



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Rua Idalino de Oliveira, Nº 106 - Bairro Centro - CEP 59600-135 - Mossoró - RN

PARECER - DELC/SEMAD/AT/DELC/SEMAD

PROCESSO Nº: 12.002107/2026-66

DISPENSA Nº 12/2026 - SEMASC

INTERESSADO (A): SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA

ASSUNTO: DISPENSA ELETRÔNICA DE LICITAÇÃO. ARTIGO 75, INCISO II, LEI Nº 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA O FORNECIMENTO E DISPONIBILIZAÇÃO DE BRINQUEDOS RECREATIVOS, COMPREENDENDO TOURO MECÂNICO, FUTEBOL DE SABÃO, TOBOGÃ INFLÁVEL E PISCINA DE BOLINHAS, INCLUINDO TRANSPORTE, MONTAGEM, INSTALAÇÃO, ACOMPANHAMENTO DURANTE O USO E DESMONTAGEM DOS EQUIPAMENTOS.

I- DO RELATÓRIO:

Trata-se de processo oriundo da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania, através do Documento de Formalização da Demanda 60/2026 (**ID 0649174**).

O referido documento, elaborado pelo setor competente, indica a necessidade de contratação de empresa especializada para o fornecimento e disponibilização de brinquedos recreativos, compreendendo touro mecânico, futebol de sabão, tobogã inflável e piscina de bolinhas, incluindo transporte, montagem, instalação, acompanhamento durante o uso e desmontagem dos

equipamentos. Os brinquedos serão destinados às comemorações do Dia das Crianças e ao Natal das crianças promovidos pela Coordenação do Programa Criança Feliz, vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania de Mossoró – SEMASC.

Verifica-se que foram enviados os presentes autos para esta Assessoria Jurídica, a fim de se lavrar parecer jurídico conclusivo, na forma do art. 53 e do art. 72, III, da Lei nº. 14.133/2021, bem como considerando o disposto na Resolução nº 28/2020-TCE/RN, de 15 de dezembro de 2020 e Decreto nº 6.409/2022 da Prefeitura Municipal de Mossoró.

Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos:

PASTA I:

1. Documento de Formalização de Demanda - DFD 160/2026
Locação de brinquedos SEMASC (0649174);
2. Solicitação de compra/contratação; (0650797);
3. Licitação: Despacho Prévio 0650802;
4. Ofício 452 Solicitação de Orçamento (0651396);
5. E-mail TJ EMPREENDIMENTOS (0656022);
6. Orçamento TJ EMPREENDIMENTOS (0656030);
7. Anexo CNPJ TJ EMPREENDIMENTOS (0656033);
8. E-mail ARY EMPREENDIMENTOS (0656040);
9. Orçamento ARY EMPREENDIMENTOS (0656043);
10. Anexo CNPJ ARY EMPREENDIMENTOS (0656048);
11. E-mail TRENZINHO DA ALEGRIA (0656056);
12. Orçamento TRENZINHO DA ALEGRIA (0656063);
13. Anexo CNPJ TRENZINHO DA ALEGRIA (0656069);
14. E-mail LUME TOYS NÃO RESPONDIDO (0656078);
15. E-mail LOCA BRINQUEDOS NÃO RESPONDIDO (0656083);
16. Pesquisa de Preços (0656621);
17. Anexo Mapa da Estimativa de Preços (0656660);
18. Justificativa Metodologia Utilizada Estimativa de Preços
(0657078);
19. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP 0657165;
20. Licitação: Análise de Risco 0657212.

PASTA II:

1. Termo de Referência 0660599;
2. Anexo e-Pública - Dispensa: 12/2026 - SEMASC (0667173);
3. Anexo Publicação Portal da Transparência (0667177);
4. Ofício 485 Solicitação Documentação (0667206);

5. E-mail Solicitação Documentação (0668691);
6. Anexo Certidões (0668754);
7. Atesto Certidões (0668757)
8. Despacho De Prévia Indicação Orçamentária (0668778);
9. Declaração de Saldo Orçamentário (0669485);
10. Justificativa da Contratação (0671017);
11. Despacho Autorizativo (0671027);
12. Parecer 0671629;
13. Cotação Cesta de Preços (0675428);
14. Justificativa 0675432;
15. Anexo Publicação de Aviso de Contratação (0675825);
16. Manifestação 0675972;
17. Contrato Social (0676016);
18. Certidão Negativa de Débitos - Estadual (0676026);
19. Despacho de Atesto de Certidões (0676033);
20. Despacho de Atendimento de Diligências (0676099)

PASTA III:

1. Despacho 0676229;
2. Despacho 0678208;
3. Minuta de Contrato (0679543).

Além destes documentos, não é de conhecimento deste Setor de Parecer a existência de qualquer outro ato praticado ou documento produzido no que se refere ao objeto da presente consulta.

