Memorando/CI nº 71.611/2026
Dispensa de Licitação (Eletrônica) nº 051/2026
Processo Administrativo nº 346/2026
Consulente: Secretaria Municipal de Licitações e Contratos
Interessada: Secretaria Municipal de Assistência Social e Combate à Fome - SASCF

PARECER JURÍDICO

EMENTA: PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. EXAME DA POSSIBILIDADE LEGAL DE CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO COM FUNDAMENTO NO ARTIGO 75, INCISO II, DA LEI Nº 14.133/2021. ARTIGO 12, INCISO II, DO DECRETO MUNICIPAL Nº 131/2023. CONTROLE PREVENTIVO DA LEGALIDADE, ARTIGO 53, §1º, INCISOS I E II, §4º e C/C art. 72, INCISO III, DA LEI N° 14.133/2021. CUMPRIMENTO DAS NORMAS E PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Procuradoria, nos termos do artigo 53, §1º, inciso I e II e §4º c/c artigo 72, inciso III da Lei 14.133/21, artigo 12, inciso II, do Decreto Municipal nº 131/2023 conforme requerimento da Secretaria Municipal de Assistência Social e Combate à Fome, acerca da contratação de empresa para a prestação de serviço de *Emissão de Certificado Digital e-CPF Tipo A3, padrão ICP-Brasil, com fornecimento de dispositivo criptográfico Token USB, destinado ao atendimento das necessidades da Administração Pública Municipal,* conforme especificações/quantidades informadas no Termo de Referência e autos do **Memorando/CI nº 71.611/2026.**

É importante registrar que foram analisados os documentos que se encontram acostados aos autos, quais sejam:

- Documento de formalização da demanda - DFD;
- Termo de referência - TR;

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

- Mapa da Análise de Riscos;
- Pesquisa de mercado com cotações de preços;
- Aviso de Dispensa Eletrônica;
- Minuta do Contrato;
- Bloqueio orçamentário;
- Solicitação de Parecer Jurídico;

É o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A presente contratação direta, por dispensa de licitação, encontra respaldo na Lei nº 14.133/2021. Nos termos do art. 53, §1º, incisos I e II, e §4º, combinado com o art. 72, inciso III, do referido diploma legal, restam devidamente demonstrados os pressupostos jurídicos que autorizam a adoção do presente procedimento, conforme transcrição a seguir:

> **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;
> (...)
> § 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.
>
> **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:
> (...)

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

> III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

Nesse contexto, a presente análise tem por finalidade verificar a conformidade do procedimento com as disposições estabelecidas na Lei nº 14.133/2021, notadamente quanto à possibilidade de contratação direta, com fundamento no artigo 75, inciso II, do referido diploma legal.

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.

É imperioso destacar que a Procuradoria Geral do Município 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 71.611/2026**, 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 à 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.

Acrescenta-se que cabe à autoridade administrativa, a certificação quanto à observância da Lei 14.133/2021 quanto à pesquisa de preços, o saneamento dos dados coletados e a definição do orçamento estimativo.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Outrossim, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à análise da dúvida estritamente jurídica, em tese, ora suscitada, restringindo-se aos aspectos legais da matéria, sem adentrar em questões de natureza técnica, administrativa, econômico-financeira ou outras que envolvam juízo de conveniência, oportunidade e discricionariedade da Administração. 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.

> 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)

Por essa razão, a emissão do presente parecer não representa manifestação quanto ao mérito administrativo, por se restringir à análise jurídico-normativa, sem adentrar na competência técnica, operacional ou de conveniência da Administração. Tal posicionamento encontra respaldo na orientação da Consultoria-Geral da União, constante nas Boas Práticas Consultivas – BPC nº 07, que estabelece, como diretriz, a necessidade de delimitação da atuação consultiva jurídica, nos seguintes termos:

> O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

A norma citada revela-se fundamental para assegurar a estrita observância ao princípio da legalidade, de modo a garantir que os atos administrativos estejam em plena consonância com o ordenamento jurídico, afastando-se de quaisquer disposições que

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

possam contrariá-lo. Ressalta-se, ademais, que o princípio da legalidade assume caráter basilar na conformação dos atos administrativos, sendo elemento indispensável à sua validade e eficácia.

Neste diapasão também versa o Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Município de Petrolina, regulamentado pelo Decreto Municipal n.º 114/2025, conforme disposto nos seus arts. 21 e 27, senão vejamos:

