES, OU PARA CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO DEDICADA À RECUPERAÇÃO SOCIAL DA PESSOA PRESA, DESDE QUE O CONTRATADO TENHA INQUESTIONÁVEL REPUTAÇÃO ÉTICA E PROFISSIONAL E NÃO TENHA FINS LUCRATIVOS. III - POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta consultoria, para análise da regularidade jurídica da contratação direta, mediante dispensa de licitação, com base no art. 75, inciso XV c/c art. 72, todos da Lei n.º 14.133, de 2021, para contratação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI (Departamento Regional de Goiás), entidade especializada, para fornecer cursos técnicos nas áreas de Eletromecânica, Automação Industrial e Química. Trata-se de uma iniciativa de caráter comunitário e formativo, voltada à capacitação profissional dos habitantes do município, a serem realizados pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI inscrito no CNPJ sob o nº 03.783.850/0001-00, visando atender as necessidades da Secretaria de Municipal de Palmeiras de Goiás, conforme Termo de Referência, e condições e exigências estabelecidas neste instrumento, no valor total de R\$ 980.291,70 (novecentos e oitenta mil, duzentos e noventa e um reais e setenta centavos).

Os presentes autos encontram-se instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- documento de formalização da demanda;
- termo de referência;
- justificativa de preços;
- minuta do Ato Declaratório de Dispensa de Licitação;
- minuta do Contrato Administrativo.





É o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, § 4º, da Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (4ª edição, 2016), cujos fundamentos se revelam compatíveis com a Lei nº 14.133, de 2021:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, **evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade**, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

Por se tratar de dispensa de licitação, ocorre divergências de posicionamentos interpretativos, razão pela qual não pode ser deixado de lado chamar atenção ao que dispõe a Súmula nº 05/2012, editada pelo Conselho Pleno do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que vem tratar da responsabilidade do advogado parecerista, justamente para se coibir o “apagão das canetas”, onde se compromete a liberdade do desenvolvimento de análise à exegese da legislação, especialmente, quando se opina pela dispensa ou inexigibilidade de licitação, *in verbis*:

SÚMULA N. 05/2012/COP: “ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO. Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público, **porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei n. 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB).**” Brasília, 17 de setembro de 2012. OPHIR CAVALCANTE JUNIOR Presidente. JARDSON SARAIVA CRUZ Relator.

Todavia, a análise da oportunidade e conveniência, é adstrita ao gestor, que tomado conhecimento da matéria, decide pela melhor adoção administrativa.

Feitas tais ressalvas, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

DA VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI N.º 14.133, DE 2021, COM A LEI N.º 8.666, DE 1993, A LEI N.º 10.520, DE 2002 E A LEI N.º 12.462, DE 2011.





Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei n.º 14.133, de 2021, com a Lei n.º 8.666, de 1993, Lei n.º 10.520, de 2002 e a Lei n.º 12.462, de 2011 (art. 191, da Lei n.º 14.133, de 2021).

DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

Consta no processo autorização para a contratação direta, em cumprimento ao artigo 72, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021.

DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

- 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.

Assim, para viabilizar a contratação direta, a Administração deverá comprovar o atendimento dos requisitos exigidos, acompanhado da documentação comprobatória.

Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Documentos necessários ao planejamento da contratação

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos, e os ausentes foram justificados. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.





Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foi apresentada justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

Quanto aos estudos preliminares, recomenda-se conter:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- 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;
- justificativas para o parcelamento ou não da solução;
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Eventual não realização do referido estudo técnico, deverá ser devidamente justificado nos autos ou mediante regulamentação do órgão, como exemplificação, o art. 14, da IN SEGES nº 58, de 2022, dispõe que a elaboração do ETP é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

Gerenciamento de riscos

Quanto ao mapa de riscos, percebe-se que não foi juntado aos autos. Cabe pontuar que a etapa de Gerenciamento de Riscos, exceto quanto àquela relacionada à fase de gestão do contrato, pode ser dispensada no caso das contratações diretas, quando justificado, especialmente nos casos de baixa complexidade, conforme aduz pelo texto do artigo 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021.

Termo de referência

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as 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 e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado.

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas





A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os **quantitativos** do objeto. Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, não deve esta consultoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador.

Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização ou direcionem ou favoreçam à contratação de prestador específico (art. 9º, da Lei nº 14.133, de 2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

No caso de serviços, registre-se a necessidade de prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade; não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico; não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

Recomenda-se que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas no Termo de Referência atendem às premissas acima citadas. Vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis.

Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Ademais, **o parcelamento não será adotado quando** (art. 40, V, “b”, § 3º, Lei nº 14.133, de 2021):

- I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
- II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
- III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.





