



PARECER JURÍDICO

Referências: Proc. nº 14.948/2025. Documento 8.404/2025.

Assunto: Processo de dispensa de licitação não eletrônica para impressão do calendário institucional da Funalfa

Ementa: Possível dispensa de licitação em razão do valor. Art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021. Análise. Viabilidade. Recomendações.

I. RELATÓRIO

Consulta-se este PGM/DEPLIC (Desps. 4 e 5) acerca da pretensa contratação direta em tela, delineada no Termo de Referência (TR) apenso ao Desp. inicial dos autos, e do qual ora se destacam os seguintes elementos de informação:

TERMO DE REFERÊNCIA

1 ENTIDADE PARTICIPANTE

1.1 Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage (Funalfa), através da Prefeitura de Juiz de Fora.

1.2. De acordo com as disposições da Lei nº 14.133/2021, fica designada como gestora do contrato a servidora Táschia Oliveira Souza, Assessora de Comunicação da Funalfa.

2 LEI DE REGÊNCIA

2.1. A presente contratação está amparada pelo Art. 75, inciso II da Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos).

3 OBJETO

3.1. O presente termo de referência tem por objetivo a contratação de empresa para prestação de serviços gráficos, visando à confecção dos calendários institucionais da Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage (Funalfa), incluindo toda a mão de obra e materiais necessários, conforme as especificações, condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento.

3.2. O transporte e entrega dos produtos deverão ocorrer na sede da Funalfa, localizada à Rua Severino Meireles, 160 – Passos – Juiz de Fora/MG.

4 JUSTIFICATIVA

Considerando a necessidade de contratação de serviços gráficos para a confecção dos calendários institucionais da Funalfa, cumpre apresentar as razões

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria Consultiva

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro - CEP: 36060-010 - Juiz de Fora - MG – Tel.: (32) 3690-7253 - Fax: (32) 3690-7103





que recomendam a realização da contratação por dispensa de licitação, nos termos do art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

4.1. Da natureza do serviço: a produção gráfica de calendários institucionais caracteriza-se como serviço que, embora comum, demanda aprovação presencial de provas, acompanhamento técnico durante a execução e prazos rígidos de entrega, uma vez que o material tem caráter sazonal.

4.2. Da economicidade: a contratação de gráfica localizada no município de Juiz de Fora assegura redução de custos indiretos com transporte, maior celeridade na aprovação de bonecas e revisões, e garantia de cumprimento dos prazos, resultando em maior eficiência e vantajosidade.

4.3. Do interesse público: a proximidade física da contratada permite acompanhamento contínuo do processo de impressão, mitigando riscos de falhas na qualidade final e atrasos, assegurando que o produto final corresponda às necessidades institucionais.

5 ESTIMATIVA DE PREÇO

5.1 Estima-se que o valor total da contratação seja de R\$ 23.375,00 (vinte e três mil, trezentos e setenta e cinco reais), obtido a partir de pesquisas de mercado junto a gráficas sediadas em Juiz de Fora/MG.

5.2 Os preços médios estimados encontram-se em planilha anexa.

5.3 Por se tratar de estimativa, a quantia mencionada poderá sofrer ajustes, conforme a necessidade da Administração.

6 DOS CRITÉRIOS DE ESCOLHA DO FORNECEDOR

6.1. A escolha da contratada dar-se-á mediante a coleta de, no mínimo, três orçamentos junto a gráficas sediadas em Juiz de Fora/MG, com base nos critérios de economicidade, qualidade e vantajosidade para a Administração.

6.2. Os valores cotados deverão incluir todos os custos incidentes, tais como transporte, embalagem, seguros, impostos e quaisquer outros encargos necessários à execução e entrega.

7 ESPECIFICAÇÃO DETALHADA E AVALIAÇÃO DO CUSTO

Item 1: 1.500 Impressos - Calendário de Parede

- Base: 30x59cm, 4x4 cores, Tinta Escala em Couche Brilho 300g.
- Lâminas: 28 páginas, 30x30cm, 4 cores, Tinta Escala em Couche Brilho 170g.
- Acabamento: laminação fosca (base), grampeado, furado.

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria Consultiva





Item 2: 1.000 Impressos - Calendário de Mesa

- Base: 11x40cm, 4x4 cores, Tinta Escala em Triplex 300g.
- Lâminas: 28 páginas, 11x15cm, 4 cores, Tinta Escala em Couche Brilho 150g.
- Acabamento: espiral, corte/vinco.