É a síntese do necessário.

II- DO PARECER JURÍDICO DE LICITAÇÃO:

A necessidade de emissão de Parecer Jurídico acerca legalidade administrativa das minutas referentes a procedimentos licitatórios encontra fundamentação no artigo 53, caput, da Lei nº 14.133/2021.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessora no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos das minutas e seus anexos.

Deste modo, a função do presente parecer é de apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessora, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos e imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Além disso, cumpre reiterar que o mérito administrativo da despesa não sofrerá análise, uma vez que tal avaliação é prerrogativa da autoridade competente, cingindo-se o presente Parecer aos aspectos legais, jurídicos.

Pontua-se, que o parecer jurídico não vincula o gestor, que deve examiná-lo, até mesmo para corrigir eventuais disfunções na administração, e, portanto, não afasta, por si só, a sua responsabilidade por atos considerados irregulares pelo Tribunal de Contas da União (Acórdãos TCU nº 206/2007 – Plenário e nº 19/2002 – Plenário).

É nesse sentido o teor do Enunciado nº 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, que dispõe:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”.

De outro lado, cabe esclarecer que, em geral, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.

É nosso dever salientar que determinadas observações são feitas **sem caráter vinculativo**, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Conforme dispõe o Tribunal de Contas da União, não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos relativos ao objeto da contratação. Vejamos:

“Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário “(...

Ademais, vale salientar que serão utilizados como referência no presente instrumento de análise jurídica, posicionamento do Tribunal de Contas da União, Orientações Normativas e Pareceres referenciais da Advocacia Geral da União - AGU, bem como pareceres emitidos pela Procuradoria-Geral Federal e a doutrina especializada a respeito do tema.

III- DA REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO:

O processo administrativo deverá observar as normas que lhe são pertinentes, insta registrar que **os autos do processo submetidos à análise se encontram devidamente formalizados, estando assim, em total conformidade com o ordenamento jurídico pertinente, uma vez há autorização da autoridade competente para a realização do processo de despesa.**

IV- DA FASE PREPARATÓRIA:

A Lei 14.133/2022, em seu artigo 72, estabelece quais documentos são necessários em caso de contratação direta:

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 ;

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.

Corroborando e complementando o regulamento acima citado o art. 15 da Lei Complementar Municipal 190/2023 determina:

Art. 15 As contratações da Administração Pública municipal, seja mediante licitação, seja mediante dispensa ou inexigibilidade, estão sujeitas à realização da fase preparatória, composta pelas seguintes etapas:

I - formalização da demanda;

II - elaboração de Estudo Técnico Preliminar - ETP, quando couber, observado o Capítulo I do Título II desta Lei;

III - elaboração do Termo de Referência - TR ou Projeto Básico - PB, observado o Capítulo II do Título II desta Lei;

IV - elaboração do Anteprojeto e do Projeto Executivo para obras e serviços de engenharia;

V - realização da estimativa de despesas;

VI - elaboração da minuta do ato convocatório e, quando couber, do instrumento contratual;

VII - verificação e informação quanto à disponibilidade orçamentária;

VIII - controle prévio de legalidade, mediante a análise jurídica da contratação;

IX - aprovação final da minuta de instrumento convocatório e autorização da despesa.

§1º As demandas oriundas da estrutura da Administração Municipal deverão ser formalizadas por instrumento padronizado cujos requisitos e formalidades serão instituídos por meio de ato normativo editado pela Secretaria Municipal de Administração.

§2º A formalização da demanda e o registro das informações necessárias são de responsabilidade do Órgão Demandante.

§3º A elaboração do ETP, do TR/PB e do Projeto Executivo são de responsabilidades dos Órgãos Técnicos.

