

Fol. 145

Parecer nº. 0160/2025

Referência: **Processo Administrativo nº 7388/2025– Dispensa Eletrônica**

I - RELATÓRIO

O presente processo administrativo foi encaminhado a esta Procuradoria para análise da possibilidade jurídica de contratação direta, por dispensa de licitação, na forma eletrônica, com fundamento no art. 75, inc. II, da Lei n.º 14.133/2021, destinada à aquisição de materiais – cordão girassol e caixa de sugestões.

Os autos foram regularmente instruídos com os seguintes documentos:

1. Formalização da demanda (02/04);
2. Estudos Técnicos Preliminares (fls.27/43);
3. Mapa de riscos (fls.44/48);
4. CI nº 1084/2025 do setor de compras apresentou informações sobre pesquisas de preços (fls.49/51);
5. Relatório unificado de pesquisa de preço e orçamentos (fls.52/95);
6. Termo de Referência (fls. 96/99);
7. Mapa de apuração de preços (fls.101);
8. Pesquisa com mapa comparativo (fls.02);
9. Solicitação e Autorização de Despesa (fls.103);
10. Despacho informando a existência de previsão de recursos orçamentários (fls.106);
11. Aviso da Dispensa Eletrônica com (fls. 107/133):
 - 11.1. Anexo I- documentos exigidos para habilitação;
 - 11.2. Anexo II – termo de referência;
 - 11.3. Anexo III – declaração de enquadramento EPP;
 - 11.4. Anexo IV – declaração para ME e EPP que cumprem o disposto no artigo 4º, §2º, da Lei nº14133/21;
 - 11.5. Anexo V – modelo de declaração unificada;
 - 11.6. Anexo VI – minuta de contrato.
12. Decreto nº 9457/2023, que regulamenta os procedimentos de dispensa de licitação, e sua publicação (fls. 134/142);
13. Decreto nº 9.434/2023, que nomeou os agentes de contratação, e sua publicação (fls. 143/144).

É o relatório.

II – DA DELIMITAÇÃO DO ESCOPO DA ANÁLISE JURÍDICA

Fol.: 146

De antemão, saliento que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos da consulta, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, econômica e financeira, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Procuradoria.

Convém sublinhar que parte das observações expendidas por este órgão de assessoramento jurídico não passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não vinculá-la. Caso se opte por não as acatar, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, mas assunção de risco. Nesta hipótese, a autoridade deverá motivar sua decisão.

Ressalte-se que a autoridade consultante e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos atinentes ao feito, cabendo-lhes aferir a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva do ente público assistido.

III - DA CONTRATAÇÃO DIRETA – DISPENSA DE LICITAÇÃO.

Em regra, as obras, serviços, compras e alienações, da Administração Pública submetem-se à obrigatoriedade de realização do procedimento licitatório, nos termos do art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal.

Todavia, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam a dispensa e a inexigibilidade de licitação, senão vejamos:

"Art. 37. (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

A ressalva no texto constitucional, portanto, se refere à possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada, de modo que a Administração Pública fica autorizada a celebrar contratações diretas, por dispensa e por inexigibilidade de licitação.



147

Constata-se que o presente procedimento se enquadra em uma das exceções previstas na legislação, uma vez que atende ao disposto no artigo 75, inciso II, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que prevê a dispensa de licitação para contratação direta de outros serviços e compras cujo valor não exceda R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), nos seguintes termos:

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;

Assim, nos termos do artigo 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, com a atualização trazida pelo Decreto nº 12.343/2024, a licitação será dispensável quando a contratação envolver montante inferior a R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil, setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos), no caso de outros serviços e compras. Ressalte-se que cabe ao gestor público avaliar a adequação da contratação direta, considerando o princípio da eficiência e o interesse público, bem como a relação custo-benefício do procedimento.

Nada obstante, importante trazer a lume as disposições contidas no §1º, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 75. (...)

§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.¹

Dessa forma, convém recomendar às unidades gestoras – unidades administrativas, órgãos e entidades – responsáveis pela gestão de recursos orçamentários, que planejem a alocação dos recursos de modo a evitar o fracionamento indevido de despesas em contratações por dispensa em razão do valor. Para tanto, no início de cada exercício orçamentário, tais unidades deverão estimar o montante anual a ser despendido com objetos de mesma natureza – assim considerados aqueles pertencentes ao mesmo ramo de atividade –, permitindo a correta identificação da possibilidade de contratação direta por dispensa de licitação com fundamento no critério do valor.

