

Processo nº 008/2025

Dispensa de Licitação nº 008/2025

Assunto: Contratação Direta por Dispensa de Licitação - Empresa especializada em serviço de manutenção preventiva e corretiva de aparelhos de ar-condicionado.

I – RELATÓRIO

O presente parecer jurídico tem como objetivo subsidiar o controle interno de legalidade do processo de contratação direta de empresa especializada em serviço de manutenção preventiva e corretiva de aparelhos de ar-condicionado, com eventual troca de peças, instalação, desinstalação e outros serviços correlatos, para atender à Câmara Municipal de Vereadores de Santa Cruz do Capibaribe e seu anexo CIDATEC, pelo período de 12 (doze) meses, conforme especificações do Termo de Referência, através de procedimento de Dispensa de Licitação por Valor, conforme previsto no inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

Conforme o despacho exarado pelo Presidente da Mesa Diretora, o Senhor José Augusto Maia Júnior, datado de 18 de março de 2025, foi autorizada a contratação por meio de Dispensa de Valor (art. 75, II, da Lei 14.133/2021) e Portaria Normativa nº 20 de 2024 da Câmara Municipal de Santa Cruz do Capibaribe-PE.

Os documentos que subsidiaram a presente solicitação são:

1. Documento de Formalização da Demanda (DFD);
2. Declaração de Disponibilidade Orçamentária nº 009/2025;
3. Relatório de pesquisa de preço;
4. Termo de Referência;
5. Ofício de Solicitação de Instauração de Dispensa (Ofício nº 012/2025);
6. Pesquisa de preço e relatório de pesquisa de preço;
7. Despacho do Presidente da Mesa Diretora (25 de fevereiro de 2025);
8. Aviso de contratação direta; (005/2025);
9. Solicitação de republicação do aviso de contratação, em razão da empresa Marlon Jardel Donato Barros – CNPJ: 46.624.141/0001-86 não ter apresentado na integralidade documento de habilitação;
10. Despacho do Presidente da Mesa Diretora (18 de março de 2025);
11. Republicação de aviso de contratação direta;
12. Ata de classificação;

13. Propostas de cotação de 03 empresas;
14. Documentos de habilitação da licitante;

Por fim, o aludido processo foi encaminhado para realizar a análise jurídica, visando à verificação da conformidade legal do procedimento.

Eis a síntese necessária.

II – DA ANÁLISE DA LEGALIDADE

2.1. ESCLARECIMENTOS JURÍDICOS PRELIMINARES

A priori, mostra-se oportuno frisar que esta peça técnica, com vistas a subsidiar juridicamente a atuação da Administração Pública desta Casa Legislativa, tem a finalidade de diagnosticar previamente infortúnios jurídicos, orientar a aplicação de normas administrativas de sede constitucional sob ótica da estrita legalidade, indicar medidas para o fiel cumprimento da legislação aplicável, apontar soluções viáveis e adequadas ao Direito.

Nesse cenário, esta manifestação consultiva examina aspectos jurídicos, evitando-se posicionamento conclusivo sobre temas alheios, como os assuntos técnicos, administrativos ou relativos à conveniência e oportunidade, podendo, no entanto, formular recomendações, cujo acatamento detém caráter discricionário.

Ressalta-se, assim, o presente parecer jurídico possui natureza opinativa e, assim, não substitui o poder decisório das autoridades administrativas, em conformidade com o entendimento do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) emitido no MS nº 24631.

Por fim, cabe ressaltar que este posicionamento jurídico seguirá as bases normativas do novo sistema normativo atinente às contratações públicas, diante da vigência e aplicação obrigatória da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – NLLCA).

2.2. CONTRATAÇÃO DIRETA VIA DISPENSA DE LICITAÇÃO

Insta, a princípio, observar que a Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, especifica algumas exceções em que a licitação é dispensada, dispensável ou inexigível. Com relação à licitação dispensável, as hipóteses estão previstas no art. 75 da Lei nº. 14.133/21. 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, desde que preenchidos os requisitos legais, para atender o interesse público de forma mais célere e eficiente.