> Decreto Municipal n.º 114/2025
>
> Seção II - Das Atividades da Advocacia Pública Municipal
>
> Art. 21. A atividade consultiva e de assessoramento jurídico consiste exclusivamente
> na análise jurídica sobre consultas devidamente instruídas, dos atos administrativos procedimentos submetidos ao exame da Procuradoria-Geral do Município, restringindo-se à verificação da sua conformidade com a Constituição, as leis e demais
> normas aplicáveis, bem como à orientação jurídica sobre sua aplicação e interpretação.
>
> § 1º A atividade consultiva reveste-se de caráter opinativo e não vinculativo, salvo nos
> casos expressamente previstos em lei.
>
> Art. 27. A atuação consultiva da Advocacia Pública Municipal limitar-se-á estritamente à análise dos aspectos jurídicos das matérias submetidas à sua apreciação, cabendo-lhe verificar exclusivamente a conformidade dos atos e procedimentos administrativos com a Constituição, as leis e as normas aplicáveis, vedada qualquer incursão em questões relacionadas ao mérito administrativo, à conveniência ou à oportunidade, cuja definição compete privativamente à autoridade administrativa
>
> § 1º Os pareceres e manifestações jurídicas emitidos pela Advocacia Pública Municipal deverão se restringir ao âmbito exclusivamente jurídico das questões analisadas, não podendo conter opiniões pessoais ou juízos valorativos acerca de aspectos técnico-operacionais, gerenciais, econômicos ou financeiros da administração pública, devendo focar na avaliação da regularidade formal e da adequação normativa dos atos administrativos examinados.

Dessa forma, impõe-se a realização de exame jurídico prévio, a fim de que a Administração não incorra na violação de princípios jurídicos, o que se reveste de gravidade equivalente à transgressão de norma legal, considerando que, no âmbito do Direito Administrativo, os princípios possuem hierarquia normativa e força vinculante.

Além disso, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem o caráter vinculativo, mas em prol a segurança da própria autoridade assessorada a quem

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não tais ponderações.

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio da legalidade, mediante análise jurídica da contratação, com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Passamos a análise jurídica.

Feita tal explanação, a Constituição Federal, em seu artigo 37, estabelece que a Administração Pública observará, obrigatoriamente, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Sabe-se que a exigência de prévia licitação é requisito essencial, de índole constitucional, para a realização de contratos com a Administração Pública. Com efeito, tal exigência se faz necessária para a efetiva concretização dos princípios basilares que regem a Administração Pública, elencados no art. 37, *caput,*da Constituição Federal.

Em pese a regra para as contratações públicas seja a realização do procedimento licitatório, o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, permite que a legislação infraconstitucional discipline as exceções, quando presentes situações que demonstram ser essa a medida mais vantajosa, eficiente e adequada ao interesse público. Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 excepcionou a regra da licitação em duas espécies de procedimentos, que tratam respectivamente, de inexigibilidade e dispensa de licitação.

Quanto às hipóteses de Dispensa de licitação, o artigo 75, da Lei nº 14.133/2021, elenca rol taxativo, o qual enseja o afastamento da licitação, possibilitando a contratação direta. Vejamos:

> Art. 75. É dispensável a licitação:
> I - para contratação que envolva valores inferiores a R$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;
> **II - para contratação que envolva valores inferiores a R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;**
> 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:

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

> 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;
> (...) (grifo nosso)

Cumpre destacar que as contratações públicas do Poder Executivo Municipal serão realizadas de acordo com as disposições ds Lei Federal nº 14.133/2021, com as normas gerais de regência e com o seu regulamento geral instituído (Decreto Municipal nº 130/2023 e 131/2023), além de observadas as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, e ainda os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa, publicidade, transparência, eficiência, celeridade, vinculação ao edital, julgamento objetivo, formalismo moderado, segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade, bem como, as diretrizes de planejamento, segregação de funções, economicidade, motivação circunstanciada e desenvolvimento nacional sustentável (art. 4º do Decreto Municipal nº 130/2023).

Em observância ao que dispõe o **Decreto Municipal nº 131/2023**, o procedimento de **dispensa de licitação**, na forma eletrônica, deve ser devidamente instruído com os documentos elencados em seu **artigo 13**, que estabelece, no mínimo, a apresentação de:

> Art. 13. O procedimento de dispensa de licitação, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:
> 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, nos termos da Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021, da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia e da Instrução Normativa nº 03, de 09 de Dezembro de 2022, da Controladoria Geral do Município de Petrolina-PE.
> 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 de escolha do contratado; VII - Justificativa de preço, se for o caso; e
> VIII - Autorização da autoridade competente. (grifo nosso)

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

No caso em análise a SASCF pretende contratar empresa para prestar o serviço de Emissão de Certificado Digital e-CPF Tipo A3, padrão ICP-Brasil, com fornecimento de dispositivo criptográfico Token USB, destinado ao atendimento das necessidades da Administração Pública Municipal, através da **Dispensa Eletrônica nº 051/2026**, conforme registrado nos autos do **Memorando/CI nº 71.611/2026.** Esclareceu-se, ainda, no Termo de Referência acostado ao autos **(despacho nº 23 do Memorando/CI nº 71.611/2026**), as especificações mínimas, prevendo os quantitativos e descrições.

Nos moldes do artigo 75, II, da Lei n.º 14.133/2021, com a atualização de valores dada pelo **Decreto nº 12.807 de 29 de dezembro de 2025**, a licitação será dispensável quando a contratação envolva o emprego de recursos orçados em até R$ 65.492,11(sessenta e cinco mil, quatrocentos e noventa e dois reais e onze 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.

