

Dispensa nº 20/2026 – Parecer
Processo Administrativo nº 260826DP00020

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. PARECER JURÍDICO. HIPÓTESE DE CONTRATAÇÃO DIRETA EM RAZÃO DE PRÉVIA LICITAÇÃO QUE FRACASSOU OU RESTOU DESERTA. ART. 75, INCISO III, ALÍNEA “A” DA LEI 14.133/2021. REGULARIDADE JURÍDICA DO PROCESSO. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta de edital de dispensa de licitação, que tem por objetivo a contratação direta de **serviços de recolhimento, manejo e transporte de animais de pequeno e grande porte** prevista no art. 75, III, alínea “a”, da Lei 14.133/2021, para atender a demanda das diversas secretarias, no valor estimado de **R\$ 83.200,00 (oitenta e três mil e duzentos reais)**.

Constam dos autos os seguintes documentos relevantes à análise jurídica:

- Documento de Formalização da Demanda;
- Estudo Técnico Preliminar;
- Termo de Referência;
- Despacho de Aprovação do TR e ETP;
- Pesquisa de preços;
- Declaração de disponibilidade orçamentária;
- Exposição dos motivos da contratação;
- Minuta do contrato por dispensa de licitação.

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

É o relatório. Passamos à análise jurídica.

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, §4.º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura.

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. 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 orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

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)

Feita a ressalva, passa-se 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 e item 217 do PARECER n. 00002, de 2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716, de 2019-43, sequencial 460), como se observa a seguir:

217. Ante o exposto, conclui-se que: [...] b) a utilização de mesmos detalhamentos normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico dos administrados e incerteza das consequências jurídicas; c) não é possível que os regulamentos editados na égide das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11 sejam recepcionados pela Lei nº 14.133, de 2021, enquanto todos esses diplomas continuem em vigor, a luz do art. 191, parte final, da Lei nº 14.133/21 - ressalvada a possibilidade de que um novo ato normativo, editado

pela autoridade competente, estabeleça expressamente a aplicação de tais regulamentos para a nova legislação.

(PARECER n. 00002, de 2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716, de 2019-43, sequencial 460).

ENQUADRAMENTO NO ART. 75, III, "A", DA LEI 14.133/2021. DA CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS EM RAZÃO DE LICITAÇÃO ANTERIOR JULGADA DESERTA OU FRACASSADA

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, preceitua que a celebração de contratos pela Administração Pública exige, em regra, abertura de prévio processo licitatório, com o objetivo de garantir a seleção da proposta mais vantajosa ao interesse público e assegurar a igualdade de condições a todos os interessados. Todavia, a própria Constituição admite ressalva ao dever de licitar, prevendo a possibilidade de lei ordinária disciplinar as hipóteses excepcionais de celebração de contratos administrativos sem a realização de licitação, vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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. (grifamos)

Daí se percebe que o próprio dispositivo constitucional vem a ressaltar os casos em que a regra do prévio procedimento licitatório não é aplicada, prevendo desta maneira a possibilidade da contratação direta em casos excepcionais e devidamente previstos em lei.

A dispensa da contratação ocorre quando, em tese, poderia ser realizado o procedimento, mas que, diante da situação excepcional legalmente prevista, terá o Administrador a faculdade de realizar a contratação direta, mediante a análise dos aspectos de conveniência e oportunidade.

Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 regulamentou o art. 37, Inciso XXI, da CF, instituindo normas gerais de licitações e contratos, prevendo, inclusive, as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, nas quais a Administração poderá contratar independentemente de prévio processo licitatório.

