202
4

PARECER JURÍDICO COMPLEMENTAR

Processo Administrativo nº 7.849/2026.

Unidade demandante: Secretaria Municipal de Comunicação — SECOM.

Objeto: Contratação direta, mediante dispensa eletrônica, de pessoa jurídica especializada para elaboração do Plano Geral de Comunicação Social do Município de Jaguariaíva.

I- RELATÓRIO

Trata-se de análise complementar do Processo Administrativo nº 7.849/2026, instaurado para a contratação direta de pessoa jurídica especializada na elaboração do Plano Geral de Comunicação Social do Município de Jaguariaíva, pelo valor estimado de R$ 44.250,00.

O parecer jurídico anterior reconheceu, em tese, a possibilidade de enquadramento da contratação no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, condicionando o prosseguimento do feito ao saneamento de inconsistências documentais e à comprovação de providências relacionadas à instrução da contratação direta.

Entre as determinações anteriores, destacam-se a substituição integral da minuta contratual; a uniformização da vigência; a compatibilização dos prazos de execução, entrega, correção e reapresentação; a formalização da inexistência de fracionamento indevido; a confirmação da metodologia e da atualidade da pesquisa de preços; a juntada da documentação de habilitação; a autorização da autoridade competente; a publicação do aviso e dos anexos definitivos; a uniformização do fundamento legal; a delimitação do objeto; a demonstração da capacidade interna da SECOM; a confirmação da dotação e da suficiência do saldo; a justificativa da escolha do contratado e do preço; e a comprovação da seleção formal da empresa vencedora.

Posteriormente, foi juntada folha de informação da Superintendência de Comunicação, datada de 9 de novembro de 2026, informando a readequação e a uniformização dos prazos de vigência, entrega, análise, correção e reapresentação dos produtos. A unidade também informou que encaminhou ao Departamento de Compras e Licitações os anexos técnicos para as readequações cabíveis na minuta contratual.

205

A documentação examinada contém versões de Documento de Oficialização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, aviso de dispensa eletrônica, documentos de habilitação e minuta contratual. Entretanto, permanecem divergências entre as peças e não foi localizada, no conjunto analisado, versão final da minuta contratual efetivamente substituída, tampouco comprovação documental de todos os atos posteriores necessários à conclusão da contratação direta.

É o relatório.

A presente manifestação limita-se ao controle jurídico-documental do saneamento indicado no parecer anterior. Não substitui a conferência material da autenticidade das propostas, certidões, assinaturas, registros eletrônicos, atos praticados na plataforma de disputa, publicações, disponibilidade efetiva do saldo orçamentário ou veracidade das informações prestadas pelos particulares.

A análise considera como fatos processuais apenas aqueles demonstrados pelos documentos disponibilizados. A declaração de que determinada providência foi encaminhada a outro setor não equivale à comprovação de que o ato foi efetivamente praticado, juntado aos autos e concluído em conformidade com a legislação aplicável.

II- FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A contratação direta não dispensa a formação de processo administrativo completo. O art. 72 da Lei nº 14.133/2021 exige, entre outros elementos, o documento de formalização da demanda; o estudo técnico preliminar, quando cabível; o termo de referência; a estimativa da despesa; os pareceres pertinentes; a demonstração da compatibilidade orçamentária; a comprovação da habilitação e qualificação mínima; a razão da escolha do contratado; a justificativa de preço; e a autorização da autoridade competente. O mesmo dispositivo determina a divulgação do ato autorizador ou do extrato decorrente do contrato em sítio eletrônico oficial.

No caso concreto, a documentação disponibilizada demonstra a existência de peças de planejamento e de versões do Termo de Referência, mas não comprova, de modo completo, a conclusão de todas as etapas de instrução. Não foram localizados, no conjunto analisado, a autorização final da autoridade competente, os documentos de habilitação da empresa vencedora, a razão formal da escolha do contratado, a justificativa final do preço, o relatório integral da disputa, a ata ou registro eletrônico da sessão, a decisão de aceitação e habilitação, o resultado final e a comprovação da adjudicação ou ato equivalente.