§4º Por meio de ato normativo editado pela Secretaria Municipal de Administração serão estabelecidos os procedimentos e fluxos específicos para a realização das etapas referidas no caput deste artigo.

a) Documento de formalização da demanda:

O artigo 72, I, da Lei 14.133/2021, bem como o art. 15, I, da Lei Complementar Municipal, determinam que o processo de despesa deverá constar o Documento de Formalização da Demanda.

O referido documento é elaborado pela unidade demandante e é responsável pelo pontapé inicial da contratação, devendo constar informações preliminares da aquisição/contratação, dentre outras informações.

Nos presentes autos, está apresentado no ID nº 0649174.

b) Estudo Técnico Preliminar:

É um dos documentos que formaliza a demanda, agregando novos elementos de planejamento, entre eles os requisitos da contratação, levantamento de mercado, justificativas técnicas, regime de execução e outros. Possui a função de gerar uma reflexão prévia à definição do objeto licitatório, quanto as soluções disponíveis e técnicas pertinentes, para fim de melhor atendimento à pretensão contratual.

Conforme já demonstrado acima, os artigos 72, II, da Lei 14.133/2021, 15, II, da Lei Complementar Municipal nº 190/2023, determinam a necessidade da elaboração do documento em questão.

Segundo o entendimento do TCU:

É na elaboração dos estudos técnicos preliminares que diversos aspectos devem ser levantados para que os gestores certifiquem-se de que existe uma necessidade de negócio claramente definida, há condições de atendê-la, os riscos de atendê-la são gerenciáveis e os resultados pretendidos com a contratação valem o preço estimado inicialmente. Em outras palavras, a partir dos estudos técnicos preliminares, o gestor público avalia se deve prosseguir com a contratação da solução de TI ou não. Ressalta-se que o preço estimado inicialmente tem por objetivo servir de parâmetro para a análise de custo-benefício da contratação. Sem os estudos técnicos preliminares, o órgão corre o risco de despender recursos financeiros, esforço administrativo e tempo para elaborar o termo de referência ou do projeto básico, executar a licitação e efetuar a gestão de uma contratação infrutífera, cuja inviabilidade poderia ter sido verificada na primeira etapa do planejamento da contratação. [Guia de Boas Práticas em contratação de soluções de Tecnologia da Informação - TCU].

Destaca-se ainda o que dispõe a Lei Complementar Municipal nº 190/2023, que dispõe acerca das licitações e contratos administrativos, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Mossoró, em seu art. 84 e seguintes, quanto aos elementos mínimos que devem conter no Estudo Técnico Preliminar:

Art. 86 O Estudo Técnico Preliminar deverá consolidar as seguintes informações:

I - informações básicas;

II - descrição da necessidade da contratação;

III - área requisitante;

IV - requisitos da contratação;

V - levantamento das soluções disponíveis no mercado para o atendimento à demanda e avaliação circunstanciada de cada uma delas;

VI - descrição da solução escolhida, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VII - estimativas das quantidades para a contratação;

VIII - quando viável, a projeção aproximada do valor da contratação, como forma de possibilitar a avaliação da relação custo benefício das alternativas de soluções disponíveis no mercado e da viabilidade econômica da contratação;

IX - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

X - contratações correlatas ou interdependentes;

XI - alinhamento entre a Contratação e o Planejamento;

XII - benefícios a serem alcançados com a contratação;

XIII - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à adequação do ambiente do órgão e à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XIV - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XV - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Parágrafo único. O Estudo Técnico Preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, II, V, VI, VIII, IX e XV e, quando não contemplar os demais elementos previstos no caput deste artigo, o Órgão Técnico deverá apresentar as devidas justificativas.

Por sua vez, o **estudo técnico preliminar** apresentado nos autos (0657165) possui os seguintes elementos: **definição do objeto, justificativa da necessidade da contratação, requisitos da contratação, especificação técnica e quantitativo do objeto, alinhamento ao plano institucional, obrigações mínimas do fornecedor, estimativa de preços, resultados pretendidos, riscos e declaração de viabilidade.**

c) Estimativa da despesa:

O artigo 23 da Lei 14.133/2021, estabelece parâmetros para elaboração da pesquisa de preços e assim, a estimativa da despesa. Vejamos:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - 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;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Ademais, o parágrafo quarto do mesmo artigo, determina:

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

A área demandante deve ainda, antes de promover a fase externa da licitação, certificar-se de que as pesquisas de preços se encontram atualizadas e se refletem, de fato, os reais preços de mercado.