8. RECURSO ORÇAMENTÁRIO E PREVISÃO FINANCEIRA

8.1. Os recursos orçamentários necessários ao atendimento do objeto deste instrumento serão providos pela Unidade Gestora: 404100 - FUNALFA, conforme dotação orçamentária específica:

Programa de trabalho 13.391.0005.2029 /
Fonte de recurso 1.500.000000 /
Natureza de despesa 3.3.90.30.

9. DAS CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

9.1. A empresa contratada será responsável pela execução integral do objeto, conforme especificações.

9.2. Os materiais deverão ser entregues na sede da Funalfa em até 30 (trinta) dias após a assinatura do contrato ou por outros instrumentos hábeis, na forma do art. 95 da Lei nº 14.133/2021.

9.3. A contratada deverá garantir a qualidade dos materiais fornecidos, responsabilizando-se por eventuais danos ou não conformidades.

10. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se pela pertinência da contratação, via dispensa de licitação na forma não eletrônica, com coleta de orçamentos de gráficas sediadas no município de Juiz de Fora/MG, considerando a economicidade, a necessidade de acompanhamento presencial e a garantia de qualidade e tempestividade na entrega.

Juiz de Fora, 13 de outubro de 2025

Além do TR, instruem o processo, dentre outros documentos:

- i) declaração de não fracionamento da despesa (desp. 3);
- ii) Justificativa para a ausência de Estudo Técnico Preliminar (Desp. Inicial);
- iii) Justificativa de escolha do fornecedor (desp. Inicial);
- iv) Relatório de análise mercadológica (desp. Inicial);

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria Consultiva





- v) Dados do fornecedor (desp. Inicial);
- vi) Autorização para a contratação direta subscrita pelo gestor da pasta (desp.inicial);
- vii) SIGDEIN nº 039/2025, no valor de R\$ 23.375,00
- viii) Declaração de não Parentesco e Declaração de que Não Possui Vínculo com Órgão Público (desp inicial)

É o relatório. Passa-se a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1- Dos limites do parecer jurídico

De início, salienta-se que: 1) a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos de informação que integram os autos sob enfoque; e 2) seus termos são adstritos aos aspectos jurídicos do caso, eis que ao órgão jurídico compete prestar consultoria sob o prisma, obviamente, estritamente jurídico, não lhe sendo dado adentrar na esfera da conveniência e oportunidade dos atos praticados pela Administração, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnica e administrativa. Quanto a estes referidos aspectos, parte-se da premissa de que os agentes públicos se municiaram dos conhecimentos específicos para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Nesse sentido, o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU, *in verbis*:

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.

Demais disso, enfatiza-se que eventuais observações porventura tecidas neste parecer 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.

2.2- Da licitação como regra, mas da previsão legal de hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação. Dispensa de licitação em razão do baixo valor. Art. 75, incisos I e II, da Lei nº 14.133/21. Da subsunção do caso à hipótese do art. 75, II, da Lei nº 14.133/21

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria Consultiva

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro - CEP: 36060-010 - Juiz de Fora - MG – Tel.: (32) 3690-7253 - Fax: (32) 3690-7103



Dentre os princípios de observância obrigatória no exercício da função administrativa, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu art. 37, *caput*, impõe a fidelidade à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, daí decorrendo, por exemplo, a exigência de que os contratos administrativos sejam precedidos de processo de licitação, a teor do inciso XXI do citado dispositivo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifo nosso)

Tal exigência, nos termos do art. 11 da Lei nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitações – NLL), tem como escopo:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Excepcionalmente, e desde que especificado na legislação (conforme preito art. 37, XXI, da CF/88), o procedimento administrativo da licitação poderá ser afastado, diante de situação que importe em inexigibilidade ou dispensabilidade de licitação (arts. 74 e 75 da Lei de Licitações e Contratos, respectivamente).

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹ (2023, p. 425), será dispensável a licitação nos casos previstos em lei ou naqueles em que, embora possível a competição, a Administração, respeitados os aspectos legais, optar por não realizá-la. Nas palavras da autora, “a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração”.

Por outro lado, a licitação será inexigível quando não houver “possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável” (ob. citada).