A insuficiência não é suprida pela mera existência de minuta ou aviso de dispensa. Esses documentos integram a fase preparatória e convocatória, mas não demonstram, por si sós, a conclusão da seleção do

fornecedor nem o atendimento dos requisitos do art. 72, incisos V a VIII, da Lei nº 14.133/2021.

202

A orientação é compatível com o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul no Processo nº 00000000000043072025, julgado em 26/03/2026 e publicado em 23/04/2026, no qual a ausência de especificação suficiente do objeto e de justificativas da escolha do contratado e do preço foi considerada irregularidade relevante na contratação direta. O precedente não decide este processo, mas reforça a necessidade de que tais elementos estejam formalmente demonstrados nos autos.

Enquadramento no art. 75, inciso II, e ausência de fracionamento

O valor informado — R$ 44.250,00 — encontra-se indicado como fundamento da dispensa por valor para outros serviços e compras. O art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 prevê a dispensa para contratações de outros serviços e compras dentro do limite legal vigente. Para a aferição desse limite, o § 1º exige o somatório do que for despendido no exercício pela respectiva unidade gestora e o somatório das despesas com objetos de mesma natureza, entendidos como aqueles do mesmo ramo de atividade.

Assim, a manutenção do enquadramento exige manifestação expressa da unidade competente sobre: (a) o total já despendido no exercício pela unidade gestora; (b) as contratações realizadas ou previstas com objetos do mesmo ramo de atividade; (c) a inexistência de divisão artificial da contratação; e (d) a compatibilidade entre o objeto ora examinado e eventuais contratações de comunicação, publicidade, consultoria ou planejamento realizadas no mesmo exercício.

A documentação lida menciona o cancelamento de procedimento anterior destinado à contratação de agência de publicidade e afirma que o objeto atual seria uma consultoria pontual de planejamento, sem execução de atividades privativas de agência. Essa distinção é juridicamente relevante, mas deve ser formalizada pela área técnica e pelo Departamento de Compras e Licitações, com indicação das contratações correlatas e demonstração de que o objeto atual não constitui parcela autônoma de contratação mais ampla ou anteriormente planejada.

Também deve ser esclarecido se a contratação abrange somente a elaboração do Plano e dos manuais ou se inclui suporte consultivo posterior. A inclusão de suporte por seis meses, sem custos adicionais, deve ser compatível com o objeto, com o preço estimado, com a justificativa de economicidade e com a aferição do limite legal.

Pesquisa de preços e justificativa do preço

203

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 determina que o valor previamente estimado seja compatível com os valores praticados pelo mercado, considerando preços constantes de bases públicas, quantidades, economia de escala e peculiaridades do local de execução. Para serviços em geral, o dispositivo admite a utilização combinada de contratações similares, sistemas oficiais, mídia especializada, sítios especializados ou de domínio amplo, pesquisa direta com pelo menos três fornecedores e base nacional de notas fiscais eletrônicas, conforme o caso.

O Decreto Municipal nº 628/2024, conforme o texto juntado aos autos, exige documentação da metodologia, identificação do responsável, fontes consultadas, série de preços, datas, justificativa para a escolha do método e análise crítica dos valores. Também prevê requisitos específicos quando utilizadas exclusivamente cotações de fornecedores, inclusive justificativa da escolha dos fornecedores, formalização da solicitação, comprovação de envio, prazo compatível de resposta, identificação do fornecedor, data, assinatura, validade da proposta e compatibilidade da atividade econômica com o objeto.

No processo examinado, o Termo de Referência afirma que o valor de R$ 44.250,00 foi obtido mediante pesquisa junto a três fornecedores e menciona tabela referencial do SINAPRO/PR. Essa afirmação, entretanto, precisa ser conferida com os documentos efetivamente juntados: orçamentos completos, comprovantes de solicitação, datas, validade, identificação dos fornecedores, descrição coincidente do objeto, mapa de preços, metodologia de cálculo e justificativa para a escolha das fontes.