Nessa linha, e em observância à recomendação prevista na Lei de Licitações, que orienta a elaboração de pareceres jurídicos em linguagem simples, clara e objetiva, com a devida apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e a exposição dos pressupostos fáticos e jurídicos considerados na análise, não se vislumbra óbice quanto à viabilidade da contratação direta dos serviços por meio de dispensa de licitação, com fundamento na Lei nº 14.133/2021, desde que observados os requisitos estabelecidos no artigo 72 do referido diploma legal, a saber:

> 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;

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

VII - justificativa de preço;
VIII - autorização da autoridade competente.

3. DA FASE PREPARATÓRIA DO CERTAME

Quanto aos instrumentos que compõem a fase preparatória da licitação em epígrafe, que fora informada, o procedimento foi iniciado com a apresentação do **Documento de Formalização de Demanda (DFD)**, **acostado ao despacho inaugural do Memorando/CI nº 71.611/2026**, que instaura o processo licitatório, estabelecendo o nascedouro da necessidade de interesse público a ser satisfeita, o qual trouxe a seguinte justificativa para a contratação:

> "A presente contratação tem por objeto a aquisição de Certificado Digital e-CPF Tipo A3, padrão ICP-Brasil, com dispositivo criptográfico Token USB e validade de 02 (dois) anos, destinado ao servidor responsável pela operacionalização dos serviços executados no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmado entre o Município de Petrolina e o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. A necessidade da contratação decorre da obrigatoriedade estabelecida pela Portaria Conjunta DIRBEN/DTI/INSS nº 96, de 15 de maio de 2024, que instituiu o uso exclusivo do Certificado Digital Tipo A3 para acesso ao Portal de Atendimento – PAT pelas entidades parceiras do INSS, com a finalidade de assegurar maior segurança, autenticidade, integridade e confiabilidade nas transações eletrônicas realizadas. Ademais, conforme comunicado encaminhado pelo INSS por meio do Ofício SEI nº 49/2025/SAREC – GEXPTN, a utilização do Certificado Digital Tipo A3 tornou-se obrigatória de forma definitiva a partir de 1º de dezembro de 2025, sendo de responsabilidade da entidade parceira a aquisição, instalação e manutenção do certificado, sem qualquer ônus para a Autarquia. Ressalta-se que a ausência do certificado impossibilita o acesso ao Portal de Atendimento – PAT, comprometendo a execução dos serviços prestados pelo Município em parceria com o INSS, especialmente aqueles relacionados ao requerimento de benefícios previdenciários e assistenciais, bem como aos demais atendimentos realizados por meio da plataforma. Além de atender às exigências normativas, o Certificado Digital proporciona maior segurança da informação, validade jurídica às assinaturas eletrônicas e proteção das informações processadas, garantindo a continuidade dos serviços públicos, o cumprimento das obrigações decorrentes do ACT e a observância dos princípios da eficiência, da continuidade do serviço público e da segurança da informação (sic)"

Com isso, a **SASCF** iniciou a demanda mediante Memorando nº 71.611/2026, conforme despacho inaugural, sendo solicitado análise jurídica (Despacho nº 19) sobre a legalidade da Contratação Direta por meio de Dispensa Eletrônica nº 051/2026, com critério de julgamento por **MENOR PREÇO GLOBAL.**

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

Da análise do Memorando nº 71.611/2026, verificou-se que não foi apresentado Estudo Técnico Preliminar, sendo justificada a ausência do referido artefato no item 4.1 do Termo de Referência, acostado ao despacho nº 23.

Conforme consta nos autos, a não apresentação do Estudo Técnico Preliminar encontra amparo no permissivo legal previsto no artigo 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.

O fundamento para a dispensa do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nas contratações diretas por dispensa de licitação em razão do valor, conforme o artigo 75, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021, decorre da natureza simplificada e do menor valor envolvido nesse tipo de contratação. A lógica é que, em contratações de baixa complexidade e pequeno vulto, a exigência de um ETP detalhado representaria ônus desproporcional e desnecessário, podendo tornar o procedimento menos eficiente e mais oneroso em relação ao benefício esperado.

A Lei nº 14.133/2021 busca equilibrar a necessidade de controle e rigor nas contratações públicas com a eficiência administrativa. Assim, para contratações cujo valor se enquadra abaixo do limite legal para dispensa em razão do valor, entende-se que os riscos são reduzidos e que a simplificação do processo não compromete de forma significativa a segurança ou a adequação da contratação.

Dessa forma, embora a elaboração do ETP constitua boa prática administrativa, voltada à adequada definição do objeto e à mitigação de eventuais problemas futuros, sua exigência é dispensada nos casos de dispensa de licitação em razão do valor, justamente para conferir maior celeridade e simplicidade ao processo.

Convém registrar que em observância ao artigo 18, §1º, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, a Secretaria demandante deve informar acerca da adoção ou não do parcelamento do objeto como solução mais adequeada para a contratação, e, caso opte

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

pelo não parcelamento, deve apresentar justificativa.