No tocante às hipóteses de dispensa, a NLL, em seu art. 75, I e II, estabelece duas situações em que a contratação, por possuir valor reduzido, poderá ser feita sem prévio procedimento licitatório, sendo elas as seguintes:

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.



Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a **R\$ 100.000,00 (cem mil reais)**, no caso de obras e serviços de **engenharia** ou de serviços de **manutenção de veículos automotores**;

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

Na verdade, por força do art. 182 da NLLCA, os valores expressos no art. 75, I e II, devem ser anualmente atualizados pelo Poder Executivo federal; confira-se:

Art. 182. O Poder Executivo federal atualizará, a cada dia 1º de janeiro, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) ou por índice que venha a substituí-lo, os valores fixados por esta Lei, os quais serão divulgados no PNCP.

Nessa esteira, foi editado o Decreto nº 12.343, de 30/12/2024, estabelecendo valores a serem aplicados para contratações diretas durante o ano de 2025, sendo de **R\$ 62.725,59** (sessenta e dois mil, setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos) o valor definido para os fins do inciso II do art. 75 supra.

No caso dos autos [em que a aventada contratação está orçada em **R\$ 23.375,00 (vinte e três mil, trezentos e setenta e cinco reais) - segundo item 5.1 do TR**], há, aqui, em tese, subsunção dos fatos à norma do inciso II do art. 75, da Nova Lei de Licitações.

Verifica-se, desse modo, que a contratação pretendida não ultrapassa o limite previsto no sobredito art. 75, II, da Lei nº 14.133/21.

2.3- Dos requisitos previstos na lei (arts. 75, II, e §1º, e 72, da NLL). Da necessidade, de fato, de um processo administrativo de contratação direta. Dos documentos e elementos de informação que instruem o processo em exame. Regularidade, no geral.

Relevante pontuar, outrossim, que, para além do limite do valor, a contratação deve também obedecer ao que preceituam as disposições abaixo:

Art. 75. (...)
(...)

§ 1º Para fins de **aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo**, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido **no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora**;

II - o somatório da despesa realizada com **objetos de mesma natureza**, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no **mesmo ramo de atividade**.

§ 2º Os valores referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão duplicados para compras, obras e serviços contratados por consórcio público ou por autarquia ou fundação qualificadas como agências executivas na forma da lei.

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria Consultiva

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro - CEP: 36060-010 - Juiz de Fora - MG - Tel.: (32) 3690-7253 - Fax: (32) 3690-7103



§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

§ 4º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). (Grifo nosso)

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. (Grifo nosso)

Não demais lembrar que, por mais se trate, o presente caso, de uma dispensa de licitação em razão de pequeno valor, mesmo assim se está (e há mesmo de se estar) diante de um *processo administrativo* (como disposto no art. 72 da Lei nº 14.133/21), devendo a Administração, pois, evitar direcionamentos ou beneficiamentos (além, é claro, de sobrepreço), à luz dos princípios administrativos em geral e, em específico, dos listados no art. 5º da Lei nº 14.133/21, como os da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, da transparência, da motivação, do – no que couber – julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da economicidade. Daí a razão de ser do aludido art. 72 da Lei nº 14.133/21. Veja-se, a propósito, a doutrina do Prof. Ronny Charles Lopes de Torres:

Mesmo sem a observância de alguns dos procedimentos relativos às modalidades licitatórias, a contratação direta deve obediência aos princípios do Direito Administrativo, exigindo, por exemplo, a realização de um procedimento formal, destinado a justificar escolha de tal contratação e delineamento de seus parâmetros e objetivos. Prática correta e que atende ao interesse público é a realização de pesquisa de preços com empresas do mercado, de forma a identificar o valor aproximado da contratação. Por conta disso, Marçal Justen Filho sugere que a contratação direta seria uma “modalidade anômala da licitação”. (...) (TORRES, Ronny Charles Lopes de, “Lei de Licitações Públicas Comentadas”, 15ª ed., São Paulo: Jus Podvium, 2024, p. 437) (Grifo nosso)

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria Consultiva



O vertente processo está, em geral, formal e materialmente adequado. Exceto em relação a alguns pontos, destacados na sequência desta manifestação.

2.3.1- Declaração de não fracionamento da despesa. Presença, nos autos

O processo está instruído, como já dito, com declaração de não fracionamento de despesa anexa ao despacho 3, nos termos do precitado art. 75, §1º, da Lei nº 14.133/21, restando cumprido, portanto, esse requisito.