Não basta a apresentação de planilha contendo somente três valores. É necessário que o processo contenha os documentos que permitam verificar a origem, a contemporaneidade, a comparabilidade e a pertinência das cotações, bem como a justificativa da escolha do menor preço, da média ou de outro critério adotado.

O Tribunal de Justiça do Paraná, no Agravo de Instrumento nº 01203407820258160000, de Curitiba, julgado pela 5ª Câmara Cível em 14/07/2026 e publicado na mesma data, reconheceu que a pesquisa de preços constitui elemento essencial da fase preparatória e que sua disponibilização deve observar regime de publicidade ativa, especialmente porque influencia a competitividade e o controle da economicidade. A decisão é pertinente como orientação de controle da transparência e da verificabilidade da estimativa.

Enquanto não houver comprovação documental da pesquisa completa e de sua atualidade, a justificativa do preço deve ser considerada pendente. A alegação de que o valor é inferior a tabela referencial não substitui a análise de compatibilidade com o objeto efetivamente contratado, sobretudo porque o Termo de Referência prevê produtos intelectuais, pesquisa amostral, workshops, POPs, suporte consultivo e entregas por etapas.

204

Planejamento, definição do objeto e coerência entre as peças

A fase preparatória deve compatibilizar planejamento, necessidade administrativa, definição do objeto, condições de execução e pagamento, critérios de recebimento, orçamento estimado, minuta contratual e regime de execução. É o que estabelece o art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

O art. 6º, inciso XXIII, da mesma Lei exige que o Termo de Referência contenha, entre outros elementos, a definição do objeto, sua natureza, quantitativos, prazo contratual, possibilidade de prorrogação, descrição da solução, requisitos da contratação, modelo de execução, modelo de gestão, critérios de medição e pagamento, forma de seleção do fornecedor, estimativa do valor e adequação orçamentária.

A documentação revela que houve avanço na delimitação do objeto, especialmente ao distinguir consultoria técnica e elaboração de planejamento estratégico da execução de atividades próprias de agência de publicidade. Também foi esclarecida a existência de equipe interna da SECOM para a execução ordinária das ações de comunicação.

Todavia, permanecem, no material examinado, incompatibilidades que impedem reconhecer o saneamento integral: o DOD registra remessa única e integral, enquanto o Termo de Referência prevê execução por etapas e pagamentos parcelados; há referência a pagamento único em trecho destinado a justificar a fiscalização; o Termo de Referência contém versões com vigência de seis meses e expressão contraditória "08 (seis) meses"; há divergências sobre prazo de entrega, prazo de correção, forma de medição e numeração de itens; e o aviso de dispensa possui campos não preenchidos e referências incompletas.

A folha de informação de 9 de novembro de 2026 declara que os anexos técnicos foram uniformizados e encaminhados ao Departamento de Compras e Licitações para adequação da minuta. Essa declaração demonstra a adoção de providência administrativa, mas não prova que a versão final, consolidada e assinada tenha sido incorporada ao processo. A conclusão jurídica deve basear-se na peça final efetivamente juntada, e não apenas na comunicação de que a revisão foi encaminhada.

Publicidade, dispensa eletrônica e autorização da contratação

O Decreto Municipal nº 781/2025, conforme o texto juntado aos autos, prevê a organização da contratação em fase preparatória, seleção do fornecedor e gestão contratual, além da publicação dos atos no Diário Oficial, no sítio oficial e no PNCP. Para as dispensas dos incisos I e II do art. 75, prevê a divulgação preferencial de aviso por pelo menos três dias úteis, com objeto,

205

condições, documentos de habilitação e possibilidade de apresentação de propostas adicionais, salvo hipótese de dispensa do aviso devidamente motivada.

No processo, o aviso de dispensa apresenta campos em branco, inclusive quanto ao número do procedimento e à data da sessão. Antes de qualquer publicação definitiva, esses campos devem ser preenchidos e conferidos, e o aviso deve refletir exatamente a versão final do Termo de Referência e da minuta contratual.

