

SOLICITANTE: CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE - PE

PROCURADORIA JURÍDICA

Assunto: Contratação Direta por Dispensa de Licitação – Contratação de Profissional de Engenharia Civil com Registro no CREA para Elaboração de Estudo Técnico Preliminar, Projeto Básico e Memorial Descritivo.

I – RELATÓRIO

O presente parecer jurídico tem como objetivo subsidiar o controle interno de legalidade do processo de contratação direta, na fase pós preparatória, para contratação de profissional de engenharia civil, devidamente habilitado e com registro ativo no CREA, para prestação de serviços técnicos especializados consistentes na elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP), projeto básico e memorial descritivo com vistas à futura contratação da reforma das instalações físicas da Câmara Municipal de Vereadores de Santa Cruz do Capibaribe – PE, com fundamento no inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

O processo encontra-se instruído com os seguintes documentos:

1. Documento de Formalização da Demanda (DFD);
2. Relatório de Pesquisa de Preço - Propostas;
3. Declaração de Disponibilidade Orçamentária 042/2025;
4. Termo de Referência devidamente elaborado;
5. Ofício de solicitação de instauração da dispensa;
6. Despacho de autorização do Presidente da Mesa Diretora;
7. Cotação de 03 empresas;
8. Documentos de habilitação da empresa vencedora.

Por fim, em 07 de agosto de 2025, o aludido processo foi encaminhado à Procuradoria Legislativa para realizar análise jurídica, visando à verificação da conformidade legal do procedimento.

Eis a síntese necessária.

II – DO PARECERISTA

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.

O parecer fora solicitado acerca da possibilidade da instauração do procedimento de contratação direta.

A Lei 14.133/21 estabelece no § 1º do art. 53 diretrizes para a análise de legalidade a ser realizada por intermédio do parecer jurídico. A despeito de o dispositivo se situar topicamente na parte destinada a reger o final da fase preparatória, certamente se aplica ao parecer emitido na fase de contratação direta. Por outro lado, o § 5º do art. 53 admite a possibilidade de dispensar a análise jurídica "nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico".

Por fim, a indispensabilidade é confirmada pela norma extraída do art. 53, § 4º, que atribui ao órgão de assessoramento jurídico o "controle prévio de legalidade de contratações diretas".

O presente parecer fora solicitado para análise pós-fase preparatória, onde será verificada a fase de planejamento, antes do edital, visando garantir a legalidade da contratação.

Ressalta-se, assim, o presente parecer jurídico possui natureza opinativa e, assim, não substitui o poder decisório das autoridades administrativas, ademais esse parecer 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).

III – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. 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 novel 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

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.

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

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 1993 e, na ausência de previsão específica em norma administrativa, às disposições do Código de Processo Civil, com fundamento no seu art. 154.

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;

2.2. 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 e, na ausência de previsão específica em norma administrativa, às disposições do Código de Processo Civil, com fundamento no seu art. 154

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.

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 refere-se à contratação de profissional de engenharia civil, devidamente habilitado e com registro ativo no CREA, para prestação de serviços técnicos especializados consistentes na elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP), projeto básico e memorial descritivo, enquadrando-se na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 75, II da Lei nº 14.133/2021.

O DFD descreve adequadamente a necessidade da contratação, justificando que a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, projeto básico e memorial descritivo é necessária para garantir a correta avaliação das condições estruturais do prédio e definição das intervenções necessárias, observando-se os princípios da administração pública e os requisitos da Lei nº 14.133/2021.

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, considerando a simplicidade do objeto contratado.

Sobre a redação do mandamento legal, Jacoby², assevera que:

² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação Direta Sem Licitação. 11ª ed. São Paulo: Fórum. P. 73

"casos ocorrem em que a instrução processual permite a não juntada dos outros documentos, antecédidos 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*:

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;*

a) **Definição clara do objeto:** Contratação de profissional de engenharia civil, devidamente habilitado e com registro ativo no CREA, para prestação de serviços técnicos especializados, com detalhamento completo das atividades a serem desenvolvidas.

b) **Fundamentação da contratação:** A necessidade é adequadamente justificada pela ausência de engenheiro civil no quadro funcional da Câmara Municipal e pela exigência legal de planejamento técnico adequado antes da contratação de obras públicas.

c) **Descrição do serviço:** Está bem definida, incluindo visita técnica, elaboração do ETP conforme IN SEGES/ME nº 58/2020, desenvolvimento do projeto básico e entrega de documentação em formato digital e impresso.

d) **Requisitos da contratação:** Estabelece claramente que o profissional deve ser engenheiro civil regularmente inscrito no CREA, com experiência comprovada e responsabilidade técnica formalizada por meio de ART.

e) **Prazo de execução:** Definido como 30 dias corridos após a assinatura do contrato ou ordem de serviço.

f) **Gestão e fiscalização:** Estabelecida sob responsabilidade da Diretoria Administrativa, com fiscal designado (João Victor Vieira Paixão, Assessor Especial da Administração Nível 02).

g) **Critérios de pagamento:** Pagamento no prazo máximo de 30 dias consecutivos após a entrada da nota fiscal ou fatura.

h) **Adequação orçamentária:** Recursos previstos na dotação orçamentária conforme classificação programática indicada.

Diante do exposto, conclui-se que o Termo de Referência atende integralmente às exigências do art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, estando suficientemente instruído para subsidiar a contratação direta por dispensa de licitação com base no art. 75, inciso II, da mesma norma.