2.3.2 ETP. Dispensável, na espécie em exame, a teor do art. 7º, parágrafo único, I, da Instrução Normativa nº 03, de 17/02/2023, da STDA/PJF. Presente nos autos justificativa para a não elaboração do ETP. Regular.

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar – ETP, exigência do precitado art. 72, I, da NLL, cumpre mencionar que, de acordo com o art. 7º, parágrafo único, I, da Instrução Normativa nº 03, de 17/02/2023, da PJF (que dispõe sobre a elaboração do ETP), tal instrumento é, a rigor, no caso, dispensável; confira-se:

Art. 7º As licitações e procedimentos auxiliares para aquisições de bens e contratação de prestação de serviços, e no que couber, para contratação de obras, deverão ser precedidos de Estudo Técnico Preliminar - ETP.

Parágrafo único. É **dispensável a elaboração do ETP, mediante justificativa aprovada pela autoridade competente, nos seguintes casos:**

I - nas hipóteses previstas nos incs. I, II, VII e VIII do art. 75 e no § 7º do art. 90, ambos da Lei nº 14.133, de 2021. (Grifo nosso)

No caso dos autos, encontra-se devidamente acostado no despacho inaugural documento intitulado “Justificativa da NÃO elaboração do ETP”, com a devida fundamentação para a dispensa do ETP, conforme legislação acima referida.

2.3.3- TR. Conteúdo. Presença, no caso, no geral, dos requisitos e dos elementos descritivos previstos na lei. Algumas, de todo modo, recomendações

Ainda tomando por base o referido art. 72, I, da Lei nº 14.133/21, outro documento instrutório do processo de dispensa de licitação é o Termo de Referência – TR, assim definido pelo art. 6º, XXIII, do mesmo diploma:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

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**.

Por imposição legal (art. 92, I, da Lei nº 14.133/21), a definição do objeto da contratação pública e seus elementos constitutivos constituem cláusula obrigatória de todo contrato administrativo, mas, na verdade, a sua especificação deve ocorrer ainda na fase de planejamento da contratação.

Necessário à Administração, destarte, discriminar todos os elementos contratuais técnicos de forma clara, precisa e suficiente, sem, no entanto, carrear a essa definição elementos excessivos, irrelevantes ou desnecessários, pena de frustrar o procedimento licitatório (ou de contratação direta) ou maculá-lo de ilegalidade.

Nos termos do posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca do planejamento das contratações públicas, conforme trecho do acórdão nº 1099/2010/Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, deve ser detalhado “[...] *o que comprar, quanto comprar, quando comprar e qual preço pagar [...] Acrescentaria a esses aspectos, também, para quê comprar.*”

Vê-se, dessa forma, que para que a definição do objeto do contrato administrativo esteja delineada em congruência com os ditames legais, deve haver a especificação dos seguintes requisitos mínimos: a essência ou substância do objeto (o que), a quantidade e medida do que será contratado (quanto) e o momento em que as necessidades da Administração Pública devem ser satisfeitas (quando). A realização precisa desta tarefa é elemento crucial para o desenvolvimento do processo de licitação e contratação.

A fundamentação do termo de referência, exigida no art. 6º, XXIII, “b”, da Lei nº 14.133/21, deve expor a necessidade a ser suprida com a contratação e a melhor forma de solucioná-la, o que pode ser feito através de documentos (contendo informações, dados e normas sobre o tema) ou argumentos (convincentes e objetivos). Além disso, deve haver o enquadramento normativo da contratação, indicando os instrumentos legais que serviram de base para a sua realização.

Os requisitos essenciais para a contratação devem ser demonstrados com vistas ao atendimento da necessidade especificada, consagrando as aquiescências e vedações do futuro contrato. O modelo de execução, que também precisa ser informado no corpo do TR, deve mencionar os resultados pretendidos durante a vigência do contrato (como a forma e o local de entrega do material, os métodos a serem seguidos

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria Consultiva



durante a sua execução, etc.), enquanto o modelo de gestão deve conter a forma de controle, por parte da Administração, sobre todos estes.

