

Memorando/CI nº 12.609/2025

Processo Administrativo nº 84/2025

Dispensa de Licitação (Eletrônica) nº 11/2025

Consulente: Secretaria Municipal de Licitações e Contratos

Demandante: Instituto de Gestão Previdenciária do Município de Petrolina/PE -IGEPREV

Assunto: Contratação de serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria atuarial, envolvendo elaboração de estudos técnicos, emissão de pareceres e avaliações relativas ao IGEPREV.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS POR CONTRATAÇÃO DIRETA. ART. 75, II DA LEI Nº. 14.133/21. DECRETOS MUNICIPAIS Nºs 130/2923, 131/2023 e 005/2024.

I- RELATÓRIO:

1- Trata-se de consulta encaminhada a esta Procuradoria-Geral do Município, formulada pelo Instituto de Gestão Previdenciária do município de Petrolina - IGEPREV e, visando, com base nas disposições da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021, Art. 75, inciso II e Decretos Municipais nº 130/2023, nº 131/2023 e 005/2024, a análise e manifestação jurídica acerca da possibilidade do procedimento para contratação de empresa para realização de serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria atuarial, envolvendo elaboração de estudos técnicos, emissão de pareceres e avaliações relativas ao IGEPREV, mediante Dispensa Eletrônica.

2- Para melhor análise, os autos estão instruídos com os documentos acostados ao Memorando/CI nº 12.609/2025:

- Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- Mapa de Análise de Riscos - MAR;
- Cotações;
- E-mails de solicitações de cotações de mercado;
- Autuação do Processo Administrativo;
- Aviso de Dispensa Eletrônica;
- Solicitação de Parecer Jurídico;
- Termo de Referência;
- ETP
- Solicitação de bloqueio orçamentário;
- Bloqueio de despesa.

É o que cumpre relatar.

3- Sendo estas as informações de fato pertinentes, passa-se a análise jurídica.

II- ANÁLISE JURÍDICA

4- A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir ao Instituto de Gestão Previdenciária do município de Petrolina, demandante, no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

5- Evidencie-se que, os pareceres jurídicos emitidos pela Procuradoria-Geral do Município têm natureza eminentemente opinativa, consistindo em análises técnicas fundamentadas nas normas legais aplicáveis e na jurisprudência consolidada. Embora subsidiem a Administração Pública na tomada de decisões, suas razões não possuem caráter vinculante, cabendo à autoridade competente decidir de forma motivada, com base na conveniência e oportunidade administrativa, observando os princípios constitucionais da legalidade, moralidade e eficiência. Dessa forma, a autoridade administrativa não está obrigada a acatar integralmente as conclusões do parecer, mas deve justificar eventual discordância de forma adequada e fundamentada.

6- Logo, em conformidade ao disposto na norma legal acima referida, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos que estejam interligados com questões jurídicas, versa o Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 07

“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”.

7- De outra banda, vale salientar que não cabe a esta assessoria jurídica o papel de auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências e atribuições, presumindo-se que desde as especificações técnicas do objeto a ser licitado até os seus detalhamentos quanto à execução contratual, características intrínsecas, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

8- Neste viés, determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança do Ente assessorado a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais apontamentos. Entretanto, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins dos ajustes necessários, para que seja dado o prosseguimento do curso do processo licitatório, haja vista que a inobservância de tais ponderações poderá vir a gerar óbice à consecução ao interesse público, sendo de absoluta responsabilidade da Administração.

9- É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda da Municipalidade, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades do Município, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.

10- Por conseguinte, e por zelo, no desempenho da função de assessoramento, cumpre-nos alertar à autoridade administrativa sobre a importância da devida motivação de seus atos, na medida em que recairá sobre esta, a responsabilidade.

11- Os atos administrativos discricionários dão margem de liberdade de ação para o gestor agir pela sua conveniência e oportunidade, devendo, porém, observar a lei, a finalidade pública, a moralidade administrativa, a razoabilidade e o interesse público. (Acórdão TCU nº 1234/2008-Plenário).

12- Necessário, ainda, destacar que esta Assessoria Jurídica, não tem qualquer gerência/responsabilidade quanto ao planejamento ou demais contratações realizadas pela Administração, durante o presente exercício financeiro, bem como sobre metodologia escolhida, orçamento e valores apresentados no Memorando/CI nº 12.609/2025, cabendo assim, tão somente, ao ordenador de despesas contratante, no seu espaço de escolha discricionária, certificar a adequação da metodologia aplicada no processo de pesquisa de preços, bem como, quanto a adequação dos valores cotados à realidade do mercado local, conforme dicção do Acórdão 4952/2012 – Plenário TCU:

“A definição da metodologia a ser empregada no processo de elaboração de pesquisa de preços se encontra nitidamente dentro do espaço de escolha discricionária da administração”.