O TCU firmou entendimento acerca do tema, posicionando-se no sentido de que a regra é o parcelamento do objeto, devendo eventual formação de lotes ser devidamente justificada.

> **TCU, SÚMULA 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".

Nesse sentido, Ronny Charles Lopes de Torres, corroborando com a posição adotada, aduz que:

> "Ocorre que o raciocínio de parcelamento ou adjudicação por itens não deve ser levado a termos absolutos, pois a divisão da pretensão contratual, em alguns casos, pode prejudicar a economia de escala e prejudicar a barganha contratual, gerar incompatibilidade técnicas ou reduzir a eficiência do resultado final que se espera com a contratação, além de potencializar risco e dificuldades na gestão de pluralidade de contratos autônomos, para atendimento da mesma pretensão contratual".

Assim, desde que devidamente motivado e amplamente justificado, é perfeitamente possível o agrupamento de itens em lotes, desde que tal medida não restrinja a competitividade, nem reduza o número de licitantes, evitando, assim, prejuízos à Administração Pública.

Destaca-se que a presente contratação possui apenas um item, coforme se infere do Termo de Referência.

A SASCF, ora interessada, optou pela contratação conjunta, conforme explicitado no contexto do Termo de Referência, item 9.3. Vejamos:

> 9.3. Quanto ao parcelamento do objeto, opta-se pela contratação conjunta da emissão do certificado digital e do fornecimento do dispositivo criptográfico Token USB, considerando a complementaridade entre os elementos e a necessidade de assegurar sua compatibilidade técnica e o adequado funcionamento do certificado digital. A contratação conjunta também poderá

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

> facilitar a gestão e a fiscalização contratual, desde que demonstrada sua viabilidade técnica e sua vantajosidade econômica para a Administração Pública. A seleção do fornecedor deverá observar os princípios da legalidade, da isonomia, da eficiência, da economicidade e do interesse público, bem como as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021. (sic)

Por sua vez, o **Termo de referência** acostado ao **Despacho nº 23** do **Memorando/CI nº 71.611/2026,** contém os seguintes itens: 1. Condições gerais da contratação; 2. Fundamentação da contratação; 3. Previsão no plano de contratações anual; 4. Descrição da solução como um todo considerando o ciclo de vida do objeto; 5. Requisitos da contratação; 6. Modelo de execução contratual; 7. Modelo de Gestão do Contrato; 8. Dos critérios de medição e de pagamento; 9. Forma e critérios de seleção do fornecedor; 10. Habilitação Jurídica; 11. Habilitação Fiscal, Social e Trabalhista; 12. Qualificação Econômico-Financeira; 13. Participação de consórcios; 14. Da aplicabilidade de cota exclusiva para ME/EPPE e 15. Da estimativa da despesa e dotação orçamentária, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo XXIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Seguindo a análise, verifica-se que a Secretaria demandante apresentou justificativa no **item 9.1** do Termo de Referência (Despacho nº 23) para realização de contratação direta por Dispensa de Licitação na forma eletrônica, com fundamento no artigo 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, senão vejamos:

> 9.1. O fornecedor será selecionado por meio de procedimento de DISPENSA DE LICITAÇÃO, na forma eletrônica, com fundamento na hipótese do art. 75, inciso II da Lei nº 14.133/2021, que culminará com a seleção da proposta de MENOR PREÇO GLOBAL. (sic)".

Quanto à especificação do bem ou serviço que se pretende contratar, vale destacar que a Lei de Licitações deu prioridade à utilização do CATÁLOGO ELETRÔNICO DE PADRONIZAÇÃO, em conformidade com o artigo 19, da Lei nº 14.133/2021, senão vejamos:

> Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:
> (...)

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

> II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;
> (...)
> § 1º O catálogo referido no inciso II do caput deste artigo poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto e conterá toda a documentação e os procedimentos próprios da fase interna de licitações, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento.
> § 2º A não utilização do catálogo eletrônico de padronização de que trata o inciso II do caput ou dos modelos de minutas de que trata o inciso IV do caput deste artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório.
> (...)

Ademais, no mesmo entendimento da apresentação da especificação do produto com a indicação do catálogo eletrônico de padronização, reza o disposto legal do artigo 40, § 1º, da Lei nº 14.133/2021:

> Art. 40 (...)
> § 1º - O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:
> I - especificação do produto, preferencialmente **conforme catálogo eletrônico de padronização,** observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança; (Grifo nosso)

Desse modo, a especificação do produto através de indicação do mesmo no catálogo de padronização ou a justificativa de ausência desta indicação deve ser exposta pela Administração, conforme destacado.

Nesse sentido, o Decreto Municipal nº 130/2023, em seu artigo 10, determinou que a Administração Municipal deve adotar, nos termos do disposto acima transcrito, a classificação do Catálogo Eletrônico de Padronização do Governo Federal.