Diferentemente da Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 14.133/21, contemplou as licitações desertas e fracassadas, e a possibilidade de dispensar a licitação para contratar num mesmo dispositivo. Nos termos do art. 75, inciso III, é dispensável a realização de processo licitatório, quando:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

III - para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1 (um) ano, quando se verificar que naquela licitação:

- a) não surgiram licitantes interessados ou não foram apresentadas propostas válidas;**
- b) as propostas apresentadas consignaram preços manifestamente superiores aos praticados no mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes;**

Essa conjugação das licitações desertas e fracassadas em um mesmo dispositivo é bastante razoável. Afinal, ambas autorizam a contratação direta em razão do resultado infrutífero do certame, que não teve êxito na seleção de proposta em condições de contratação, seja em função do não comparecimento de interessados (licitação deserta), seja em decorrência da desclassificação/inabilitação de todos os concorrentes (licitação fracassada).

Mas o emprego dessa hipótese de dispensa demanda a análise de alguns pressupostos, alguns previstos expressamente na nova Lei de Licitações e outros não.

O primeiro deles, não expresso, tem como objetivo afastar a hipótese de o insucesso da licitação ter decorrido da fixação de alguma condição injustificadamente restritiva ou, mesmo, da adoção de algum procedimento incompatível com a Lei, a exemplo da desclassificação/inabilitação de licitante no caso em que o vício era passível de saneamento.

O segundo pressuposto, este expresso no dispositivo, impõe que, para a legitimidade da contratação direta, deverão ser observadas todas as condições definidas originalmente em edital de licitação. Vale dizer que, deverão ser respeitadas todas as condicionantes previstas no ato convocatório relacionadas à apresentação das propostas – o que abriga não apenas as especificações do objeto e condições de execução, como também o valor máximo definido – e aquelas definidas para análise e julgamento da habilitação.

O terceiro pressuposto, também expresso na Lei, representa uma novidade: só será possível a contratação direta diante de licitação deserta ou fracassada se o procedimento ocorreu há menos de um ano. Trata-se da indicação de um elemento objetivo de análise, que norteará a Administração até quanto tempo, após o resultado

infrutífero do certame, será possível realizar a contratação direta. Após esse lapso será necessário realizar uma nova licitação.

De toda forma, o art. 75, inc. III, da Lei nº 14.133/2021 abriga hipótese de dispensa de licitação a ser ponderada a partir das circunstâncias do caso concreto. Logo, se passaram apenas dois, três, ou seis meses do certame deserto/fracassado e for identificado em levantamento de mercado potencial de seleção de proposta vantajosa a partir de uma licitação – apesar de possível a contratação por dispensa – um novo procedimento licitatório será o encaminhamento a ser adotado.

Interessante observar que a nova Lei de Licitações deixou de incluir como requisito para a contratação direta a ausência de prejuízo com a repetição da licitação, tal como previsto no art. 24, inc. V, da Lei nº 8.666/1993.

DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Analizada a questão referente ao enquadramento legal – art. 75, III, da NLLC - primeiramente caberá à unidade competente verificar o cumprimento do procedimento imposto pelo art. 72 e seus incisos, 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.

Como visto, o processo de contratação direta por dispensa de licitação em razão de licitação anterior deserta ou fracassada, fundamentado no art. 75, III, da Lei 14.133/2021, deve ser instruído com os seguintes documentos:

1) Documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo.

O processo deve ser iniciado com Documento de Formalização de Demanda, no qual será retratada a necessidade do setor demandante. Após, deve ser juntado Termo de Referência, conceituado pelo art. 6º, XXIII, da Lei 14.133/2021 como sendo o documento necessário para a contratação de bens e serviços, e deverá conter os seguintes elementos, de forma objetiva:

- 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;
- 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;
- f) modelo de gestão do contrato;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação;
- j) adequação orçamentária.

Portanto, o termo de referência é o instrumento que sintetiza as principais decisões e informações acerca da contratação a ser realizada, inclusive no que diz respeito à fundamentação legal da contratação direta.

Sob essa perspectiva, o termo de referência não pode deixar de ser elaborado, inclusive nas contratações diretas. Ainda que, a depender das especificidades da contratação, seja um documento mais simplificado e objetivo.

Contudo, a recente Instrução Normativa SEGES nº 81/2022, que dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da Administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital, contemplou uma exceção.

No art. 6º, §1º, definiu que: “Os processos de contratação direta de que trata o art. 72 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, serão instruídos com o TR, observado em especial os arts. 8º e 10.”