Destarte, a nova Lei é claríssima quanto à necessidade de planejamento prévio, naturalmente para evitar o malfadado fracionamento de despesas (art. 75 e §§ da Lei n. 14.133/2021).

Como informado, a nova Lei de Licitações categoricamente elevou o procedimento de contratação direta a processo e assim o denominou na Seção I do Capítulo VIII, em consagração e incorporação de entendimentos e orientações expedidos por Tribunais de Contas que exigiam um processo administrativo justificado e comprobatório das circunstâncias caracterizadoras da contratação direta e com descrição do escopo administrativo, especificação do objeto e das condições contratuais.

Em face disso, o doutrinador Marçal Justen Filho considera que a contratação direta se assemelha a um procedimento licitatório simplificado, a qual deve obediência aos princípios e às regras administrativistas, especialmente no tocante à impessoalidade e à isonomia no processo de seleção do contratado e de busca da maior vantajosidade, consoante sobressai do seguinte excerto

É incorreto dizer que a contratação direta exclui um procedimento administrativo. [...] A Administração deverá definir o objeto a ser contratado e as condições contratuais a serem observadas. A maior diferença residirá em que os atos internos conduzirão à contratação direta, em vez de propiciar prévia licitação. [...] “Ausência de licitação” não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como a verificação da necessidade e conveniência da contratação, a disponibilidade de recursos, etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação. [...] A ausência de um procedimento licitatório formal não significa eliminação da competição – ressalvados os casos de sua inviabilidade. [...] A escolha do particular a ser contratado não necessita cumprir as exatas formalidades de um procedimento licitatório. Mas exige a escolha da proposta mais vantajosa, ainda que não se configure como a de menor preço. Não é raro que esse procedimento prévio à contratação se exteriorize como uma licitação simplificada. Para evitar dúvida acerca da seriedade de sua atuação, a Administração não promove licitação, mas abre oportunidade para todos os potenciais interessados participarem de uma seleção. [...] Não se trata de uma efetiva concorrência, mas de um procedimento administrativo de seleção de interessados, em que as formalidades são fixadas segundo a competência discricionária da Administração.¹

¹ FILHO, MARÇAL JUSTEN. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2023.

Malgrado abranger margem de discricionariedade, a viabilidade legal da contratação direta não autoriza decisão arbitrária e não deve ser compreendida, pelo intérprete ou pelo aplicador, como possibilidade de escolha pessoal ou aleatória do contratado. A Administração deve, para selecionar, emitir juízo de conveniência e oportunidade da escolha de acordo com a razoabilidade e em conformidade com as peculiaridades do caso concreto.

Feitas essas indispensáveis considerações, importa aduzir que a contratação direta, por ser processo, deve obediência às exigências contidas no art. 72 e seguintes da referida Lei, assim como, subsidiariamente, às determinações da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Nos moldes previstos no artigo 75, II, da Lei nº. 14.133/21, com atualização dos valores dado pelo Decreto nº 12.343 de 30 de dezembro de 2024, a licitação poderá ser dispensável pelo valor de até R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos), para compras ou serviços que não sejam de engenharia ou de manutenção de veículos automotores. Sabe-se que cabe ao administrador fazer a análise do caso concreto, com relação ao custo benefício desse procedimento, levando-se em conta o princípio da eficiência e do interesse público que a contratação direta irá proporcionar. Vejamos:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores R\$ 125.451,15 (cento e vinte e cinco mil quatrocentos e cinquenta e um reais e quinze centavos), 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\$ 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;

Com base na Planilha de Preço Médio, adotando-se o parâmetro de pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, conforme o inciso IV, do §1º, do art. 23 da Lei 14.133/21, chegou-se ao valor global máximo estimado de R\$ 46.031,19 (Quarenta e seis mil, trinta e um reais e dezenove centavos) constante no anexo 1 (mapa comparativo) do Termo de Referência, que justifica o enquadramento no art. 75, inciso II, da Lei Federal Nº 14.133/2021.