Também devem constar no TR a forma e os prazos para pagamento (art. 6º, XXIII, “g”) e, acaso vislumbrada necessidade de que a prestação seja feita de forma diferenciada à legalmente imposta, nos termos do art. 145 da Nova Lei de Licitações, tal forma deverá ser “*previamente justificada no processo administrativo e expressamente prevista no instrumento formal de contratação direta*” (art. 145, §1º).

No caso em tela, o TR está, como já dito, anexo ao Desp. inicial dos autos, e se encontra, no geral, formal e materialmente adequado.

2.3.3.1- Da motivação da contratação. Presente, no caso em foco

Muito embora não exista propriamente competição no processo de contratação direta, quando a lei admite a escolha do particular a ser contratado, é evidente que tal seleção não pode ser arbitrária e desprovida de justificativa condizente, razão pela qual o art. 72, VI, da NLL determina que sejam demonstradas as razões de escolha do contratado, que deve ser feita levando-se em consideração parâmetros racionais, razoáveis e compatíveis com os princípios norteadores da atividade administrativa.

A obrigação ora tratada decorre do princípio da motivação, expressamente previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/21, que exige que a administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. A bem da verdade, toda decisão administrativa requer justificativa condizente.

No presente caso, a motivação da aventada contratação está consignada no TR dos autos, no subitem 4 “Justificativa”, cumprido, portanto, mais esse requisito.

2.3.3.2- Estimativa do valor da contratação (estimativa da despesa). Requisito preenchido. Relatório de análise mercadológica anexo ao Desp. inaugural dos autos. Inadequado. Presente, no despacho inicial a justificativa da escolha do fornecedor. Inexistência de ARP para o objeto a ser contratado. Necessária aprovação, pela SSLICOM/Supervisão de Mercado (se, claro, de acordo), da pesquisa de mercado realizada pela unid. demandante.

A estimativa do valor da contratação (art. 6º, XXIII, “i”; art. 72, II, da Lei nº 14.133/21) tem como escopo principal averiguar se a pretensa contratação pública possui valor compatível aos ordinariamente praticados pelo mercado, consoante disposição do art. 23, da mesma Lei:

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.

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - 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 a hora de acesso;

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

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

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

§ 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.**

(...) (Grifo nosso)

O Manual de Orientação sobre pesquisa de preços, elaborado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), prevê que, dentre as diversas funções da pesquisa de preços, destacam-se as seguintes:

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria Consultiva

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro - CEP: 36060-010 - Juiz de Fora - MG – Tel.: (32) 3690-7253 - Fax: (32) 3690-7103





1. Informar a todos interessados o preço estimado e justo que a Administração está disposta a contratar;
2. delimitar e prover os recursos orçamentários necessários à licitação;
3. fundamentar a justificativa de preços na contratação direta;
4. identificar sobrepreço em itens de planilhas de custos;
5. identificar jogos de planilhas;
6. conferir maior segurança na análise da exequibilidade da proposta ou de itens da proposta;
7. impedir a contratação acima do preço praticado no mercado;
8. servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas;
9. garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;
10. auxiliar o gestor a identificar a necessidade de negociação com os fornecedores, sobre os preços registrados em ata, em virtude da exigência de pesquisa periódica;
11. servir de parâmetro nas renovações contratuais;
12. subsidiar decisão do pregoeiro para desclassificar as propostas apresentadas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital;
13. auxiliar à identificação de vantagem econômica na adesão à uma ata de registro de preços;
14. auxiliar na definição dos critérios de recebimento do objeto a ser contratado;
15. identificar a obrigatoriedade de aplicação de margem de preferência de bens ou produtos, se for o caso;
16. prevenir aplicação de sanções aos agentes públicos por parte dos órgãos de controle.

Nesta senda, a análise de mercado, no caso de dispensa de licitação, deve, sempre que possível, ser realizada nos mesmos moldes dos processos licitatórios em si, isto é, não apenas com a apresentação dos costumeiros *três orçamentos*, mas com a consulta de licitações, compras diretas, contratos e atas de registro de preços de outros órgãos públicos, bancos de preços, pesquisa em sítios eletrônicos e demais fontes permitidas em lei, em conformidade com o art. 23, exposto alhures.