Saliente-se que foi utilizado o código do CATSER na planilha de detalhamento quanto as especificações do objeto a ser contratado do Termo de Referência acostado ao Memorando/CI nº 71.611/2026, em observância ao artigo 10, do Decreto Municipal nº 130/2023 c/c artigo 19, inciso II, da Lei nº14.133/2021.

Em se tratando do **Plano de Contratações Anual**, cumpre esclarecer que consta expresso no Termo de Referência, no seu **item 3**, que o objeto da contratação está

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

previsto no Plano de Contratações Anual de 2026, conforme detalhamento apontado. Vejamos:

> 3. PREVISÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL:
> Data de publicação no PNCP: 16/10/2026
> Categoria: Serviço
> Item: 26
> Identificação: 7954 - Certificado digital e-CPF A3 – Token

Dessa forma, é possível aferir que os autos do processo se encontram devidamente instruídos com o atendimento da necessidade pública ficando evidenciada a solução mais adequada pelo gestor público, inferindo pelo ganho de eficiência, à viabilidade e à economicidade pars a Administração Municipal.

Logo, à luz das informações constantes nos autos, verifica-se que a exigência legal de compatibilidade com o planejamento anual das contratações restou devidamente atendida, não havendo, sob esse aspecto, óbice ao prosseguimento do feito.

Deve-se ressaltar que os autos contêm a documentação necessária para o procedimento, atendendo ao disposto no artigo 72, IV, 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 **Bloqueio orçamentário**, colacionado ao procedimento em evidência (**despacho nº 15**).

Por conseguinte, pode-se afirmar que, observados os limites de valores estabelecidos pela legislação vigente, não há qualquer impedimento quanto à pretensão ora analisada. Destaca-se, ainda, que os autos contêm documentos de formalização da demanda e Termo de Referência, os quais apresentam os elementos necessários e suficientes, com o nível adequado de precisão, para caracterizar o objeto da contratação.

Ademais, o artigo 18, inciso X, da Lei n.º 14.133/2021, 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

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

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.

No presente caso, o **Mapa da Análise de Riscos** fora acostado aos autos (**Despacho nº 03 do Memorando/CI nº 71.611/2026**), visando identificar, localizar e representar possíveis riscos como peça hábil para o controle preventivo e a gestão dos riscos, revelando sua importância.

4. DO TRATAMENTO DIFERENCIADO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006

Registre-se ainda que, quanto às previsões da Lei nº 14.133/2021 sobre tratamento diferenciado a ME e EPP, o diploma legal inovou ao tratar acerca do tema, como segue na transcrição do art. 4º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

> Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.
> § 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:
> I – no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;
> II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.
> § 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.
> § 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

Nos termos do preâmbulo do Aviso de Dispensa Eletrônica acostado ao despacho nº 28 do Memorando/CI nº 71.611/2026, o procedimento em evidência contemplou a observância da Lei Complementar nº 123/2006, em conformidade ao item 14 do TR,

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

que informa:

> 14. DA APLICABILIDADE DE COTA EXCLUSIVA PARA ME/EPP
> 14.1. 14.1. Nos termos do art. 47 da Lei Complementar nº 123/2006, a Administração Pública deve assegurar tratamento diferenciado e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte, com vistas à promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional, à ampliação da eficiência das políticas públicas e ao incentivo à inovação. Além disso, o art. 48, inciso I, da referida Lei Complementar determina a realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens cujo valor estimado seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Considerando que os valores estimados do item da tabela colacionada na Cláusula1.4 deste Termo de Referência não ultrapassam o limite de valor previsto na Lei Complementar nº 123/2006 qual seja, de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e, ainda, que a contratação pretendida se dará por meio de DISPENSA ELETRÔNICA, cujo valor está adstrito ao limite disposto no inciso II do caput do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, conclui-se que a reserva de cota exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte para a licitação que se pretende, apenas cumpre as determinações previstas em Lei, não comprometendo a competitividade e os princípios do processo licitatório. (sic)

O Aviso de Dispensa Eletrônica deverá observar, ainda, o disposto no inciso IV do artigo 49 da Lei Complementar nº 123/2006, que determina que, nas hipóteses de dispensa de licitação em razão do valor, as compras sejam feitas preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o inciso I do artigo 48 da mesma Lei.

Embora o artigo 49 se refira a uma situação preferencial, o inciso I do artigo 48 da Lei Complementar nº 123/2006 faz referência às licitações de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais) cuja participação é exclusiva para ME e EPP. Assim, as contratações fundamentadas nos incisos I e II do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021, cujos valores não excedam R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), devem ser destinadas exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, a menos que haja enquadramento nas situações previstas nos incisos II e III do artigo 49 da LC 123.