No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 47, II, § 1º, Lei nº 14.133, de 2021):

- I - a responsabilidade técnica;
- II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;
- III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Relembre-se, ainda, que a inserção, em mesmo lote, de itens usualmente produzidos por empresas de ramos distintos restringe o caráter competitivo da contratação (cf. Informativo de Licitações e Contratos nº 148/2013 - TCU).

Do orçamento da contratação, da obrigatoriedade de elaboração de planilhas e da justificativa de preço

Quanto ao orçamento, **é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação** (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, art. 72, II, da Lei nº 14.133, de 2021).

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

A contratação direta não dispensa a justificativa do preço (art. 72, VII, da Lei nº 14.133, de 2021). Assim, deve a Administração verificar se o preço a ser contratado encontra-se em consonância com o valor de mercado, por exemplo, com os demais valores pagos pela Administração Pública em contratações similares, de forma que não exista superfaturamento.

A pesquisa de mercado nas contratações diretas é tratada na Lei n. 14.133, de 2021:

Art. 23 (...) § 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.

Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o caput pode ser realizada com objetos de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

A Administração deve buscar informações junto à futura contratada acerca dos valores praticados em outros órgãos/entidades, inclusive quanto aos descontos concedidos, a fim de atender ao disposto no art. 23, §4º, da Lei nº 14.133, de 2021 com a conseqüente juntada aos autos da respectiva documentação (notas fiscais, contratos etc.).

A comparação dos preços deve ser apresentada de modo claro, indicando, sempre que possível a unidade de medida utilizada para melhor justificativa do custo. Adicionalmente, é





recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

Nesse contexto, cumpre ressaltar que o órgão assessorado é quem dispõe de condições técnicas adequadas para avaliar a idoneidade da proposta formulada pela pretensa contratada, não tendo este órgão de consultoria conhecimento técnico para se pronunciar a respeito das conclusões apresentadas.

DA DISPENSA DE LICITAÇÃO (ART. 75, INCISO XV, LEI 14.133/2021)

Em princípio, todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta (CF, art. 37, XXI). Entretanto, há situações em que a licitação é dispensável, conforme previsto no ordenamento jurídico pátrio, da Lei nº 14.133/2021.

A presente contratação pretende a fornecimento de cursos técnicos nas áreas de Eletromecânica, Automação Industrial e Química. Trata-se de uma iniciativa de caráter comunitário e formativo, voltada à capacitação profissional dos habitantes do município, a serem realizados pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI inscrito no CNPJ sob o nº 03.783.850/0001-00, visando atender as necessidades da Secretaria de Municipal de Palmeiras de Goiás, conforme Termo de Referência, e condições e exigências estabelecidas neste instrumento, no valor total de R\$ 980.291,70 (novecentos e oitenta mil, duzentos e noventa e um reais e setenta centavos).

Ressalta-se que a dispensa de licitação, é uma forma de contratação em que mesmo sendo possível licitar, sua realização não é obrigatória por força de lei, tal contratação funda-se pelo permissivo contido no art. 75, inciso XV da Lei nº 14.133/2021:

Art. 75. É dispensável a licitação: (...)

XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;

Anteriormente, era previsto pela lei 8.666/1993, no art. 24, inciso XIII:

Art. 24. É dispensável a licitação:

XIII – na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

Apesar da similaridade, entendemos que foram bem relacionadas e ampliadas as possibilidades, como por exemplo, não somente ao desenvolvimento institucional, mas também, desenvolvimento científico, tecnológico e estímulo à inovação. Manteve-se a necessidade de





preenchimento dos requisitos de inquestionável reputação ética e profissional, além de não possuir fins lucrativos.

DOS REQUISITOS ESPECÍFICOS PARA A CONTRATAÇÃO

Atributos da Contratada

De acordo com o art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, anteriormente transcrito, a licitação é dispensável para a contratação de instituição brasileira incumbida de pesquisa, ensino, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, desde que tais atribuições estejam previstas em seu regimento ou estatuto.

Consta no processo justificativa.

Nesse sentido, foi selecionado o agente de contratação, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI inscrito no CNPJ sob o nº 03.783.850/0001-00, visando atender as necessidades da Secretaria de Municipal de Palmeiras de Goiás, conforme Termo de Referência, e condições e exigências estabelecidas neste instrumento, no valor total de R\$ 980.291,70 (novecentos e oitenta mil, duzentos e noventa e um reais e setenta centavos).

De igual modo, deve ser verificado junto ao estatuto, que deverá ser anexado, acerca do atendimento ao requisito de que a contratada não tenha fins lucrativos.

Quanto à exigência de inquestionável reputação ético-profissional, o Termo de Referência descreve que a instituição selecionada tem vasta expertise na área de atuação comprovada por sua capacidade técnica.

Desta forma, evidenciam-se atendidos os pressupostos subjetivos para a contratação pretendida, uma vez que a fundação de apoio selecionada apresentou a documentação atinente à comprovação das exigências legais.