Havendo discrepância entre os valores, conforme preleciona Jorge Ulisses Fernandes Jacoby (Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico, 2ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005, p. 234/236.), a validade e a segurança da pesquisa de mercado estão sujeitas à observância de alguns requisitos, como o da parametrização. Em suas palavras: *“quando o pesquisador encontra no mercado produtos diferentes, deve avaliar os parâmetros, parametrizando a sua pesquisa”*.

Acerca dos procedimentos a serem observados na realização da pesquisa de mercado, cumpre citar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

A deflagração de procedimentos licitatórios exige estimativa de preços que pode ser realizada a partir de consultas a fontes variadas, como fornecedores, licitações similares, atas de registros de preço, contratações realizadas por entes privados em condições semelhantes, entre outras. No entanto, os valores obtidos por meio dessas consultas que sejam incapazes de refletir a realidade de mercado devem ser desprezados. (Acórdão 868/2013-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER)

Todas contratações, inclusive as realizadas por meio de adesões a atas de registro de preço, devem ser precedidas de ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento.

Estabelece o art. 54 da Lei Complementar nº 190/2023:

Art. 54 Nas contratações diretas referentes às hipóteses previstas nos incisos I e II do art. 75 da Lei Nacional nº 14.133, de 2021, o aviso de contratação direta, juntamente com a íntegra do Termo de Referência ou Projeto Básico, será divulgado no Portal da Transparência da Prefeitura de Mossoró com vistas à obtenção de propostas adicionais de eventuais interessados, observando o prazo mínimo de antecedência de três dias úteis.

§ 1º Quando for viável, sob o prisma técnico e de gestão, o procedimento previsto no caput deste artigo poderá ser realizado por meio de sistema eletrônico.

§ 2º Não sendo viável a utilização de sistema de dispensa eletrônica, observada a necessidade de publicação prévia do aviso de contratação direta nos termos do caput deste artigo, a coleta de propostas será realizada por meio de comunicação eletrônica, e-mail, ou de ofícios enviados diretamente às empresas fornecedoras do objeto que se pretende contratar.

§ 3º O prazo de divulgação do aviso de contratação direta poderá ser prorrogado, caso não seja obtida a quantidade mínima de três propostas válidas.

§ 4º Excepcionalmente, caso sejam obtidas quantidade de propostas válidas menor que três, poderá ser efetivada a contratação direta, desde que o Órgão Técnico, a partir de robusta motivação, ratifique que o valor da menor proposta reflete o preço de mercado, contemplando todos os custos diretos e indiretos do objeto.

No mesmo sentido temos o §1º do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item

correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - 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;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

No caso dos autos, verifica-se que foi realizada pesquisa de preços destinada a subsidiar a estimativa do valor da contratação pretendida, tendo sido acostados ao processo administrativo documentos que evidenciam contratações similares anteriormente celebradas, consistentes em termos de contrato identificados sob os nº 0656621.

A utilização de contratações pretéritas como parâmetro para aferição de preços encontra respaldo no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, que admite a utilização de diversas fontes para formação do valor estimado da contratação, incluindo valores praticados em contratações públicas similares realizadas pela própria Administração ou por outros entes públicos.

Nesse contexto, a adoção de tais documentos como referência contribui para a aferição da compatibilidade do valor estimado com os preços praticados no mercado, permitindo à Administração demonstrar a razoabilidade da estimativa apresentada e reforçar a análise de vantajosidade da contratação, em consonância com o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União quanto à necessidade de utilização de fontes idôneas e rastreáveis para a formação da estimativa de preços em processos de contratação pública.

d) Da previsão de recursos orçamentários:

A Administração deve atestar a disponibilidade orçamentária para o presente exercício.

É o estabelecido nos artigos 72, IV da Lei 14.133/2021, e 15, VI, da Lei Complementar Municipal nº 193/2023.