5. DO AVISO DE DISPENSA ELETRÔNICA

A minuta do Aviso de Dispensa de Licitação Eletrônica deve ser instrumentalizada em conformidade com os ditames do Decreto Municipal n.º 131/2023, constando os elementos elencados nos artigos 13 e 14 que seguem abaixo aduzidos:

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

> Art. 13. O procedimento de dispensa de licitação, na forma eletrônica; será instruido com os seguintes documentos, no mínimo:
>
> 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; nos termos da Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021, da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia e da Instrução Normativa nº 03, de 09 de Dezembro de 2022, da Controladoria Geral do Município de Petrolina-PE
> 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 de escolha do contratado;
> VII - Justificativa de preço; se for o caso; e
> VIII - Autorização da autoridade competente

> **Art. 14.** A Secretaria de Licitações e Contratos, deverá inserir no sistema as seguintes
> informações para a realização do procedimento de contratação:
>
> I - A especificação do objeto a ser adquirido ou contratado;
> II - As quantidades e o preço estimado de cada item, nos termos do disposto no inciso II do art. 5º, observada a respectiva unidade de fornecimento;
> III - O local e o prazo de entrega do bem, prestação do serviço ou realização da obra;
> IV - O intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;
> **V - A observância das disposições previstas na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006;**
> **VI - As condições da contratação e as sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;**
> **VII - A data e o horário de sua realização, respeitado o horário comercial, e o endereço eletrônico onde ocorrerá o procedimento.**

Assim, recomenda-se que sejam informadas no referido aviso de dispensa as exigências em absoluta compatibilidade com as exigências constantes no termo de referência, sobretudo quanto à regularidade fiscal, social e trabalhista e às qualificações econômico-financeira e técnica.

Vale salientar que, a teor do previsto no § 1º, do artigo 75, da Lei nº 14.133/2021, que, para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput, deverão ser observados: I - o somatório do que for despendido no exercício

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

financeiro pela respectiva unidade gestora; e II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade. Logo, por unidade gestora deve-se entender a unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização.

O **Aviso de Dispensa Eletrônica nº 051/2026**, acostado ao **Despacho nº 28** do **Memorando nº 71.611/2026**, no **subitem 3.3**, reafirma estar-se diante de situação que suscita a dispensa de licitação, pois atende a todos os requisitos para contratação direta, com isso, justifica-se a contratação para atender a necessidade da Secretaria Municipal de Assistência Social e Combate à Fome.

Conforme previsto na norma, a realização do procedimento licitatório configura-se como regra geral, contudo, a própria Lei de Licitações e Contratos Administrativos contempla hipóteses excepcionais que autorizam a formalização da contratação direta, ou seja, sem a necessidade de licitação, quando presentes situações que demonstram ser essa a medida mais vantajosa, eficiente e adequada ao interesse público.

No tocante ao dispêndio econômico que se depreende da contratação, esta Procuradoria destaca que não detém expertise para examinar e aquilatar a correspondência dos valores estimados no certame frente ao usualmente praticado pelo mercado.

Assim, à luz do artigo 75, inciso II, da Lei 14.133/21, com a atualização dos valores através do **Decreto nº 12.807 de 29 de dezembro de 2025**, a presente contratação que trata da dispensa em razão do valor, **é juridicamente possível neste caso**, uma vez que o valor estimado dos itens objeto da presente demanda perfaz a monta de **R$ 11.040,00 (Onze mil e quarenta reais),** estando dentro do limite previsto.

No caso em tela, o preço máximo admitido para a referida aquisição tomou por lastro na sua pesquisa de mercado por intermédio do banco de preços, consultados pela Secretaria demandante, conforme infere-se do **item 1.5 do Termo de Referência.**

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

É importante registrar que foi acostada ao **despacho nº 01 do Memorando/CI nº 71.611/2026**, a pesquisa de preços realizada no Banco de Preços, mediante a média aritmética dos preços obtidos, a fim de cotar o item, objeto do procedimento em análise.

A Lei 14.133/2021 traz os parâmetros de pesquisa de preços para elaboração do valor estimado das contratações de bens e serviços, não trazendo uma preferência ou ordem de prioridade entre as fontes admitidas.

Considerando a justificativa contida no Termo de Referência e diante da pesquisa de preços juntada aos autos, infere-se que a pesquisa de preços foi efetivada na forma do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021. Vejamos:

> "1.5. Do custo estimado: O custo total da contratação é de R$ 11.040,00 (Onze mil e quarenta reais) apurado com base em pesquisa de mercado realizada em conformidade com a Instrução Normativa Municipal nº 003/2022, considerando os valores unitários dos Certificados Digitais e-CPF Tipo A3 com fornecimento de dispositivo criptográfico (Token USB). A pesquisa de preços foi realizada por meio da plataforma Banco de Preços, conforme documentação constante dos autos do processo administrativo, assegurando a observância aos princípios da economicidade, vantajosidade, transparência, razoabilidade e eficiência, bem como a adequada formação da estimativa orçamentária da presente contratação. (sic)."

Ressalva-se, contudo, que a aferição da adequação dos preços obtidos em relação aos valores efetivamente praticados no mercado, bem como a avaliação da metodologia empregada e dos dados utilizados na pesquisa, constitui matéria de natureza técnica e administrativa, cuja responsabilidade compete aos agentes responsáveis pela instrução do procedimento, cabendo à autoridade competente certificar a adequação do valor estimado ao mercado e a vantajosidade da contratação.