Já no art. 11, caput, definiu que a “elaboração do TR é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, nas adesões a atas de registro de preços e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.”

Interessante observar que, a Instrução Normativa nº 58/2022, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no art. 14, inc. II, contempla igualmente a dispensa de elaboração do ETP na hipótese do art. 75, inc. III da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, à luz das referidas INs, a elaboração do ETP e do TR ficam dispensadas nos casos de dispensa de licitação para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1 (um) ano, quando se verificar que naquela licitação não surgiram licitantes interessados ou não foram apresentadas propostas válidas (licitação deserta/fracassada).

Em princípio as normas dispensam o dever de elaborar o estudo técnico preliminar e o termo de referência, na hipótese, não em razão da ausência de complexidade do objeto a ser contratado, ou vulto, mas porque na medida em que a contratação direta por dispensa de licitação deverá observar todas as condições definidas no edital de licitação que restou fracassada ou deserta, aproveita-se o estudo técnico preliminar e o termo de referência desta licitação. Ao que nos parece, esse foi o racional que orientou as referidas instruções normativas.

De toda forma, em que pese compreendido esse racional, parece-nos que, mesmo na hipótese de dispensa com fundamento no art. 75, inc. III, a elaboração do termo de referência, sem dúvida mais simplificado, seria interessante.

Afinal, embora sejam aproveitadas previsões acerca dos quesitos de habilitação, propostas, execução dos contratos, etc., sendo inclusive possível remeter ao detalhamento constante do TR que orientou a realização da licitação deserta ou fracassada, haverá a necessidade de detalhar o preenchimento dos pressupostos da contratação direta, providenciar eventual adequação orçamentária, ou outro detalhe, o que torna recomendável a elaboração de um termo de referência.

Os instrumentos balizadores de cada contratação deverão ser preenchidos de acordo com o modelo de Termo de Referência padronizado que já é utilizado pela Coordenação de Licitações e Contratos, aprovado pela Controladoria-Geral e Procuradoria-Geral do Município, privilegiando a uniformização, celeridade e eficiência nas contratações do órgão.

2) Estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei e justificativa de preço.

O valor estimado será lastreado na pesquisa de preço realizada com base no art. 23 da NLLC e nas diretrizes da Instrução Normativa SEGES nº 65/2021 (dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral).

Uma vez anexada ao processo pesquisa de preço atestando o cumprimento do art. 23 e da IN 65/2021, comprovada estará a compatibilidade com o “preço de mercado”, e, ainda, atendida a exigência de justificativa do preço.

Os parágrafos 4º e 5º do art. 7º da IN 65/2021 preveem que a estimativa de preços nas contratações diretas por dispensa poderá ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa, por meio de solicitação formal de cotações a fornecedores.

3) Parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos.

Após a elaboração deste parecer, havendo dúvida jurídica ou algum detalhe diferenciador, deverão os autos ser remetidos a esta Assessoria Jurídica para reanálise, tudo a fim de que não reste qualquer insegurança sobre a legalidade do processo e as autoridades competentes possam tomar suas decisões com propriedade e respaldo.

Pareceres técnicos para a contratação por dispensa em razão de licitação prévia deserta/fracassada não fazem parte do procedimento rotineiro. Contudo, se se fizerem necessários com vistas a subsidiar tomada de decisão do gestor ou reforçar requisitos técnicos exigidos, servirão de fator comprobatório da lisura e compromisso da Administração com a seleção da proposta mais vantajosa.

4) Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

O processo deve conter informação da Secretaria municipal da Fazenda a respeito da previsão de recursos orçamentários, por meio de certidão ou nota de empenho.

5) Comprovação de que o contratado preenche os requisitos mínimos necessários de habilitação e de qualificação.

O art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, preceitua que “o processo de licitação pública (...) somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Desta maneira, em regra, cabe à unidade competente ou equipe de planejamento avaliar a pertinência e necessidade das exigências de qualificação técnica e econômica, a depender do objeto, no momento da elaboração do Termo de Referência. Somente devem ser exigidos requisitos essencialmente fundamentais para efetividade da contratação.