No caso em tela, foi anexado ao Desp. inicial dos autos, como já dito, relatório de análise mercadológica. Entretanto, limitou-se a pesquisa direta com três fornecedores, comprometendo assim a segurança jurídica do presente feito. Por isso, recomenda-se que a Unid. Demandante realize novo relatório de análise mercadológica incluindo, além da pesquisa direta com fornecedores, a consulta de licitações, compras diretas ou contratos e atas de registro de preços de outros órgãos públicos, bem como banco de preços e demais fontes permitidas em lei.

Nesta senda, após a adoção das providências acima recomendadas, necessária ainda, como cediço, a complementação da instrução processual com aprovação, pela SSLICOM/Supervisão de Mercado (se, claro, de acordo), da pesquisa de mercado realizada pela unid. demandante.

2.3.3.3- Adequação e dotação orçamentárias. Existência informada, no caso

Outra informação necessária no TR é a dotação orçamentária pela qual correrão as despesas da pretensa contratação, exigência constante do art. 6º, XXIII, “j”, da NLL, cabendo também a citação, a respeito, do art. 72, IV, do mesmo diploma.



Além disso, o *caput* do art. 18 da NLL também determina que a etapa de planejamento da licitação deve guardar concordância com as leis orçamentárias, o que tem como escopo evitar a atuação desvirtuada das diretrizes de planejamento, estabelecendo como obrigação pertencente à fase de planejamento a garantia de que o ente público disponha, no seu orçamento, de previsão do montante compatível com as futuras obrigações.

A rigor, o que se busca é evitar contratações irresponsáveis e o inadimplemento contratual da Administração Pública. A título de reforço, merece destaque o art. 150, da Lei nº 14.133/2021, adiante exposto:

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e **sem a indicação dos créditos orçamentários** para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa. (Grifo nosso)

O documento de solicitação de compra / serviço (“SIGDEIN”, no Município de JF) cumpre, dentre outras funções, a de indicar as dotações orçamentárias pelas quais correrão as despesas da futura contratação. Além disso, presta-se a declarar a disponibilidade financeira e orçamentária para a execução da despesa, conforme arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/00.

No vertente caso, as informações orçamentárias da pretensa contratação encontram-se no item 8 do TR. Destaca-se:

8. RECURSO ORÇAMENTÁRIO E PREVISÃO FINANCEIRA

8.1. Os recursos orçamentários necessários ao atendimento do objeto deste instrumento serão providos pela Unidade Gestora: 404100 - FUNALFA, conforme dotação orçamentária específica:

Programa de trabalho	13.391.0005.2029 /		
Fonte de recurso	1.500.000000 /		
Natureza	de	despesa	3.3.90.30.

Apesar de estar contido no TR, recomenda-se a elaboração de declaração autônoma da compatibilidade de previsão de recursos orçamentários, tendo em vista a transparência e a segurança jurídica.

Tirante as ressalvas feitas nos tópicos 2.3.3.2 e 2.3.3.3, vê-se estar o TR, no geral, adequado.

2.3.3.4- Pretensa contratação de valor inferior a R\$ 80mil. Exclusividade para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. LCp 123/06, arts. 48, I, e 49, IV, da Lei nº 14.133/21. Cumprimento, no caso, dos comandos legais em questão

Tendo em vista o cartão CNPJ anexo ao Desp. inicial dos autos, infere-se também



que contratar-se-á, *in casu*, Empresa de Pequeno Porte (EPP), em cumprimento, assim, ao disposto no art. 4º da Lei nº 14.133/21, que prevê a aplicação dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar (LCp) nº 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte), que dispõe sobre o tratamento simplificado e diferenciado que deverá ser concedido às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), quando participantes dos procedimentos licitatórios (ou de contratação direta) realizados pelos entes federados, diploma do qual ora se destaca os arts. 48 e 49:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - **deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00** (oitenta mil reais);
(...) (Grifo nosso)

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I - os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não forem expressamente previstos no instrumento convocatório;

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, **excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.** (Grifo nosso)

Veja-se que o inciso IV do art. 49 supra refere-se aos arts. 24, I e II, e 25 da Lei nº 8.666/93, que correspondem, com efeito, aos arts. 75, I e II, e 74, respectivamente, da Lei nº 14.133/21, sendo que, na hipótese, como no presente caso, de contratação direta à luz do art. 75, II, da Lei nº 14.133/21, aplica-se o preceito do art. 48, I, da LCp nº 123/09, devendo o(a) contratado(a), então, ser microempresa (como no caso dos autos) ou empresa de pequeno porte.

