



# CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-000.

(18) 3273-1331 | [câmara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:câmara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

## PARECER JURÍDICO

CM. Álvares Machado -SP, 06 de setembro de 2024.

**Referência:** Processo de Contratação n. 29/2024

**Assunto:** Parecer Jurídico. Contratação Direta. Compras e outros serviços. Art. 75, inc. II, da Lei nº 14.133/2021

**Origem:** Diretoria Administrativa

**PARECER JURÍDICO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE PEQUENO VALOR. COMPRAS E OUTROS SERVIÇOS. ART. 75, INC. II, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. REQUISITOS A SEREM OBSERVADOS. DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA A INSTRUÇÃO ADMINISTRATIVA. PARECER RECOMENDATIVO.**

1. Aplicabilidade aos processos administrativos de contratação direta com fundamento no art. 75, inc. II, da Lei nº 14.133/2021.
2. Contratação de seguro predial e cartão de pagamento para viagens de servidores e vereadores.
3. **Recomendações para instrução da contratação pretendida.**

### 1. RELATÓRIO

A Diretoria Administrativa da Câmara Municipal encaminhou os autos até esta Procuradoria para fins de análise e emissão de parecer jurídico preliminar acerca da regularidade do **Processo de contratação nº 29/2024**, cujo objeto refere-se à **Contratação de seguro predial e cartão de pagamento para viagens de servidores e vereadores:**



# CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-000.

(18) 3273-1331 | [câmara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:câmara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

## PCONT N° 029/2024 - Processo de Contratação(Inst\_Compra/Serviço)

[Fazer Nova Pesquisa](#) [Adicionar Documento Administrativo](#)

[Editar](#) [Excluir](#)

### Identificação Básica

#### Tipo Documento

Processo de Contratação(Inst\_Compra/Serviço)

#### Número

29

#### Complemento

#### Ano

2024

#### Data

02/09/2024

#### Protocolo

#### Assunto

Contratação de seguro predial e cartão de pagamento para viagens de servidores e vereadores

#### Interessado

CAMARA MUNICIPAL DE ALVARES MACHADO

#### Autoria

D.Adm - Diretoria administrativa

#### Em Tramitação?

Sim

#### Texto Integral

### Outras Informações

#### Número Externo

#### Dias Prazo

#### Data Fim Prazo

#### Observação

[OpenAPI](#)

Compulsando os Autos, verifico a juntada dos seguintes documentos, sucintamente destacados abaixo.

I – Proposta para seguro predial;

II – Proposta para contratação de cartão de pagamento para viagens.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-000.

(18) 3273-1331 | [câmara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:câmara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

## Documentos Acessórios (PCONT Nº 029/2024 - Processo de Contratação(Inst\_Compra/Serviço))

[Adicionar Documento Acessório](#)

Total de Documentos Acessórios: 2

Nome	Tipo	Data	Autor	Assunto
ORÇAMENTO PRELIMINAR	Orçamento (Planilha Orçamentária)	02/09/2024	BANCO DO BRASIL	Proposta para seguro predial
ORÇAMENTO PRELIMINAR	Orçamento (Planilha Orçamentária)	02/09/2024	BANCO DO BRASIL	Proposta para contratação de cartão de pagamento para viagens

[Baixar documentos como PDF único](#)

É o relatório.

## 2. DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumpra esclarecer, preliminarmente, que o parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da legalidade. É o entendimento do Tribunal de Contas da União, neste exato sentir:

***(...) O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo." Tribunal de Contas da União Acórdão n. 186/2010- Plenário Relator Raimundo Carreiro. Processo n. 018 791/2005-4 (grifo nosso).***

Ao encontro disso, recomenda a Consultoria-Geral da União, de acordo com o Manual de Boas Práticas Consultivas - BCP nº 07, sendo:

***O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade sem prejuízo***

3



# CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-000.

(18) 3273-1331 | [câmara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:câmara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

*da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto (**Grifo nosso**).*

Como se pode observar do dispositivo supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do presente Processo.

## 3. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

### 3.1 Procedimento de Contratação Direta

O Constituinte Federal de 1988 adotou, como regra, a obrigatoriedade de licitação para contratação de obras e serviços, compras e alienações no âmbito da Administração Pública de todos os entes federativos, conforme prescreve o art. 37, XXI, da Constituição da República.

No entanto, o próprio dispositivo constitucional autorizou que, por lei, sejam numeradas exceções à regra de licitar.

Nesse sentido, a Lei Federal nº 14.133/2021 prevê hipóteses em que, legitimamente, pode ser celebrado contrato sem prévia realização de procedimento licitatório, compreendidas as hipóteses em que a licitação é **inexigível** e aquelas em que é **dispensável**.