Em síntese, embasados nos documentos constantes nos autos é possível concluir pela configuração da hipótese de dispensa de licitação presente no art. 75, II, da Lei Federal nº 14.133/2021, sendo juridicamente viável a contratação direta.

2.3. PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA – ANÁLISE DOCUMENTAL

A contratação direta, por ser processo, deve obediência às exigências contidas no art. 72 e seguintes da referida Lei, assim como, subsidiariamente, às determinações da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Nesse trilhar normativo, extrai-se da leitura do art. 72 da NLLCA que o processo de contratação direta será instruído com os documentos contidos nos seus respectivos incisos, veja-se:

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.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

A respeito da taxatividade do citado artigo, Jacoby Fernandes defende que a relação de documentos exigidos no dispositivo da Lei de Licitações é imperativa de modo que cabe ao Administrador imprimir todos os esforços para instruir o processo com os instrumentos mencionados em seus incisos, exceto quando o próprio dispositivo admitir ressalva ou nas situações notoriamente incompatíveis com a exigência:

A relação dos documentos exigidos para a regular instrução é categórica. Cabe ao próprio inciso admitir a possibilidade de o documento não ser juntado ao processo, como ocorre nos incisos I e III. Na aplicação dos demais incisos, o intérprete deve esgotar o esforço para atender o comando legal. Assim, casos haverá em que os incisos serão atendidos com certa flexibilização. Em exemplo, a situação de fornecedor exclusivo ou a contratação de notório especialista. A estimativa de preços não será feita com a amplitude definida no art. 23, mas focará diretamente no fornecedor do objeto específico ou profissional específico².

Assim, passamos a emitir orientação acerca dos documentos descritos nos incisos do estudado art. 72, com base na documentação que fora enviada:

1. Documento de formalização de demanda

No que diz respeito à previsão do inciso I, do artigo 72 da mencionada legislação, foi cumprida a exigência do dispositivo legal, visto a apresentação de documento de formalização de demanda. No presente caso, verifica-se que a contratação pretendida pela Administração Pública se refere à contratação de empresa especializada em serviço de manutenção preventiva e corretiva de aparelhos de ar-condicionado, enquadrando-se na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 75, II da Lei nº 14.133/2021. Ademais, considerando a simplicidade do objeto contratado e a clareza das especificações técnicas dos produtos, não se justifica a elaboração de Estudo Técnico Preliminar, sendo nesse caso, dispensável.

Quanto à necessidade da inclusão de Estudo Técnico Preliminar e Análise de Riscos a norma concede ao Administrador a possibilidade de dispensar tais instrumentos em conformidade com as peculiaridades do caso concreto.

Sobre a redação do mandamento legal, Jacoby³, assevera que:

“casos ocorrem em que a instrução processual permite a não juntada dos outros documentos, antecedidos pela expressão ‘se for o caso’. [...] Precisamente por isso o legislador, ciente da realidade, esclarece que um documento é essencial – documento de formalização da demanda, o qual não requer as mesmas formalidades dos demais quatro documentos abordados no item anterior”.

No que concerne ao Termo de Referência, o art. 6º, inciso XXIII, da Lei 14.133/21, determina que tal documento deve constar uma série de elementos, *in verbis*:

² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação Direta Sem Licitação. 11º ed. São Paulo: Fórum. P. 70.

³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação Direta Sem Licitação. 11º ed. São Paulo: Fórum. P. 73

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- 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, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*
- 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, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;*
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*
- g) critérios de medição e de pagamento;*
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;*
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*
- j) adequação orçamentária;*

Verifica-se no Termo de Referência a especificidade dos serviços técnicos contratados:

1. Manutenção preventiva de equipamentos de climatização, envolvendo Limpeza de filtros e serpentinas, Higienização de dreno, Lubrificação de componentes, Troca de filtros sujos ou danificados;
2. Manutenção corretiva, incluindo reparo de ventiladores e motores, reparo de compressores e substituição de peças e componentes defeituosos, com especialidades técnicas de Refrigeração - Eletricista (para motores e componentes elétricos) - Mecânico (com conhecimento em sistemas de refrigeração);
3. Substituição de componentes eletrônicos, incluindo substituição de capacitores e reparo em placas eletrônicas, exigindo a especialidade de Técnico em Eletrônica com experiência em sistemas de climatização.
4. Serviços de Recarga de Gás Refrigerante, com medição e verificação de pressão e substituição do fluido refrigerante conforme tipo do equipamento.
5. Instalação e Transferência de Equipamentos, para execução das Instalação/desinstalação de aparelhos e Transferência de unidades de um ponto a outro.