No caso em análise, o valor estimado da contratação é de R\$ 11.319,60 (onze mil, trezentos e dezenove reais e sessenta centavos), montante que se enquadra no limite estabelecido no inciso II do caput do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021, possibilitando, portanto, a contratação direta em razão da dispensa de licitação.

¹ Consoante dispõe o § 7º do aludido art. 75: “Não se aplica o disposto no § 1º deste artigo para as contratações de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças”.

IV-DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA.

A condução do processo de contratação direta por dispensa de licitação, com fundamento na Lei nº 14.133/2021, deve observar os requisitos previstos no artigo 72, que dispõe:

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.

Dessa forma, verifica-se que foram atendidas as exigências estabelecidas no referido artigo. Foram anexados aos autos o documento de formalização de demanda e o termo de referência, os quais contêm os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto requisitado.

Assim, até o presente momento, constata-se que os requisitos normativos previstos no artigo 72 da Lei nº 14.133/2021 foram devidamente observados no presente procedimento.

V- ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Nota-se que o Estudo Técnico Preliminar - ETP contém os elementos essenciais à contratação. Consta do ETP: objeto; suporte legal; relatório; descrição da necessidade da contratação; justificativa da escolha do tipo e solução a contratar (levantamento de mercado); a estimativa das quantidades; descrição detalhada do produto ou serviço; requisitos da contratação; planejamento/plano Anual de contratações; previsão de início; estimativa de preços ou preços referenciais/mapa de apuração de preços; justificativa da modalidade da licitação; justificativa para o parcelamento ou não do objeto; benefícios diretos e indiretos, providências para adequação do ambiente do órgão; providências para mitigação do impacto ambiental; contratações correlatas e/ou interdependentes; viabilidade da contratação; fiscalização e gestão do contrato e equipe de planejamento.

Da análise do Estudo Técnico Preliminar, constata-se a necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido, sendo destinada à aquisição de materiais – cordão girassol e caixa de sugestões.

Consta no estudo técnico preliminar apresentado, estimativa do valor da contratação, com indicação da observância dos parâmetros previstos no art. 23, §1º da Lei nº 14.133, de 2021, que dispõe:

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.

Com isso, é de se concluir que, antes mesmo de lançar o procedimento administrativo, a autoridade competente realizou ampla pesquisa de mercado para que conseguisse alcançar o entendimento de que o objeto que pretende licitar se enquadram nos conceitos acima elencados.

VI - TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência constitui um dos documentos essenciais no procedimento de contratações da Administração Pública, conforme estabelecido no artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021. Sua elaboração deve atender a requisitos mínimos, garantindo clareza, fundamentação e planejamento adequado para a execução contratual.

A exigência de um Termo de Referência bem estruturado visa assegurar a economicidade, a eficiência e a eficácia das contratações, proporcionando maior previsibilidade e segurança jurídica tanto para a Administração quanto para os fornecedores interessados.

Constam do TR: 1) a definição do objeto; 2) participação nos itens/tratamento diferenciado para ME/EPP; 3) descrição detalhada dos itens; 4) descrição da necessidade; 5) justificativa; 6) entrega; 7) do valor máximo; 8) recebimento e critérios de aceitação do objeto; 9) vigência; 10) condições de pagamento; 11) dotação orçamentária e; 12) modelo de gestão do contrato/do fiscal do contrato.

No caso concreto, observa-se que a Administração elaborou o TR de modo a contemplar as exigências

legais sintetizando as principais decisões e informações acerca da contratação a ser realizada.

Fol.: 150

VII - PROCEDIMENTO DE DISPENSA ELETRÔNICA E AVISO DE CONTRATAÇÃO DIRETA:

A minuta do aviso veio com os seguintes itens discriminados: sessão pública, definição do objeto, condições de participação, ingresso e cadastramento, fase de lances, julgamento das propostas, habilitação, contratação e disposições gerais. O critério de julgamento adotado será o menor preço unitário.