No que tange aos documentos destinados à habilitação da contratada, cabe consignar que devem ser observados os artigos 62 ao 70, da Lei Federal nº 14.133/2021. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional, 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.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

Neste liame, não se pode deixar de observar o que determina o art. 9º, inciso I, alínea "a" da Lei nº 14.133/2021, de que é vedada a inclusão de condições que "comprometam, restrinjam, ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas", ou seja, a administração deve exigir apenas as condições **estritamente necessárias ao cumprimento das obrigações contratuais,** conforme o **art. 37, inciso XXI, da CF/88**, ponderando a proporcionalidade e a complexidade do objeto para fixação das exigências de habilitação.

Ademais, analisando os itens: 16.1 - da Habilitação Jurídica, 16.2 – Habilitação Fiscal e Trabalhista, 16.3 – da Qualificação Econômico-Financeira, 16.3.5 – Habilitação Técnica, e 16.2.3 - da Declaração de cumprimento do disposto no inciso XXXIII, do art. 7º da Constituição Federal, constantes na Minuta do Aviso de Dispensa Eletrônica, em conformidade às exigências do termo de referência, acostados ao Memorando/CI 71.611/2026, não restou identificada nenhuma 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.

Não se pode olvidar quanto à vedação ao fracionamento de despesa, sendo este um procedimento indevido caracterizado pela divisão de determinado objeto em duas ou mais parcelas com vistas a viabilizar as respectivas contratações por meio de compras diretas fundamentada nos **incisos I e II do artigo 75 da Lei nº 14.133, de 2021**, constituindo, assim, o afastamento à observância do dever de realizar licitação, conforme definição contida no **Anexo I do Decreto Municipal nº 130/2023**.

Sabe-se que o TCU entende que o fracionamento de despesas por meio de dispensas para evitar a licitação é irregular. Essa prática ocorre quando a administração pública divide uma contratação de serviços, obras ou compras de natureza semelhante em partes menores, com o objetivo de que a soma total ultrapasse os limites para dispensa de licitação. Isso é considerado um desvirtuamento da lei e um ato que demonstra falta de planejamento.

A doutrina e a jurisprudência vêm se posicionando nesse sentido, a exemplo do Acórdão nº 2.568/2010 – Primeira Câmara do TCU: "9.4.10 enquadre as licitações da

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

entidade na correta modalidade, abstendo-se de realizar dispensa de licitação para o fracionamento de obras, compras e serviços de mesma natureza."

Para evitar o fracionamento, é imprescindível que cada órgão municipal realize o adequado planejamento das contratações do exercício financeiro, por meio do Plano Anual de Contratações (PAC), em conformidade com a disposição do artigo 12, da Lei nº 14.133/2021, consolidando as demandas de objetos de mesma natureza.

Observa-se que houve a verificação pela Secretaria de Licitações e Contratos de que a despesa que se pretende realizar não configura fracionamento, conforme declarado no item 4.0, da minuta do Aviso de Dispensa Eletrônica

> **4.0 – DO NÃO FRANCIONAMENTO DE DESPESAS**
>
> **4.1 -** Declarara-se que a presente contratação direta não ocasiona fracionamento de despesas e nem compromete o orçamento financeiro pela respectiva unidade gestora com objetos da mesma natureza/ramo de atividade nos termos do artigo 75, § 1° da Lei 14.133/2021.

O critério para a escolha do fornecedor a ser contratado guarda relação com a **DISPENSA DE LICITAÇÃO,** na forma eletrônica e com a adoção do critério de julgamento pelo **MENOR PREÇO GLOBAL.**

Observa-se que a minuta do Aviso de Dispensa mencionou no **item 13.0** e **subitem 13.1** a dotação orçamentária dos recursos a serem utilizados para custear a despesa da futura contratação, qual seja a unidade orçamentária, ação, elemento de despesa e fonte de recursos.

Como é cediço, deve haver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas pela Administração Pública, consoante artigo 167, II, da CF/88 e artigo 150 da Lei nº 14.133/2021. Assim, é que a existência de previsão orçamentária para o exercício financeiro em que se realizará a despesa, informada através da declaração de dotação orçamentária colacionada aos autos do procedimento, é condição prévia a ser observada antes da assunção de quaisquer obrigações financeiras.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

No que tange a participação de consórcio, a fase preparatória do processo licitatório deve conter a motivação acerca da possibilidade ou não de participação de empresas em consórcio, conforme previsto no artigo 18, inciso IX, da Lei 14.133/2021.

Considerada como regra a sua adoção, sendo exceção o afastamento daquela, desde que justificada, em conformidade com o que preleciona o disposto no artigo 15, caput da Lei 14.133/2021, senão vejamos:

> Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas (...).