Podemos citar ainda no mesmo sentido, o art. do art. 3º, III, do Decreto nº 6.409/2022 – Prefeitura de Mossoró, de 20 de janeiro de 2022, bem como art. 10, III, da Resolução nº 28/2020-TCE, de 15 de dezembro de 2020:

Art. 3º Os processos administrativos relacionados às despesas realizadas pelo regime ordinário ou comum, afora outros documentos previstos em legislação específica, deverão estar instruídos, obrigatoriamente, com as seguintes peças:

III - ato confirmatório da existência de saldo orçamentário específico e suficiente para fazer face à despesa;

Art. 10. Os processos de comprovação da despesa pública orçamentária realizada pelo regime ordinário ou comum, afora outros documentos previstos em legislação específica, serão compostos, obrigatoriamente, das seguintes peças:

III - ato confirmatório da existência de saldo orçamentário específico e suficiente para fazer face à despesa;

No entanto, se as despesas que amparam a ação forem qualificáveis como atividades, sendo, portanto, despesas rotineiras e ordinárias, dispensa o atendimento das exigências do art. 16, I e II, da Lei Complementar n. 101/200 (Orientação Normativa AGU nº 52/2014).

Orientação Normativa nº 52

"AS DESPESAS ORDINÁRIAS E ROTINEIRAS DA ADMINISTRAÇÃO, JÁ PREVISTAS NO ORÇAMENTO E DESTINADAS À MANUTENÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS PREEXISTENTES, **DISPENSAM AS EXIGÊNCIAS PREVISTAS NOS INCISOS I E II DO ART. 16 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2000**".

REFERÊNCIA: Art. 16 da LC 101, de 2000; Lei nº 11.768, de 2008; Lei nº 12.017, de 2009; Lei nº 12.309, de 2010; Acórdão TCU nº 883/2005 - Primeira Câmara.

Sendo assim, **tal exigência fora devidamente atendida, com a juntada aos autos da declaração de saldo orçamentário (0669485).**

e) Da autorização para a realização do procedimento licitatório:

O art. 10, IV, Resolução nº 28/2020-TCE, de 15 de dezembro de 2020 estabelece:

Art. 10. Os processos de comprovação da despesa pública orçamentária realizada pelo regime ordinário ou comum, afora outros documentos previstos em legislação específica, serão compostos, obrigatoriamente, das seguintes peças:

IV - despacho do ordenador de despesa, autorizativo da abertura, protocolamento, autuação e numeração do processo administrativo correspondente, na conformidade com os incisos I a IV do art. 9º desta Resolução;

Em conformidade ainda com a disposição acima, e os artigos 72, VII da Lei 14.133/2021, e 15, IX, da Lei Complementar Municipal nº 193/2023, o art. 3º, IV, do Decreto nº 6.409/2022 – Prefeitura de Mossoró:

Art. 3º Os processos administrativos relacionados às despesas realizadas pelo regime ordinário ou comum, afora outros documentos previstos em legislação específica, deverão estar instruídos, obrigatoriamente, com as seguintes peças:

IV - **despacho do ordenador de despesa, autorizativo da abertura**, protocolamento, autuação e numeração do processo administrativo correspondente, na conformidade com os incisos I a V, do art. 2º, deste Decreto;

Nesse sentido, como citado acima, os autos se encontram com a devida autorização do Ordenador de Despesa, conforme Despacho (0671027).

f) Dos aspectos gerais do Termo de Referência

No que se refere à elaboração do Termo de Referência, cumpre destacar que o art. 99 da Lei Complementar nº 190/2023 estabelece, de forma expressa, o conteúdo mínimo obrigatório desse instrumento, o qual constitui elemento central da fase preparatória da contratação. Nesse sentido, o Termo de Referência deve apresentar, de maneira clara, objetiva e estruturada, a definição do objeto da contratação, a forma de contratação adotada, os requisitos de habilitação do fornecedor, as condições de formalização do ajuste, o prazo de vigência contratual

e a possibilidade de prorrogação, bem como o modelo de gestão e fiscalização do contrato.

Deve, ainda, contemplar o prazo para início da execução ou entrega do objeto, as obrigações da contratada, o regime de execução, a previsão de penalidades em caso de inadimplemento, a eventual adoção de Instrumento de Medição de Resultado – IMR, quando exigível, a forma de pagamento, as condições de reajuste, as especificações técnicas dos itens a serem contratados, as quantidades estimadas e os critérios de sustentabilidade aplicáveis.

A observância rigorosa desses requisitos não apenas atende ao comando normativo, como também contribui para a transparência, a segurança jurídica e a adequada gestão contratual, em consonância com os princípios do planejamento, da eficiência e do interesse público previstos na Lei nº 14.133/2021.