Ainda, o termo define o objeto com clareza: contratação de empresa para manutenção preventiva e corretiva de aparelhos de ar-condicionado (inclusive com fornecimento de peças), com prazo de 12 meses, quantitativos detalhados no Anexo I, e previsão de prorrogação conforme a Lei nº 14.133/2021.

Há um detalhamento técnico das necessidades da contratação com base em levantamento prévio, histórico de manutenções e insuficiências do modelo anterior. No item 3 há **fundamentação jurídica** com referência ao art. 75, II, da Lei 14.133/21.

O termo detalha as atividades de manutenção, embora não aborda expressamente todo o ciclo de vida dos equipamentos (como descarte, desinstalação definitiva, ou substituição por obsolescência). A descrição está focada no período contratual.

Quanto aos requisitos da contratação, estão distribuídos ao longo do termo, incluindo exigências de tempo de resposta (5 dias úteis após a ordem de serviço), garantia da qualidade, obrigações da contratada, e detalhamento técnico dos serviços.

Nos itens 9 e 10, há detalhamento do prazo, obrigações, forma de execução (mediante ordem de serviço), e ações específicas (manutenção, troca de peças, etc.).

O item 10 traz a gestão sob responsabilidade da Diretoria Administrativa e define o servidor fiscal responsável. Estão elencadas as atribuições do gestor e do fiscal do contrato.

Consta no item 12 a forma de pagamento, correção monetária em caso de atraso, e critérios para rescisão contratual por inadimplemento.

No Item 6 há forma e critérios de seleção que será pelo menor preço, desde que atendidos os critérios mínimos de qualidade definidos no Termo.

O item 7 traz a estimativa (R\$ 46.031,19), com detalhamento completo no Anexo I, incluindo valores unitários, quantitativos, média de cotações e metodologia de cálculo.

O item 4 detalha a dotação orçamentária específica, com base na Lei Orçamentária nº 3.896/2024 e classificação contábil do exercício de 2025.

Assim, há preenchido os requisitos do inciso supra mencionado, estando o Termo de Referência em cumprimento a todas as exigências legais.

2. Estimativa de Despesa - Fora apresentada a estimativa de despesa com relação ao serviço contratado, que perfazem a média global de 46.031,19(Quarenta e seis mil, trinta e um reais e

dezenove centavos) realizada pesquisa de preço com 03 fornecedores distintos, garantido o princípio da economicidade;

3. Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários

Consoante estabelece o art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, compete ao ordenador de despesas a emissão da declaração de compatibilidade do gasto com as leis orçamentárias, a seguir citado na literalidade:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Há nos autos a Declaração de Disponibilidade Orçamentária e financeira nº 009/2025, assinada por Russenaide Castellany de Souza Batista Rocha (CRC/BA 038.454-O), atesta a existência de recursos suficientes para custear a despesa, no valor estimado de R\$ 46.031,19(Quarenta e seis mil, trinta e um reais e dezenove centavos), conforme previsto no orçamento anual da Câmara Municipal (Lei nº 3.896/2024).

4. Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação

Nota-se que o Legislador deixou de discriminar os documentos comprobatórios de habilitação e qualificação, uma vez que a identificação destes está atrelada ao objeto da contratação e à necessidade de apuração de questões mais ou menos complexas.

Todavia, sobressai da redação do texto legal que a exigência de documentação, pela Administração, deve ser restrita ao mínimo necessário ao atendimento da demanda administrativa, abstando-se de solicitar documentos impertinentes, incompatíveis, incongruentes ou de reduzida relevância em relação ao objeto da contratação.