Após a assinatura, a divulgação no PNCP é condição indispensável para a eficácia do contrato. Nas contratações diretas, o prazo legal é de dez dias úteis contados da assinatura, conforme o art. 94, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, no Agravo de Instrumento nº 20486227120268260000, de Taubaté, julgado pela 10ª Câmara de Direito Público em 23/06/2026 e publicado na mesma data, considerou juridicamente relevante a ausência de publicação tempestiva de contrato de contratação direta no PNCP, reconhecendo que a divulgação é condição de eficácia do contrato e recomendando cautela quanto à produção de efeitos antes da regularização. O precedente não substitui a conferência das publicações deste processo, mas evidencia a necessidade de cumprimento rigoroso da publicidade legal.

A autorização da contratação direta também deve ser praticada pela autoridade competente, observada a competência prevista na regulamentação municipal e eventual delegação formal. A autorização não pode ser presumida a partir da assinatura de documentos preparatórios ou do encaminhamento do processo entre setores.

Doutrina aplicável ao controle da contratação direta

A doutrina especializada ressalta que a contratação direta continua submetida a processo formal e à busca da proposta mais vantajosa:

> *"A contratação direta, seja por dispensa ou inexigibilidade, requer a elaboração de um processo formal, que deve ser instruído pelos documentos elencados no art. 72 da Lei n. 14.133/2021 (...) a possibilidade de contratação direta não exime o administrador da busca pela proposta mais vantajosa, com valores compatíveis com os praticados no mercado, bem assim o respeito às regras pertinentes à formação de preços."*

A orientação doutrinária é pertinente porque o processo analisado não pode ser considerado regular apenas pela escolha da modalidade de dispensa. A contratação direta reduz a competição formal, mas aumenta a necessidade de motivação, documentação da pesquisa, justificativa do preço, demonstração da escolha e controle da execução.

III- CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos do art. 53, caput e §4º, da Lei nº 14.133/2021, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela legalidade do processo de contratação direta, inclusive da minuta do Aviso de Contratação Direta, para a aquisição/contratação de bens/serviços, por meio de Dispensa Eletrônica de Licitação, fundamentada no art. 75, II, da Lei nº. 14.133/2021, **opinando, assim, pelo regular prosseguimento do feito.**

206

Ressalte-se, no entanto, que o presente parecer é meramente opinativo, cabendo à Comissão de Compras e Licitações, ao Agente de Contração e/ou Pregoeiro a decisão final. Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e no contrato. Não se incluem no âmbito de análise desta Procuradoria os elementos técnicos pertinentes, preço ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente do Município.

Deverá o agente de contratação exigir a apresentação e atualização das certidões negativas necessárias das empresas que fornecerão o objeto e verificar se não houve processo com objeto idêntico formalizado no presente exercício.

Encaminhamento ao Controle Interno para análise de acordo com a Lei Municipal n. 2.978/2023[1].

Após cumpridas as ressalvas, encaminhe-se os autos à autoridade competente para deliberação e autorização da contratação.

Dê-se as publicações necessárias. Junte-se todo este processo, após digitalizado, em nosso portal de transparência.

É o parecer, salvo melhor juízo. Jaguariaíva-Pr, 11 de novembro de 2026.

MATHEUS RISSATTO RIVOIRO
Procurador do Município

[1]. Art. 2º. A fiscalização do Município de Jaguariaíva/PR será exercida pela Unidade do Sistema de Controle Interno, com atuação prévia, concomitante e posterior aos atos administrativos, visando a avaliação da ação governamental e da gestão fiscal dos administradores municipais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação das subvenções, renúncia de receitas e convênios firmados, e, em especial, tem as seguintes atribuições mínimas de controle, conforme previsto no Apêndice I do Manual de Diretrizes e Orientações sobre o Controle Interno para Jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:
§ 7º. Atribuições mínimas de fiscalização e controle das ações de responsabilidade do setor de Compras, Licitações e Contratos:
I – Averiguação da existência, manutenção e adequação das normas e procedimentos para aquisição de bens e serviços, observados os requisitos legais para realização de licitação, inclusive os parâmetros para os casos de dispensa e inexigibilidade;
VIII – Apurar editais com cláusulas restritivas, que afastem possíveis concorrentes.