No presente caso, o Termo de Referência apresentado no ID mostra-se adequado, pontuando-se o que segue:

Recomenda-se à Unidade Gestora que proceda à conferência e ao saneamento da divergência existente entre os valores constantes dos documentos que instruem a presente contratação, tendo em vista que o Termo de Referência apresenta valor estimado de R\$ 63.192,80, enquanto a proposta apresentada pela empresa totaliza R\$ 60.000,00, havendo, ainda, divergência em relação aos valores apurados na pesquisa de preços. Nesse sentido, deverá a Unidade Gestora promover a conciliação dos valores constantes do Termo de Referência, da pesquisa de preços e da proposta comercial, identificando a metodologia utilizada para formação do preço estimado e verificando a correspondência entre os quantitativos, preços unitários e valores totais de cada item. A providência encontra fundamento nos arts. 23 e 72, II e VII, da Lei Federal nº 14.133/2021, que disciplinam a estimativa da despesa e a necessidade de adequada instrução da contratação direta, bem como nas disposições pertinentes da Lei Complementar Municipal nº 190/2023,

especialmente quanto à formação e análise dos preços de referência. Após o saneamento, os valores deverão ser uniformizados nos documentos pertinentes, evitando-se inconsistências entre o Termo de Referência, a pesquisa de preços, a proposta comercial e os demais documentos do processo.

O item 4.2 exige atestado que comprove “fornecimento anterior de bens compatíveis”. Entretanto, o objeto é prestação de serviços de locação de brinquedos, com montagem, operação, monitores e desmontagem. Recomenda-se substituir “fornecimento anterior de bens compatíveis” por “prestação anterior de serviços compatíveis ou similares com o objeto da contratação, especialmente quanto à locação, montagem, operação e acompanhamento de brinquedos recreativos, conforme as parcelas de maior relevância do objeto.” A exigência deve permanecer proporcional e devidamente justificada, conforme art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e arts. 119 a 122 da LC Municipal nº 190/2023.

O item 14.1 prevê corretamente a fixação do índice e a data-base vinculada ao orçamento estimado. Porém, o item 14.2 mistura reajuste com reequilíbrio econômico-financeiro, ao estabelecer que o reequilíbrio utilizará o IPCA como referência. São institutos distintos reajuste aplicação do índice previamente estabelecido, respeitado o interregno legal, reequilíbrio econômico-financeiro: depende da ocorrência dos pressupostos legais, como fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, nos termos do art. 124, II, “d”, da Lei nº 14.133/2021. Recomenda-se à Unidade Gestora que ajuste o item 14.2, distinguindo o reajustamento periódico, que observará o índice contratualmente estabelecido, do restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, cuja concessão dependerá da comprovação dos pressupostos previstos no art. 124, II, “d”, da Lei nº 14.133/2021, não constituindo o IPCA critério automático para

caracterização do desequilíbrio contratual.

V - DA ESCOLHA DA MODALIDADE:

No que tange à escolha da modalidade licitatória, esta é prerrogativa funcional do Secretário da Pasta ordenadora de despesa, cabendo a este Setor apenas se manifestar quantos aos aspectos jurídicos, buscando orientar o órgão competente na melhor determinação. O que passamos a fazer.

No presente caso, a Secretaria demandante indicou a modalidade a ser utilizada - DISPENSA (contratação direta), aplicando-se o disposto no art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021. Na oportunidade, também fora apresentada a justificativa em ID 0675432.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, XXI, tornou o processo licitatório conditio sine qua non para contratos – que tenham como parte o Poder Público – relativos a obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos especificados na legislação. Logo, toda licitação deve ser pautada em princípios e regras previstas no texto constitucional.

Considerando a concorrência de diversas normas de origem federal, estadual e municipal, além das próprias disposições contidas no Edital de Licitação, assim como a especificidade de cada modalidade licitatória, cumpre tecer breves considerações sobre a maneira como as diversas normas sobre a matéria hão de ser interpretadas.

Neste sentido, parte-se do pressuposto, na linha do que leciona o ex-Ministro do STF, Eros Roberto Graus, de que a norma é o gênero do qual são espécies as regras e os princípios, que se diferenciam lógica e qualitativamente.

Assim, na análise do sistema jurídico e tendo em vista um caso concreto, o intérprete há de levar em conta não apenas as regras, dotadas de alta especificidade, mas também os princípios, observando, sempre a hierarquia

das normas, portanto, respeitando a supremacia da Constituição Federal sobre todos os demais atos normativos.