Diante da inexistência de definição legal quanto à especificação dos documentos pertinentes à demonstração de habilitação e qualificação, Jacoby Fernandes⁴ esclarece que a identificação dos meios de comprovação pode seguir três balizas, quais sejam:

a) *estrita pertinência com o objeto, ou seja, os documentos que comprovem a habilitação e a qualificação mínima indispensável à execução do objeto do futuro contrato; [...]*

⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação Direta Sem Licitação. 11ª ed. São Paulo: Fórum. P. 84.

- b) não solicitar documentos que estão disponíveis em bancos de dados abertos ou de acesso aos órgãos da Administração Pública; [...]
- c) habilitação jurídica, identidade para pessoa jurídica, inscrição na receita federal, CNPJ ou CPF, habilitação profissional pertinente, regularidade com o sistema de seguridade social, devem ser exigidos em todas as contratações; demonstrativos contábeis e garantias, somente nos casos de pagamentos antecipados; em caso de fornecedor exclusivo, se os preços praticados não tiverem disponíveis em portais de acesso público, devem ser solicitados ao futuro contratado (...).

Os autos seguem instruído com as documentações necessárias para habilitação, dentre elas certidões de regularidade fiscal municipal, estadual e federal, regularidade de FGTS, certidão negativa de débitos trabalhistas, inscrição estadual, constituição empresarial e declarações.

5. Razão da escolha da contratada e Justificativa do Preço

A Administração possui margem discricionária para seleção do contratado, observados os princípios administrativos basilares, notadamente os da impessoalidade e da isonomia, em conformidade com ensino de Marçal⁵:

É obvio que o princípio da isonomia, por sua supremacia constitucional, não poderia deixar de ser aplicado. Logo, a contratação direta não é modalidade de atividade administrativa imune à incidência do princípio da isonomia. Passa-se, tão somente, que o princípio da isonomia tem de ser compatibilizado com as peculiaridades da contratação direta. A contratação direta não autoriza atuação arbitrária da Administração. No tocante ao princípio da isonomia, isso significa que todos os particulares deverão ser considerados em plano de igualdade. A decisão de escolher o sujeito específico e com ele contratar deve ser razoável e fundar-se em critérios compatíveis com a isonomia. [...] Há casos, porém, em que o critério de escolha será predominantemente subjetivo. Isso se passa quando o objeto do contrato envolve atuação personalíssima do contratado.

Sobre a razão de escolha da futura contratação, considerando o interesse da Administração Pública, esta foi realizada com base no menor preço ofertado, conforme Termo de Referência e pesquisa de preço, com base na proposta que apresentou a melhor vantajosidade econômica para a Câmara Municipal de Santa Cruz do Capibaribe.

Sendo tais questões atinentes ao mérito administrativo, não cabe aferir as motivações ensejadoras da contratação, apenas analisar se a Administração indicou fundamentadamente as razões da

⁵ FILHO, MARÇAL JUSTEN. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2023. p. 942 a 944.



escolha. Como estas foram indicadas na Planilha de Preço Médio, o que se mostra preenchido este requisito procedimental, constante no art. 72, VI, da NLLCA.

6. *Autorização da autoridade competente*

Os autos foram devidamente instruídos com autorização do presidente da mesa diretora, Sr. José Augusto Maia Junior, em 18 de março de 2025.

III. CONCLUSÃO

Diante o exposto, nos termos do art. 53, caput e §4º, da Lei nº 14.133/2021, com fundamento em todos os argumentos jurídicos expostos e nos documentos constantes nos autos do Processo Administrativo, entende-se que **é possível concluir pela configuração da hipótese de dispensa de licitação descrita no art. 75, II, da Lei Federal nº 14.133/2021, sendo viável juridicamente a contratação direta.**

Santa Cruz do Capibaribe - PE, 08 de abril de 2025.

WILLIAM GUTEMBERG DA SILVA SOUSA
ASSESSOR JURÍDICO TÉCNICO ADMINISTRATIVO
OAB/PE 41.683