2. Estimativa de Despesa

A estimativa de despesa foi devidamente calculada através de pesquisa de preço com fornecedores, conforme previsto na Portaria 004/2024 da Câmara Municipal. O menor valor proposto foi de R\$ 13.419,07 (treze mil, quatrocentos e dezenove reais e sete centavos), apresentado pela empresa ARIS SOLAR E ENGENHARIA LTDA, CNPJ: 53.268.981/0001-19, valor este que está significativamente abaixo do limite legal para dispensa de licitação.

3. Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários

Há nos autos a Declaração de Disponibilidade Orçamentária e Financeira nº 042/2025, assinada por Russenaide Castellany de Souza Batista Rocha (CRC/BA 038.454-O), que atesta a existência de recursos suficientes para custear a despesa, conforme previsto no orçamento anual da Câmara Municipal (Lei nº 3.896/2024).

A declaração atesta disponibilidade orçamentária de R\$ 246.038,17 para pessoa jurídica e R\$ 87.109,60 para pessoa física, valores mais que suficientes para comportar a despesa prevista de R\$ 13.419,07.

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

Os requisitos de habilitação estão claramente definidos no Termo de Referência e deverão ser exigidos do contratado antes da formalização do contrato, incluindo registro profissional ativo no CREA, documentações de regularidade fiscal, social e trabalhista.

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 Marçal³:

É óbvio 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.

A Administração possui margem discricionária para seleção do contratado, observados os princípios administrativos basilares, notadamente os da impessoalidade e da isonomia.

Conforme o Relatório de Pesquisa de Preço foram consultadas três empresas:

- J.C.M. CONSTRUÇÃO LTDA: R\$ 14.700,00
- ARIS SOLAR E ENGENHARIA LTDA: R\$ 13.419,07
- CN MATERIAL DE CONSTRUÇÃO LTDA: R\$ 16.000,00

A empresa ARIS SOLAR E ENGENHARIA LTDA apresentou o menor valor, seguindo o critério objetivo de menor preço global, em conformidade com o estabelecido no Termo de Referência.

³ FILHO, MARÇAL JUSTEN. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2023. p. 942 a 944.

Sendo tais questões atinentes ao mérito administrativo, não cabe à Procuradoria aferir as motivações ensejadoras da contratação, apenas analisar se a Administração indicou fundamentadamente as razões da escolha, o que se mostra preenchido neste requisito procedimental, constante no art. 72, VI, da NLLCA.

6. Autorização da autoridade competente

O processo foi devidamente instruído com autorização do Presidente da Mesa Diretora, Sr. José Augusto Maia Junior, conforme Despacho presente nos autos.

7. Publicidade Da Autorização Ou Do Extrato Do Contrato

Por fim, o processo de contratação direta impõe que o ato autorizativo da contratação direta ou o extrato do contrato seja divulgado e mantido em sítio eletrônico oficial.

Apesar de o parágrafo único do art. 72 da NLLCA não especificar o sítio eletrônico oficial a ser divulgada informação da contratação direta, o art. 94, II, da NLLCA determina que a Administração deverá publicar no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), no prazo de 10 (dez) dias úteis, sob condição de eficácia do instrumento contratual, in literis:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

(...)

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

Portanto, a contratação somente produzirá efeitos após a publicação do ato autorizativo da autoridade ou do extrato do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme estabelecido pelo art. 94, da Lei nº 14.133/2021.

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos do art. 53, caput e §4º, da Lei nº 14.133/2021, conclui-se que o processo de contratação direta para contratação de profissional de engenharia civil com registro ativo no CREA para elaboração de Estudo Técnico Preliminar, projeto básico e memorial descritivo está juridicamente viável, com fundamento no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

O Termo de Referência encontra-se adequadamente elaborado, a justificativa é consistente, e a autorização da autoridade competente foi devidamente emitida. O valor proposto pelo fornecedor

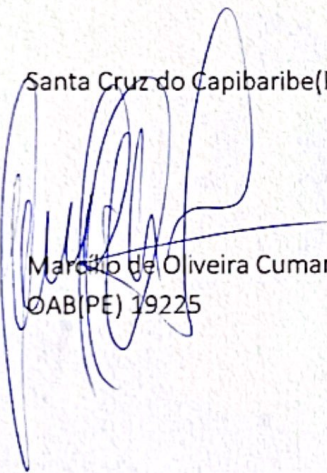
escolhido (R\$ 13.419,07) está significativamente abaixo do limite legal para dispensa de licitação, e a escolha do contratado seguiu critério objetivo de menor preço.

Entretanto, para a completa regularidade do processo, é imprescindível que as seguintes orientações sejam atendidas antes da efetivação da contratação:

1. Formalização do contrato ou instrumento equivalente: Recomenda-se a elaboração de instrumento contratual ou equivalente que estabeleça claramente as obrigações das partes, prazos e condições de execução e pagamento.
2. Publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas: É fundamental que o ato autorizativo ou o extrato do contrato seja publicado no PNCP dentro do prazo de 10 dias úteis após sua assinatura, conforme exige o art. 94, II, da Lei nº 14.133/2021, para que a contratação tenha eficácia.

Atendendo a esses requisitos, a Câmara Municipal de Santa Cruz do Capibaribe poderá proceder com a contratação de forma regular, garantindo a conformidade com as normas legais aplicáveis. Assim, opina-se favoravelmente à continuidade do processo, desde que as exigências sejam devidamente cumpridas.

Santa Cruz do Capibaribe(PE), 07 de agosto de 2025.



Marcelo de Oliveira Cumaru
OAB(PE) 19225