Realizada essas ponderações prévias no que tange aos aspectos formais e técnico-jurídicos aplicados a este procedimento, convém aplicá-los ao caso concreto ora posto.

VI - DA DISPENSA:

Convém observar que a Lei nº. 14.133/2021, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, especifica algumas exceções em que a licitação 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, para atender o interesse público de forma mais célere e eficiente.

Nos moldes do artigo 75, II, da Lei 14.133/ 2021:

Art. 75. É dispensável a licitação:

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

Nesse sentido, com atualização de valores dada pelo Decreto nº 12.807/2025, a licitação será dispensável quando a aquisição envolva o emprego de recursos inferiores a 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 desse procedimento, levando-se em conta o princípio da eficiência e o interesse público que a contratação direta proporciona.

Outrossim, verifica-se na previsão legal constante no art. 54, §2º, da Lei Complementar 190/2023, acerca da necessidade de publicação prévia do aviso de contratação direta, juntamente com a íntegra do Termo de Referência, no portal da transparência. **Requisito preenchido.**

VII - DA MINUTA DO CONTRATO:

O art. 95 da NLLC informa que:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I -dispensa de licitação em razão de valor;

II compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.”

Na presente demanda, consta o Despacho da Diretoria Executiva de Licitações e Contratos (ID nº 0679543) determinando a não formalização de instrumento contratual, nos termos do artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.

VIII - DA DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 12/2026 - SEMASC:

1. Há nos autos **Documento de formalização da demanda (0649174)**, elaborado pela unidade demandante e responsável pelo pontapé inicial da contratação, constando informações preliminares da aquisição/contratação, indicar equipe de planejamento da contratação, análise quanto ao alinhamento estratégico da contratação ao PDI, dentre outras, conforme art. 72, I, da Lei 14.133/2021, bem como o art. 15, I, da Lei Complementar Municipal;
2. Observa-se a presença de Estudo Técnico Preliminar (**0657165**), conforme prevê o art. 72 da Lei 14.133/2021;
3. Quanto à verificação-se que foi realizada pesquisa de preços destinada a subsidiar a estimativa do valor da contratação pretendida, tendo sido acostados ao processo administrativo documentos que evidenciam contratações similares anteriormente celebradas, consistentes em termos de contrato identificados sob os nº 0656621;
4. Observa-se a presença de **análise de risco (0656660)**, conforme preconiza o art. 72, inciso I, da Lei 14.133/2021;
5. **Os autos encontram-se com a devida autorização do Ordenador de Despesa para realização do processo de despesa**, ou seja, Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania, (**0671027**) em conformidade ainda com a disposição acima, e os arts. 72, VII da Lei 14.133/2021, e 15, IX, da Lei Complementar Municipal nº 193/2023, o art. 3º, IV, do Decreto nº 6.409/2022 – Prefeitura de Mossoró e art. 10, IV, Resolução nº 28/2020-TCE;
6. No que tange à escolha da modalidade do processo de despesa, esta é

prerrogativa funcional do Secretário da Pasta ordenadora de despesa. **No presente caso, a Secretaria demandante indicou a Modalidade a ser utilizada - DISPENSA; e fundamentou nos termos do art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021;**

7. Acerca da Justificativa da contratação observa-se a sua inclusão, **ID nº 0675432**, porém não convém a este Setor de Parecer adentrar ao mérito, visto ser esse um ato atribuído à autoridade competente (ou, por delegação de competência, ao ordenador de despesa ou, ainda, ao agente encarregado da contratação no âmbito da Administração), a quem cabe indicar os elementos técnicos fundamentais que o apoiam;

8. Quanto à elaboração do Termo de Referência (0660599), esta é de competência da Secretaria de origem, devendo também ser elaborado conforme as recomendações legais e orientações do TCU. Pontua-se o que segue:

8.1 Recomenda-se à Unidade Gestora que proceda à conferência e ao saneamento da divergência existente entre os valores constantes dos documentos que instruem a presente contratação, tendo em vista que o Termo de Referência apresenta valor estimado de R\$ 63.192,80, enquanto a proposta apresentada pela empresa totaliza R\$ 60.000,00, havendo, ainda, divergência em relação aos valores apurados na pesquisa de preços. Nesse sentido, deverá a Unidade Gestora promover a conciliação dos valores constantes do Termo de Referência, da pesquisa de preços e da proposta comercial, identificando a metodologia utilizada para formação do preço estimado e verificando a correspondência entre os quantitativos, preços unitários e valores totais de cada item;