Assim, a secretaria demandante, no TR, item 13, apresentou justificava referente a não participação do consórcio, vejamos:

> 13 - Participação de Consórcios
>
> 13.1. Não será admitida a participação de consórcios de empresas neste procedimento de contratação. A vedação se justifica pelo fato de que o objeto, não se reveste de alta complexidade ou vulto que justifique tal modalidade, conforme os entendimentos jurídicos. A admissão de consórcios em objetos de baixa complexidade e pequeno valor econômico poderia comprometer o princípio da competitividade e dificultar a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nesse esteio, o Tribunal de Contas da União orienta que a vedação deve ser justificada para evitar a restrição à competitividade:

> "A decisão pela vedação de participação de consórcio de empresas em licitação é discricionária, porém deve ser devidamente motivada no processo administrativo"
> (Acórdão2633/2019 Plenário/https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br).

Assim, o item 16.4.1, da Minuta do Aviso de Dispensa, seguiu a justificativa contida no TR.

Destaque-se ainda que, o § 3º do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021 prevê que as contratações diretas feitas por dispensa de licitação em razão do valor serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, **pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis**, com a especificação do objeto pretendido e com

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

Em síntese, o **Aviso de Dispensa Eletrônica nº 051/2026** atende aos requisitos mínimos legais, regulamentares e de planejamento administrativo.

6. DA MINUTA DO CONTRATO

Por fim, a teor do disposto no artigo 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.

Contudo, 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.

O artigo 89 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que os contratos reger-se-ão por suas cláusulas e pelas normas de direito público, aplicando-se de forma supletiva, a teoria geral dos contratos e as disposições do direito privado. Ademais, impõe requisitos mínimos como identificação das partes, a finalidade, o ato autorizador, a numeração do processo licitatório ou a contratação direta, bem como a sujeição dos contratantes às normas legais e contratuais. O §2º do referido artigo reforça a necessidade de cláusula claras e precisas que definam direitos, obrigações e responsabilidades das partes. 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

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

> 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 licitações e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

No tocante aos elementos essenciais ao contrato, o artigo 92 da Lei 14.133/2021 elenca em seus incisos:

> 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.

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

No que concerne a minuta do contrato (**anexo IV do aviso de dispensa**), esta deve seguir as regras previstas na Lei nº 14.133/2021. Verifica-se, portanto, que, no referido instrumento, estão contidas as cláusulas contratuais relacionadas no corpo da minuta da seguinte forma: cláusula referente ao objeto do contrato; dos prazos, da execução dos serviços, da vigência e da prorrogação; da dotação orçamentária; do pagamento, da liquidação e do reajuste; do reajuste; modelos de execução e gestão contratuais; das obrigações da contratada; das obrigações da contratante; das penalidades; da extinção contratual; do acompanhamento e da fiscalização; da gestão do contrato; dos casos omissos; alterações; subcontratação; publicação; das disposições finais e do foro.

Em relação à minuta do contrato apresentada, observa-se que se encontra em consonância com a legislação pertinente, sobretudo em relação aos ditames dos artigos 89 e 92, da Lei nº 14.133/2021.

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 artigo 94 da Lei nº 14.133/2021.

Ressalte-se que o valor a ser contratado está dentro do limite previsto na Lei nº 14.133/2021 e que a realização de procedimento licitatório específico acarretaria custos adicionais aos cofres públicos, em razão da necessidade de mobilização de pessoal, tempo e recursos materiais para sua execução.

É imprescindível destacar que o objeto da contratação não se enquadra como bem/serviço de luxo, à luz do Decreto Municipal nº 134/2022, caracterizando ainda como comum, de acordo com o Art. 20 da Lei nº 14.133/2021.

7. CONCLUSÃO

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

Ante o exposto, nos termos do artigo 53, caput, §1º e § 4º da Lei nº 14.133/2021, esta Procuradoria, manifesta-se pela legalidade do processo de contratação direta para a aquisição supra descrita, por meio de **Dispensa de Licitação**, bem como **OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da contratação, com fulcro no artigo 75, II, da Lei nº 14.133/2021, desde que observadas as orientações contidas no presente opinativo, dentre elas, a verificação do limite legal, as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

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

Destacamos ainda, a obrigatoriedade da divulgação e a manutenção do inteiro teor do Aviso de Dispensa e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e publicação dos extratos, em conformidade com o que determina o artigo 54, caput e §1º da Lei nº 14.133/2021, observadas as demais diretrizes de publicidade, inclusive quanto ao Diário Oficial do Município.

Por oportuno, sublinhe-se que a presente apreciação tomou por base as peças constantes dos autos e restringiu-se aos aspectos jurídicos dos autos acostados ao **Memorando/CI n.º 71.611/2026.**

É o parecer, salvo melhor juízo.

(assinado eletronicamente)

Fernando Diniz Cavalcanti de Vasconcelo

Procurador-Geral do Município

Assinado por 1 pessoa: FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/CAE9-240C-B615-48BB e informe o código CAE9-240C-B615-48BB

VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS

Código para verificação: CAE9-240C-B615-48BB

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

FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS (CPF 039.XXX.XXX-50) em 27/10/2026 14:20:58 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/CAE9-240C-B615-48BB