Além desta premissa constitucional, o legislador ordinário estipulou no inciso III, do art. 70 da NLLC que a documentação do Capítulo VI (arts. 62 a 69) poderá ser dispensada, no todo ou parcialmente, nas contratações:

- a) para entrega imediata;
- b) com valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral.

O legislador se preocupou em desburocratizar os processos de contratação que envolvam exaurimento imediato, baixo risco e valor ínfimo (1/4 do limite para dispensa).

Entretanto, embora a NLLC tenha permitido a liberação total da documentação de habilitação, deverá ser exigida aquela relacionada à habilitação jurídica (art. 66 da Lei nº 14.133/2021) e habilitação fiscal, social e trabalhista - art. 68 da Lei nº 14.133/2021 -, **excluindo-se desta as certidões de regularidade fiscal estadual e municipal**. Os demais requisitos de habilitação (técnica e econômico-financeira) se revelam, nesses casos, excessivos e desnecessários.

Atente-se para a disposição constitucional prevista no §3º, do art. 195 da CF, que **impossibilita, em qualquer caso**, a contratação de pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social (INSS).

Ressalte-se, ainda, que o inciso III do art. 7º c/c o art. 91, § 4º, ambos da Lei 14.133/2021 impõe a verificação da inexistência de óbices para a contratação da empresa pelo órgão ou entidade, eis que se elenca as condições para formalização do contrato, a saber: Certidão Negativa de Vínculo dos sócios com o Tribunal; Certidão Negativa do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS); Certidão Negativa do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade; e, declaração do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF).

6) Razão da escolha do contratado.

Se houver justificativa afastando a disputa, a contratação será concluída com a empresa que apresentar menor preço e será inserida no sistema, para publicação no PNCP.

Seguindo essa opção, deverá constar nos autos, obrigatoriamente, a justificativa que embase **a escolha de determinados fornecedores orçados em detrimento de outros**, tendo em vista que, em geral, nas hipóteses de contratação direta, ressalvada a inviabilidade de competição absoluta, há mais de um fornecedor apto a atender à necessidade da Administração.

7) Autorização da autoridade competente.

Ao final do processo, será necessário apresentar autorização da autoridade competente para a contratação e realização da despesa.

8) Divulgação e manutenção do ato que autoriza a contratação direta

Ressalte-se que esta exigência pode ser substituída por extrato decorrente do contrato, à disposição do público, em sítio eletrônico oficial.

DA FORMALIZAÇÃO POR INSTRUMENTO DE CONTRATO

No que toca à obrigatoriedade do instrumento contratual para formalização da contratação, a Lei nº 14.133/2021 fixou o seguinte regramento:

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).

Verifica-se que, em se tratando de dispensa de contratação fundamentada no Art. 75, inciso III, alínea “a”, da Lei 14.133/21, a instrumentalização contratual é OBRIGATÓRIA.

Verifica-se que a Administração optou pela contratação instrumentalizada mediante Termo de Contrato, onde a MINUTA do Contrato veio anexo para análise e aprovação desta Assessoria Jurídica - em cumprimento ao art. 53, §4º da Lei 14.133/2021 - estando adequada às normas e apta a ser utilizada na formalização da contratação.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, abstraindo-se as questões inerentes à oportunidade e conveniência, manifesta-se este órgão consultivo pela **REGULARIDADE JURÍDICA** do procedimento, submetido ao exame desta unidade jurídica, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão. É o parecer, à consideração superior.

LAYON DUTRA SANTOS
CONSULTOR JURÍDICO
OAB/PB 20.369



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: BF1D-B0F1-B5B2-7916

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



LAYON RODOLLFO DUTRA DA SILVA SANTOS (CPF 067.XXX.XXX-33) em 01/09/2026 14:26:38

GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://saobento.1doc.com.br/verificacao/BF1D-B0F1-B5B2-7916>