A **inexigibilidade** é prevista no art. 74 e traduz situações em que não há viabilidade de competição entre fornecedores. A **dispensa de licitação** está prevista no art. 75 e descreve situações em que a opção legislativa autoriza a realização da contratação direta, embora exista a viabilidade de competição entre os potenciais fornecedores.

O presente parecer, embora não especifique expressamente, presume-se ter como **objeto a contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor**, para



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-000.

(18) 3273-1331 | [câmara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:câmara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

realização de compras e aquisição de outros serviços, prevista no art. 75, inc. II:

*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;*

*§ 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.*

A manifestação jurídica ampara-se no art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021:

*Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.*

*§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:*

*I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;*

*II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;*

*[...]*

*§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará **controle prévio de legalidade de contratações diretas**, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.*

O procedimento a ser observado em contratações desta natureza está previsto no art. 72 da Lei nº 14.133/2021 e será abordado em detalhes em tópico a seguir.

Definido o objeto da manifestação, demonstrado o fundamento da intervenção do órgão jurídico e descrito o procedimento a ser observado, passa-se à análise propriamente dita.



### **3.2 Requisitos da Contratação Direta motivada pela Dispensa prevista no Art. 75, Inc. II**

A contratação direta prevista no art. 75, inc. II, reclama a **presença cumulativa de três requisitos**:

- a) objeto;
- b) valor; e
- c) observância da metodologia de cálculo prescrita no § 1º do art. 75.

Acerca do objeto, a menção a “outros serviços e compras” informa a natureza residual do permissivo em relação ao inc. I do art. 75, concebido para a aquisição de “obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores”. Sob essa perspectiva, a compreensão do objeto que pode ser adquirido com fundamento no inc. II exige a compreensão do objeto do inc. I (dado o caráter residual daquele em face deste).

O termo “manutenção de veículos automotores” dispensa considerações e deve ser lido tal como usualmente o é.

Já os conceitos de “obras” e “serviços [de engenharia]” possuem definição legal, a ser observada pelo intérprete:

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

XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

- a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;
- b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso;



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-000.

(18) 3273-1331 | [câmara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:câmara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

O conceito de obra é bastante restrito e se reporta à atividade prevista em lei como privativa de engenheiro ou arquiteto que implica intervenção no meio ambiente e da qual resulta inovação no espaço físico da natureza ou alteração substancial das características originais do bem imóvel. Exige-se a presença cumulativa dos três requisitos: a) previsão legal da atividade como privativa de engenheiro ou arquiteto; b) intervenção no meio ambiente; c) inovação no espaço físico ou alteração substancial das características da coisa.

A concepção de serviço de engenharia igualmente reporta-se a atividades estabelecidas em lei como privativas das profissões de engenheiro ou arquiteto, mas também engloba técnicos especializados. Qualifica-se pelo seu caráter residual, compreendendo aqueles serviços que não se qualificam como obra, ou seja, das quais não resulta inovação no espaço físico da natureza ou alteração substancial das características originais do bem imóvel.

Dado o caráter residual dos serviços que podem ser adquiridos com fundamento na contratação direta prevista no inc II do art. 75, necessária a compreensão do conceito de serviços de engenharia para, por exclusão, definir quais serviços não recebem tal adjetivo.

Isso porque os serviços não compreendidos como serviços de engenharia poderão ser adquiridos com base neste fundamento. No particular, tem especial relevância a avaliação se o serviço proposto é ou não estabelecido “por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados”.

Dado o conceito legal e a ausência de decisões dos órgãos de controle sobre o tema até o presente momento, penso que a característica que qualifica determinada atividade como serviço de engenharia seja a existência de previsão legal que a estabeleça como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados.

Em resumidos termos, não se tratando de (a) serviço cuja atividade, por força de lei, é estabelecida como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados”; (b) de obra; ou de (c) serviços de manutenção de veículos automotores; o objeto poderá ser adquirido com fundamento no art. 75, inc. II, da Lei nº 14.133/2021.

Em relação ao valor da contratação, o montante previsto deve ser avaliado a partir

7



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-000.

(18) 3273-1331 | [câmara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:câmara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

daquilo que prescreve o art. 182, o qual estabelece que “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”.

Este patamar deve ser observado como limite do valor da contratação.

Por fim, a observância de tal valor deve ser avaliada em consonância com aquilo que estabelece o § 1º do 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

A leitura conjunta dos incisos informa que a **avaliação do respeito ao montante** previsto no inc. II do art. 75 exige a apuração do **somatório despendido no exercício financeiro** pela respectiva unidade gestora **na aquisição de objetos de mesma natureza** (entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade) mediante contratação direta.