13- Preliminarmente, convém observar que a Lei nº 14.133/2021, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, especifica algumas exceções em que a licitação dispensada, dispensável ou inexigível. Com relação à licitação dispensável, as hipóteses estão previstas no 75 da Lei n.º 14.133/2021. Nesses casos, a licitação é viável, tendo em vista a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados. Todavia, o legislador elencou determinadas situações em que a licitação pode ser afastada, a critério do administrador, para atender o interesse público de forma mais célere e eficiente.

14 - Nos moldes no artigo 75, II, da Lei n.º 14.133/2021, com a atualização de valores dada pelo Decreto Federal nº 12.343, de 30 de dezembro de 2024, a licitação será dispensável quando a aquisição envolva o emprego de recursos inferiores 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. Sabe-se que cabe ao administrador fazer a análise do caso concreto, com relação ao custo-benefício deste procedimento, levando-se em conta os princípios da eficiência e do Interesse público que a contratação direta proporciona.

15 – Contudo, ainda que se trate de contratação direta, faz-se necessária a formalização de um procedimento que culmine na seleção da proposta mais vantajosa e celebração do contrato. A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos traz um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública, que ao contrário do que ocorria sob a égide da Lei n. 8.666/1993, exige a formalização planejada da despesa com a escolha do fornecedor por proposta mais vantajosa derivada de disputa simplificada.

16- No caso em comento, busca-se a contratação de empresa especializada em serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria atuarial, envolvendo elaboração de estudos técnicos, emissão de pareceres e avaliações relativas ao Instituto de Gestão Previdenciária do município de Petrolina - IGEPREV.

17- Consta ainda nos autos, Estudo Técnico Preliminar, embora a sua apresentação seja facultada, na presente modalidade, considerando a baixa complexidade da demanda e o baixo valor, cuja faculdade na sua apresentação ampara-se também no permissivo legal contido no art. 13, §4º, do Decreto Municipal nº 131/2023, alterado pelo Decreto Municipal nº 005/2024, *in verbis*:

Art. 13

(...)

§4º Fica facultada a apresentação do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133/2021. (grifos nossos)

18 – O fundamento para a dispensa do estudo técnico preliminar (ETP), bem como da análise de riscos nas contratações diretas por dispensa de licitação em razão do valor, conforme o art. 75, II, da Lei Federal nº 14.133/2021, está relacionado à natureza simplificada e ao menor valor envolvido nessas contratações.

19- A Lei nº 14.133/2021, conhecida como a nova Lei de Licitações e Contratos, busca equilibrar a necessidade de rigor e controle nas contratações públicas com a eficiência administrativa. Assim, para valores menores — especificamente abaixo de limite estabelecido para a dispensa em razão do valor —, entende-se que os riscos são menores e que a simplificação do processo não compromete significativamente a segurança e a adequação da contratação. Entretanto, consta dos autos ETP, garantido a adequada especificação do objeto e a prevenção de problemas futuros.

20- O art. 18, inciso X, da Lei n.º 14.133/21 estabelece que a fase preparatória da contratação deve contemplar “a **análise dos riscos** que possam vir a comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual”, sendo o **mapa de riscos** ferramenta de governança, na implementação de soluções que propiciem contratações mais eficientes, servindo como lastro do princípio do desenvolvimento nacional sustentável, sendo recomendável sua realização mediante a consolidação dos achados como forma de prevenção e adoção das medidas que se fizerem necessárias.

21 - Notou-se que consta como anexo do procedimento o **Mapa de Análise de Riscos - MAR**, que constitui instrumento de gerenciamento dos riscos, uma das etapas do planejamento, e que deve ser realizado entre o estudo técnico preliminar, se for o caso, e o termo de referência, podendo ser atualizado ao longo de todo o processo de contratação, definindo os prováveis riscos e suas ações mitigadores e de contingência, caso aqueles sejam concretizados durante o processo de contratação na rota do processo licitatório. Figura-se como peça hábil para o controle preventivo e a gestão dos riscos, revelando sua importância.

22 – O preço máximo total estimado para a prestação dos serviços, conforme se extrai do termo de referência elaborado setor demandante é de R\$ 60. 451,00 (sessenta mil, quatrocentos e cinquenta e um real), o que é inferior ao limite estabelecido no artigo 75, da Lei nº 14.133/21. No caso em tela, o preço máximo admitido para os referidos serviços tomou por lastro na sua pesquisa de mercado, os preços praticados em contratos publicados nos sistemas do governo, no PNCP e por potenciais fornecedores consultados pelo Instituto demandante. Assim, a pesquisa de preços foi efetivada na forma do art. 23 da Lei nº 14.133.121, mostrando-se satisfatória.