Também nesse tocante, portanto, o processo da aventada contratação direta está em conformidade com a lei.

2.3.4- Parecer técnico. Desnecessidade, in casu

Retornando às exigências do antedito art. 72, o inciso III deste prevê a necessidade de parecer técnico acerca do objeto a ser contratado, que é mais um compromisso da Lei nº 14.133/21 com o dever de planejamento da contratação. Decerto, tal obrigação deve estar atrelada à complexidade do objeto almejado, não sendo obrigatória a elaboração de documento técnico quando o objeto da contratação não for dotado de circunstâncias especiais que o caracterizem como inusual.



Não sendo, no caso sob enfoque, complexo o objeto da aventada contratação, desnecessário, aqui, o parecer técnico acima referido.

2.3.5- Exigências mínimas para contratação com o Poder Público

A Lei nº 14.133/21 elenca, ainda, determinadas exigências mínimas a serem observadas pelos interessados em contratar com o Poder Público, estando, estes requisitos alocados no art. 63, IV, e arts. 66, 67, 68, 69, e 90, § 4º, do citado diploma.

No entanto, nos termos do art. 70, III, há autorização para dispensa, total ou parcial, da documentação habilitatória nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a ¼ do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

O objetivo do elenco de exigências mínimas a serem cumpridas pelos licitantes/contratados é resguardar a idoneidade das propostas apresentadas e, por conseguinte, a exequibilidade do objeto do ajuste a ser firmado pela Administração Pública. Importa anotar que tais exigências também devem ser perquiridas em contratações diretas realizadas pela Administração Pública nos procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Vale dizer que é dever do contratado manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta. Assim, incumbirá à Administração Pública fiscalizar o fiel cumprimento desta obrigação, conforme consta do item 11 do Termo de Referência.

2.3.5.1- Instrução do processo com a declaração de inexistência de parentesco do fornecedor com agentes públicos municipais, nos termos do art. 65, p. único, da Lei nº 14.133/21. Adequado.

Destaca-se, por fim, a necessidade de juntada, aos autos, da declaração de inexistência de parentesco do fornecedor com agentes públicos municipais, atendendo-se, assim, ao disposto no art. 65, V, p. único, da Lei Municipal nº 13.830/19, abaixo transcrito:

Art. 65. Constitui-se prática de nepotismo, dentre outras hipóteses:

I - a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada no âmbito de cada órgão e de cada entidade da administração pública municipal;

II - a designação de servidor efetivo para servir em unidade administrativa chefiada por cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive;

III - a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade contratante ou de

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria Consultiva





servidor da mesma unidade administrativa investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, salvo quando a contratação tiver sido precedida de regular processo seletivo;

IV - as nomeações que configurem ajuste mediante designações recíprocas, ainda que realizadas em órgãos distintos;

V - a contratação de serviços, em casos excepcionais de dispensa ou inexigibilidade de licitação, prestados por pessoa jurídica da qual sejam sócios cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade contratante ou de servidor da mesma unidade administrativa investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento.

Parágrafo único. O nomeado ou designado, antes da posse, bem como o pretenso contratado nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, declarará por escrito não ter relação familiar ou de parentesco que importe a prática vedada na forma deste artigo. (Grifo nosso)

No presente processo, está anexo ao desp. Inicial a declaração supracitada. Adequado, portanto, quanto a esse requisito.

2.4- Da divulgação do procedimento da contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas

Como já anteriormente referenciado, é sabido que, apesar de ausente, no procedimento de contratação decorrente da dispensa ou inexigibilidade de licitação, a competitividade, aludidas contratações devem obedecer às demais regras formais e procedimentais da Lei nº 14.133/21.

Nesse sentido, é certo que a lei federal, como norma geral, prevê que os contratos celebrados nos termos da NLL só terão eficácia após publicados no referido Portal (art. 94 da NLL).

Vale destacar que, além da divulgação no sítio eletrônico oficial, à luz do art. 94 da Lei Federal nº 14.133/21, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato, devendo ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

Assim, nos casos de dispensa de licitação em razão do baixo valor em que a Administração Pública optar por celebrar termo contratual (ao invés de adotar outro instrumento contratual hábil autorizado pelo art. 95 da Lei nº 14.133/2021) e o próprio aviso de contratação direta, quando realizado, deverão ser publicados no PNCP, obedecendo às regras contidas no art. 94 da Lei nº 14.133/21.