Caso o montante adquirido no exercício financeiro, pela mesma unidade gestora, na aquisição de objetos de mesma natureza mediante contratação direta não exceda o montante descrito, será possível a contratação direta. A restrição da avaliação a contratações diretas motiva-se por questões óbvias: tratando-se de limite a ser observado para a realização de contratações diretas, não faria sentido admitir no cômputo aquisições realizadas mediante prévio procedimento licitatório. Entendimento distinto tornaria tal dispositivo inócuo, visto que dificilmente seria respeitado o valor indicado se consideradas todas e quaisquer aquisições realizadas pela administração.

**Este requisito demanda pesquisas em bases administrativas que consolidam as aquisições administrativas no exercício.** Para evitar a inserção de inúmeros documentos no processo administrativo, é **suficiente que a unidade técnica**



# CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-000.

(18) 3273-1331 | [câmara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:câmara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

**promova as pesquisas e buscas necessárias** e, caso observe respeito ao preceito legal, **insira nos autos a Declaração de Observância do § 1º do art. 75, constante do Anexo XI da Portaria 13/2024 da Câmara Municipal**. O procedimento não gera qualquer prejuízo ao controle da conduta pública, visto que sempre que necessário será possível a reprodução da pesquisa realizada nos sistemas administrativos.

Resumidamente, a viabilidade da contratação direta com fundamento no inc. II do art. 75 reclama cumulativamente:

- a) Objeto que não se enquadre como obra ou serviço de engenharia nem manutenção de veículos automotores;
- b) Valor de R\$ 59.906,02 no exercício de 2024;
- c) Certidão indicativa de respeito à forma de cálculo prevista no § 1º do art. 75.

Definido que o objeto a ser adquirido preenche os requisitos legais para a contratação direta, passa-se ao procedimento aplicável.

### **3.3 Procedimento da Contratação Direta motivada pela Dispensa prevista no Art. 75, Inc. II**

Feitas as considerações prefaciais, passa-se à **análise do procedimento a ser observado** na instrução de contratações diretas com fundamento no art. 75, inc. II, da Lei nº 14.133/2021, sem ignorar a perspectiva de que a singeleza do objeto guia a condução do procedimento.

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;



# CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-000.

(18) 3273-1331 | [câmara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:câmara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

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.

Necessária ainda menção aos art. 117 e 150 da Lei nº 14.133/2021.

Aquele enuncia que “**a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei**”; este prescreve que “**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**”.

A instrução dos **processos administrativos de contratação direta** com fundamento no art. 75, inc. II, da Lei nº 14.133/2021 deve **contemplar os seguintes documentos**, cuja presença deve ser atestada na forma do Checklist “Requisitos para Contratação Direta – Art. 75, inc. II” constante do **Anexo XII da Portaria 13/2024** da Câmara Municipal:

- a. Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- b. Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- c. Termo de Referência (TR);
- d. Estimativa da despesa;
- e. Compatibilidade da aquisição com os recursos orçamentários;
- f. Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação;
- g. Razão de escolha do contratado;
- h. Justificativa do preço;
- i. Autorização da autoridade competente;
- j. Indicação do fiscal do contrato e, se for o caso, gestor do contrato.
- k. Declaração de observância do art. 75, § 1º (**ANEXO XI da Portaria 13/2024**)

O **documento de oficialização da demanda** ('a') deve ser elaborado pela

10



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-000.

(18) 3273-1331 | [câmara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:câmara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

unidade interessada na contratação e evidencia e detalha a necessidade administrativa, com “a indicação do bem ou serviço que se pretende contratar”, do “quantitativo do objeto a ser contratado”, da “justificativa fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido da necessidade da contratação” e com a “previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços ou realizado o fornecimento dos bens”.

A cautela exige que o jurídico informe à unidade técnica a necessária observância de dois recentes posicionamentos do **Tribunal de Contas da União** sobre questões relacionadas à oficialização da demanda:

### **Acórdão 2459/2021-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES**

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a elaboração de documentos que fundamentem a contratação de serviços sem justificativas para os quantitativos a serem adquiridos.

### **Acórdão 1264/2019-TCU-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES**

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) o direcionamento de licitação para marca específica sem a devida justificativa técnica.