De acordo com o art. 75, § 3º, da Lei n. 14.133/2021, as contratações por dispensa de licitação de que tratam os incisos I e II do caput do referido artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação e manutenção do aviso à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

O §3º do art. 75, demonstra a preferência da lei pela publicação, no site oficial do órgão público, da divulgação da intenção de compra/contratação, para que interessados tenham a oportunidade de enviar suas propostas. Nesse sentido, recomendamos que seja disponibilizado no site oficial o Termo de Referência, com a justificativa da compra, o objeto pretendido e as condições de participação, no prazo mínimo exigido pela lei (três dias úteis).

Nesse contexto, a Instrução Normativa SEGES n. 67/2021, do Ministério da Economia, regulamentou o procedimento de dispensa de licitação, na forma eletrônica, com o objetivo de dar maior transparência a esse tipo de contratação direta, prestigiando o princípio da impessoalidade na escolha no fornecedor. Esse procedimento, além de ser mais transparente, visa, consequentemente, ao aumento na competitividade, à redução de custos e à agilidade dos processos. De acordo com o art. 4º da mencionada Instrução Normativa, o procedimento de dispensa eletrônica será utilizado não só nas hipóteses dos incisos I e II do art. 75 da Lei n. 14.133/2021, mas também nas demais hipóteses de dispensa de licitação, quando cabível.

VIII - MINUTA DO CONTRATO:

No caso em comento, a minuta do contrato constante dos autos contém as seguintes cláusulas: objeto, valor, pagamento, prazo, forma e local de entrega, vigência, obrigações da Contratante e Contratada, cessão ou transferência, disposições acessórias, reajuste do contrato, rescisão contratual, penalidades, dotação orçamentária, fiscalização do contrato e eleição de foro.

Nesta esteira, os arts. 89 e 92, ambos da Lei nº 14.133/2021, tratam da formalização dos contratos administrativos e estabelecem as cláusulas que são necessárias. Vejamos:

“Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito

privado.

§1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.”

(....)

“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.

§1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas

no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:

I - licitação internacional para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte ou por agência estrangeira de cooperação;

II - contratação com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior precedida de autorização do Chefe do Poder Executivo;

III - aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.

§2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.

§3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

§5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.

§6º Nos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra, o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços será preferencialmente de 1 (um) mês, contado da data do fornecimento da documentação prevista no § 6º do art. 135 desta Lei."

Pelo que observa, pois, a minuta do contrato jungida aos autos contempla adequadamente as cláusulas mínimas previstas na Lei n.º 14.133/2021, sem a verificação de riscos aparentes para a Administração Pública.

Convém lembrar que, em observância à necessária publicidade dos atos da Administração, 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, em conformidade com o artigo 72, parágrafo único, da Lei n.º 14.133/21 e com o artigo 5º do Decreto Municipal n.º 9457/2023.

Está previsto também, no mesmo Decreto, no artigo 6º, que a divulgação por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, consoante disciplina o Art. 94, da Lei Federal n.º 14.133/2021. Vejamos:

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.

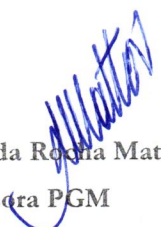
Com efeito, quando da assinatura do contrato, impõe-se, pois, a divulgação de seu teor ou o extrato decorrente do contrato no sítio eletrônico oficial.

IX- CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Ante o exposto, nos termos do art. 53, caput e §4º, da Lei nº 14.133/2021, esta Procuradoria Geral do Município manifesta-se pela legalidade do processo de contratação direta, inclusive da minuta do Aviso de Contratação, para a aquisição de materiais – cordão girassol e caixa de sugestões, por meio de Dispensa Eletrônica de Licitação, fundamentada no art. 75, II, da Lei nº. 14.133/2021 c/c o Decreto Municipal 9.457/20023, opinando, assim, pelo regular prosseguimento do feito. Após, retornem os autos para emissão de parecer conclusivo, em observância ao artigo 71 da Lei 14.133/21.

S.M.J. É o parecer, que submetemos à apreciação superior.

Ponta Porã, em 05 de fevereiro de 2025.


Karla da Rocha Mattos
Assessora PGM

Aprovo o PARECER/PGM Nº 0160/2025.

Encaminhem-se os autos para providências.

Ponta Porã, em 05 de fevereiro de 2025.


Raphael Modesto Carvalho Rojas
Procurador Geral do Município