2.5- Possibilidade de substituição do contrato por instrumento congênere

No caso em estudo, dispensável, com efeito, a formalização de contrato propriamente dito a teor do que prescreve o art. 95, I, da NLL, abaixo transcrito:

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. (Grifo nosso)

Viável, portanto, a substituição do contrato propriamente dito por instrumento congêneres.

2.6- Da responsabilidade do agente público nas contratações diretas

Por derradeiro, insta ressaltar que nos casos de contratação direta (seja por dispensa ou inexigibilidade de licitação), o agente público responsável e o contratado serão solidariamente responsáveis por eventuais danos causados à Administração Pública, caso constatado que a contratação tenha ocorrido mediante dolo, fraude ou erro grosseiro, consoante art. 73 da Lei nº 14.133/21².

III. CONCLUSÃO

1) Em nosso entendimento – limitado, como já dito alhures, à seara exclusivamente jurídica – a cogitada contratação direta se revela (juridicamente) viável, à luz do referido art. 75, II, da Lei nº 14.133/21, desde que, antes, de todo modo, (i) o presente parecer seja aprovado, se de acordo, pelo Sr. PGM, e (ii) seja(m) adotada(s) a(s) providência(s) indicada(s) ao longo do parecer, ora rememorado(s):

- i. confirmação, pela SSLICOM – se, claro, de acordo – da pesquisa de mercado realizada pela unid. demandante, e, portanto, da compatibilidade do preço orçado com aquele praticado no mercado;
- ii. Recomenda-se que a Unid. Demandante realize novo relatório de análise mercadológica incluindo, além da pesquisa direta com fornecedores, a consulta de licitações ou compras diretas ou contratos e atas de registro de preços de outros órgãos públicos, bem como banco de preços e demais fontes permitidas em lei.

² Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.



- iii. Recomenda-se a elaboração de declaração autônoma da compatibilidade de previsão de recursos orçamentários, tendo em vista a transparência e a segurança jurídica
- iv. prévio e integral empenhamento da despesa da pretensa contratação.

2) **Uma vez** (e, na verdade, **somente** se) **atendidas as condicionantes listadas acima, sugere-se, na sequência – adoção sucessiva das seguintes providências:**

- i. instrução dos autos com manifestação do Comitê Gestor de Contratos e Convênios, favorável à realização da despesa sob enfoque;
- ii. nova remessa do feito à SSLICOM, para: **a)** formulação, se for o caso, de processo administrativo próprio tendo por objeto a pretendida contratação direta tratada nestes autos; **b)** adoção das providências elencadas nos arts. 72, e 94, II, da Lei nº 14.133/21, quais sejam, comunicação do procedimento de dispensa de licitação, para ratificação da autoridade superior, e publicação na imprensa oficial no prazo legal; e **c)** realização do procedimento de dispensa de licitação;
- iii. definida a pretensa contratada, conferência da documentação comprobatória da habilitação jurídica e da regularidade fiscal e trabalhista (nos termos dos arts. 66 e 68, respectivamente, da Lei nº 14.133/21), e dos dados bancários desta;
- iv. conferência final se o processo se encontra instruído com a documentação listada no art. 72 da Lei nº 14.133/21;
- v. formalização do instrumento da contratação (admitida, em tese, a substituição do contrato por instrumento congênere, nos termos do art. 95, I, da Lei nº 14.133/21), e publicação do respectivo extrato;
- vi. ao final, acompanhamento e fiscalização da execução do objeto da contratação, nos termos do art. 117 da NLL.

É o parecer.

Em 12/12/2025

Wladimir de Oliveira Andrade
Procurador Municipal
Matrícula nº 3934521 – OAB-MG nº 57.629
PGM/DEPLIC

Yago Merhy Gatto
Estagiário de Pós-Graduação
PGM/DEPLIC

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria Consultiva

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro - CEP: 36060-010 - Juiz de Fora - MG – Tel.: (32) 3690-7253 - Fax: (32) 3690-7103



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: F5A9-7C8A-2E52-ACD0

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



WLADIMIR DE OLIVEIRA ANDRADE (CPF 605.XXX.XXX-53) em 12/12/2025 16:40:00 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://juizdefora.1doc.com.br/verificacao/F5A9-7C8A-2E52-ACD0>