23 - Deve-se ressaltar que os autos contêm toda documentação necessária para o procedimento, inclusive a estimativa de despesa para o feito, nos termos do art. 72, II, da Lei nº 14.133/2021. Assim, em atenção ao comando legal que determina a verificação de existência de recursos financeiros previamente à realização da contratação, consta nos autos que há previsão de crédito orçamentário para suportar tal despesa, conforme indicação no termo de referência e no Aviso de Movimento do Bloqueio colacionados ao procedimento em evidência.

24 - Saliente-se que foi utilizado o código do CATSER na planilha de detalhamento quanto as especificações do objeto a ser contratado (item 01) do Termo de Referência anexado ao Memorando/CI nº 12.609/2025, em observância ao art. 10 do Decreto Municipal nº 130/2023 c/c art. 19, II, da Lei nº 14.133/2021.

25 - No que tange aos documentos destinados à habilitação da contratada, cabe consignar que deve ser observado os artigos 62 ao 70 da Lei Federal nº 14.133/2021. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, bem como, relativa à habilitação econômico-financeira serão exigidos desde que restritos aos documentos elencados, respectivamente, no artigo 67 e 69 da Lei Federal nº 14.133/2021.

26 - Ademais, analisando os itens 9 - da Habilitação Jurídica, 9.2.3- da Habilitação Fiscal, Social e Trabalhista, 9.7.28- da Declaração de cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, 9.3 - da Qualificação econômico-financeira e 9.4 - da Qualificação Técnica, constantes no Termo de Referência e na Minuta do Aviso de Dispensa Eletrônica, acostados ao Memorando/CI 12.609/2025, não restando identificada qualquer cláusula restritiva na referida minuta. Todavia, cabe alertar que o artigo 37, XXI, da CRFB/88 permite apenas as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

27 – Por fim, a teor do disposto no art. 95, I da Lei nº 14.133/2021, o instrumento de contrato não é obrigatório nos casos de dispensa pelo valor, podendo o mesmo ser substituído por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, ordem de fornecimento ou ordem de serviço, devendo-se observar, no que couber, as cláusulas essenciais elencadas no artigo 92 do citado diploma legal.

28 - Mas, nas contratações que tenham objetos mais complexos, que envolvam uma série de obrigações futuras e que demandem disciplina minuciosa e rigorosa quanto às condições da execução contratual, sugere-se a formalização de termo contratual com a estipulação das obrigações das partes contratantes e das sanções decorrentes de seu descumprimento, explicitando os deveres e as condições contratuais aplicáveis, de modo a evitar o surgimento de dúvidas que prejudiquem a execução contratual.

29- Em relação à minuta do contrato apresentada a mesma encontra-se em absoluta consonância com a legislação pertinente, em conformidade com os ditames dos artigos 89 e 92 da Lei nº 14.133/2021. Contudo, vislumbra-se ainda que, quanto à publicação do contrato, esta deve ocorrer

no prazo de **10 (dez) dias úteis** contados da data da assinatura do instrumento contratual, no caso de contratação direta, *sendo sua divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) condição indispensável para sua eficácia* e de seus aditamentos, como reza o art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

III – CONCLUSÃO

30 - Ante o exposto, nos termos do art. 53, caput e § 4º da Lei nº 14.133/2021 esta Procuradoria-geral manifesta-se pela legalidade do processo de contratação direta para a contratação dos serviços supra descritos, por meio de Dispensa de Licitação, bem como pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da contratação, com fulcro no art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021, *desde que observadas as orientações contidas no presente opinativo*, dentre elas, no que trata a verificação do limite legal e exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

31 - Ressaltamos que, considerando o caráter meramente opinativo do presente arrazoadado, fica a decisão sobre a autorização da contratação direta submetida à deliberação da autoridade competente, no âmbito da discricionariedade da Administração Pública.

É o Parecer.
s.m.j.

(Assinado eletronicamente)
Eweline S. Souza
Assessora de Assuntos Jurídicos

(Assinado eletronicamente)
Pedro Eduardo Alencar Granja
Procurador-Geral do Município



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 42E8-08A6-DC3B-28B2

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



EWELINE DA SILVA SOUZA (CPF 064.XXX.XXX-56) em 25/03/2025 08:22:47 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://petrolina.1doc.com.br/verificacao/42E8-08A6-DC3B-28B2>