FINALIDADE DA CONTRATAÇÃO

Consoante o art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, a dispensa de licitação deve se destinar à contratação de instituição que tenha por finalidade apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades.

Amolda-se a finalidade de apoio, captação e execução de atividades de ensino e desenvolvimento institucional.

DOS DOCUMENTOS DA HABILITAÇÃO

De início, alertamos que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, V, c/c art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021). Ressalte-se que é essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal.

DA ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTO

Observa-se que nas hipóteses em que a Administração pretende efetuar o pagamento dos serviços à contratada previamente à realização do curso, cabe registrar que o pagamento





antecipado é admitido no ordenamento jurídico de forma excepcional, nos termos dos arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei n.º 4.320, de 1964 c/c art. 38 do Decreto n.º 93.872, de 23 de dezembro de 1986:

Lei n. 4.320, de 1964

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar; (Vide Medida Provisória nº 581, de 2012) I

II - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

A Orientação Normativa AGU nº 37/2011 nos seguintes termos:

A antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais, devidamente justificada pela Administração, demonstrando-se a existência de interesse público, observados os seguintes critérios: 1) represente condição sem a qual não seja possível obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou propicie sensível economia de recursos; 2) existência de previsão no edital de licitação ou nos instrumentos formais de contratação direta; e 3) adoção de indispensáveis garantias, como as do art. 56 da lei nº 8.666/93, ou cautelas, como por exemplo a previsão de devolução do valor antecipado caso não executado o objeto, a comprovação de execução de parte ou etapa do objeto e a emissão de título de crédito pelo contratado, entre outras.

Considerando as premissas fixadas pela citada Orientação Normativa, admite-se a antecipação de pagamento em situações excepcionais, desde que devidamente justificadas pela Administração, demonstrando-se a existência de interesse público, observados os seguintes critérios:

- a) demonstração de existência de interesse público para a antecipação;
- b) represente condição sem a qual não seja possível obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou propicie sensível economia de recursos;
- c) existência de previsão no edital de licitação ou nos instrumentos formais de contratação direta; e
- d) adoção de indispensáveis garantias, como as do art. 56 da Lei n. 8.666, de 1993, ou cautelas, como por exemplo a previsão de devolução do valor antecipado caso não executado o objeto, a comprovação de execução de parte ou etapa do objeto e a emissão de título de crédito pelo contratado, entre outras.

A matéria é tratada na Lei nº 14.133, de 2021, nos moldes a seguir:

Art. 145. **Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total**, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços.





§ 1º A antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta.

§ 2º A Administração poderá exigir a prestação de garantia adicional como condição para o pagamento antecipado.

§ 3º Caso o objeto não seja executado no prazo contratual, o valor antecipado deverá ser devolvido.

Recomenda-se, nesses termos, que a Administração instrua os autos com justificativa da excepcionalidade da situação, observando o teor do art. 145 da Lei n.º 14.133/2021, esclarecendo se estão presentes as condições necessárias à antecipação de pagamento, em especial quanto às cautelas e garantias para fiel execução do objeto ajustado.

Caso o objeto não seja executado no prazo contratual, o valor antecipado deverá ser devolvido (art. 145, §3º). Nessa senda, havendo pagamento antecipado, deve ser prevista em concreto no instrumento do contrato a respectiva devolução.

DA MINUTA PADRONIZADA DE CONTRATO

Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de contrato são aqueles previstos no art. 92, da Lei nº 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação:

- 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.

O art. 95 da Lei 14.133/2021, expõe os casos de substituição do contrato por outro instrumento hábil:

Art. 95. O instrumento de contrato é **obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses**, em que a Administração **poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço**:

I - **dispensa de licitação em razão de valor**;

II - **compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.**

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Recomenda-se a aferição mediante *checklist*, para que não venha ocorrer omissão de cláusulas.

DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

Necessária a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.

Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas ordinárias e rotineiras já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000").

DA PUBLICIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO





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 (art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021), ou seja, conforme art. 174, que criou o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado a **divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei**, como condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, nos termos do art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Quanto aos **Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes**, o art. 176, dispõe que **terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento**, dos requisitos estabelecidos no art. 7º, e no caput do art. 8º desta Lei, também, da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o § 2º do art. 17 desta Lei, e das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial. Ademais, **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.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se no sentido de que comprovado o atendimento das orientações emitidas, será regular a contratação direta, por dispensa de licitação, nos termos do art. 75, inciso XV da Lei nº 14.133, de 2021, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

É o parecer. Salvo Melhor Juízo.

A consideração superior.

Município de Palmeiras de Goiás - GO, aos 03 de fevereiro de 2026.

Anadires R. Toledo Júnior

OAB/GO 32.527

Consultor Jurídico