8.2 A providência encontra fundamento nos arts. 23 e 72, II e VII, da Lei Federal nº 14.133/2021, que disciplinam a estimativa da despesa e a necessidade de adequada instrução da contratação direta, bem como nas disposições pertinentes da Lei Complementar Municipal nº 190/2023, especialmente quanto à formação e análise dos preços de referência. Após o saneamento, os valores deverão ser uniformizados nos

documentos pertinentes, evitando-se inconsistências entre o Termo de Referência, a pesquisa de preços, a proposta comercial e os demais documentos do processo;

O item 4.2 exige atestado que comprove “fornecimento anterior de bens compatíveis”. 8.3 Entretanto, o objeto é prestação de serviços de locação de brinquedos, com montagem, operação, monitores e desmontagem. Recomenda-se substituir “fornecimento anterior de bens compatíveis” por “prestação anterior de serviços compatíveis ou similares com o objeto da contratação, especialmente quanto à locação, montagem, operação e acompanhamento de brinquedos recreativos, conforme as parcelas de maior relevância do objeto.” A exigência deve permanecer proporcional e devidamente justificada, conforme art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e arts. 119 a 122 da LC Municipal nº 190/2023;

8.4 O item 14.1 prevê corretamente a fixação do índice e a data-base vinculada ao orçamento estimado. Porém, o item 14.2 mistura reajuste com reequilíbrio econômico-financeiro, ao estabelecer que o reequilíbrio utilizará o IPCA como referência. São institutos distintos reajuste aplicação do índice previamente estabelecido, respeitado o interregno legal, reequilíbrio econômico-financeiro: depende da ocorrência dos pressupostos legais, como fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, nos termos do art. 124, II, “d”, da Lei nº 14.133/2021. Recomenda-se à Unidade Gestora que ajuste o item 14.2, distinguindo o reajustamento periódico, que observará o índice contratualmente estabelecido, do restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, cuja concessão dependerá da comprovação dos pressupostos previstos no art. 124, II, “d”, da Lei nº 14.133/2021, não constituindo o IPCA critério automático para caracterização do desequilíbrio contratual;

4. Encontra-se presente, **Parecer da Controladoria Geral do Município (0671629 e 0676229)** com a devida manifestação acerca do exame da conformidade e legalidade dos atos, e ratificado, após apresentação da documentação pertinente, nos termos do art. 3º, VI, a, 4, do Decreto nº 6.409, de 20 de janeiro de 2022, da Prefeitura de Mossoró/RN;
5. **Quanto à minuta contratual**, o Despacho da Diretoria Executiva de Licitações e Contratos (ID nº 0679543) determina a não formalização de instrumento contratual, nos termos do artigo 95 da Lei nº 14.133/2021;
6. Recomenda-se que este procedimento atenda, em sua totalidade, as disposições da Lei 14.133/2021, bem como Lei complementar Municipal 190/2023 e Instrução Normativa SEGES/ME nº 67/ 2021.
7. Diante do exposto, verifica-se que esta municipalidade obedeceu aos requisitos legais para proceder com a Dispensa, visando, pois, dar continuidade ao fornecimento de um objeto de extrema importância para o município.

IX - DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, opinamos pela possibilidade jurídica da **Dispensa de Licitação, com base no artigo 75, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021**; desde modo, recomenda-se o prosseguimento deste procedimento e que se dê a devida publicidade que o caso requer.

Vale salientar que o Setor de Parecer Jurídico de Licitação, da Secretaria Municipal de Administração, emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Ressaltamos que este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011). Por fim, nesse mesmo sentido, vale citar JUSTEN FILHO (2014. p. 689) *“o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”*, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

É o parecer,
Salvo melhor juízo.

Mossoró/RN, na data da assinatura eletrônico.

BRUNO MORAIS GOMES DE OLIVEIRA

Assessor Técnico I

OAB/RN 10.169

MARIA THEREZA BEZERRA DOS SANTOS

Diretora Jurídica

OAB/RN 19.020



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Moraes Gomes de Oliveira, Assessor Técnico I**, em 29/09/2026, às 10:57, conforme Decreto Municipal Nº 6993-2023.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.mossoro.rn.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **0680079** e o código CRC **9812CF5F**.

12.002107/2026-66

0680079v2