Em suma:

(a) a indicação dos quantitativos a serem adquiridos deve estar acompanhada das devidas justificativas. Desnecessárias justificativas extensas ou prolixas, sendo bastante a exposição de questões relacionadas à situação concreta que motivam a aquisição da quantidade indicada;

(b) caso se exija o fornecimento de determinada marca específica, deve ser juntada aos autos a justificativa técnica contendo elementos que demonstrem a superioridade em relação às demais existentes no mercado ou que exponha as razões pelas quais ela representa a seleção mais vantajosa à administração.

No caso em análise, observa-se que **NÃO** foi juntado aos autos o documento de oficialização da demanda no modelo do Anexo II da Portaria 13/2024 da Câmara Municipal, elaborado pela procuradoria jurídica, contendo especificamente a (i) justificativa da necessidade, a (ii) área requisitante com o nome e cargo do servidor que está



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-000.

(18) 3273-1331 | [câmara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:câmara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

requisitando e a (iii) **data pretendida para conclusão do processo de contratação.**

O **estudo técnico preliminar** ('b') deve ser elaborado descrevendo a necessidade da contratação que caracterize o interesse público envolvido, contendo:

*"I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração; III - requisitos da contratação; IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso; VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação; IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual; XI - contratações correlatas e/ou interdependentes; XII - 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; XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina".*

No caso em análise, observa-se que **NÃO** foi juntado aos autos o **Estudo Técnico Preliminar (ETP) no modelo do Anexo VI da Portaria 13/2024** da Câmara Municipal, elaborado pela procuradoria jurídica, contendo (i) **descrição da necessidade**, (ii) **estimativa de quantidades**, (iii) **estimativa de valor** e (iv) **justificativa do parcelamento**.

O **Termo de Referência (TR)** ('c') deve contemplar "os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação ou contratação direta de bens ou serviços", bem como conter documentos exigidos pelo art. 72 da Lei nº 14.133/2021, nos estritos termos em que tais requisitos forem compreendidos neste Parecer.



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-000.

(18) 3273-1331 | [câmara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:câmara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

Em relação aos demais documentos previstos no inc. I do art. 72, **dispensadas**:

- a) a elaboração da **matriz de risco**, pela baixa complexidade da contratação, porque o objeto não se enquadra naquelas em que sua elaboração é obrigatória (art. 22, § 4º, da Lei nº 14.133/2021) e pela premissa acima estabelecida de que questões instrumentais da contratação não devem sobrepor-se ao objeto a ser adquirido;
- b) a elaboração de **projetos básico e executivo**, cuja exigibilidade limita-se à contratação de obras e serviços de engenharia (art. 6º, XXV e XXVI, da Lei nº 14.133/2021), que não podem ser adquiridos com fundamento no art. 75, inc. II, da Lei nº 14.133/2021.

No caso em análise, observa-se que **NÃO** foi juntado aos autos o **Termo de Referência no modelo do Anexo VII da Portaria 13/2024** da Câmara Municipal, elaborado pela procuradoria jurídica, contendo (i) **definição do objeto, incluindo natureza, quantitativos, prazos e possibilidade de prorrogação**; (ii) **requisitos técnicos e operacionais necessários para execução do objeto**; (iii) **estimativa de valor com preços unitários referenciais, memórias de cálculo com indicação da metodologia (média ou mediana ou outra) e documentos de suporte**.

Os requisitos 'd' e 'e' (**estimativa da despesa e compatibilidade orçamentária**) dispensam comentários porque são compreensíveis por si mesmos, contudo, **NÃO foram juntados aos autos**.

Dadas as qualidades das contratações em análise, a **habilitação da contratada** ('f') exige a juntada:

- (a) da demonstração da constituição regular da pessoa jurídica - e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada - (art. 63);
- (b) das certidões de regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária (art. 68);
- (c) das certidões negativas correcionais - "negativas de inidoneidade" – (art. 91, § 4º); e
- (d) de certidão declaratória do cumprimento das "exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-000.

(18) 3273-1331 | [câmara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:câmara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

outras normas específicas” (art. 63, IV).

Esta documentação **poderá** ser “substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública”, na forma do art. 70, inc. II.

Também poderá ser dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata [e] nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral”, na forma do inc III do art. 70.

Neste último caso, a dispensa deve ser justificada pela administração na instrução e no item correspondente do Checklist do Anexo XII da Portaria 13/2024 da Câmara Municipal deve ser informado que a documentação foi “dispensada” ou “não se aplica”.

Em **qualquer cenário é necessária a juntada da certidão de regularidade com o FGTS e com a Previdência Social**, inclusive nos casos em que dispensado o restante da documentação de regularidade, em razão do estabelecido no art. 27, ‘a’ da Lei Federal nº 8.036/1990 e no art. 195, § 3º, da CRFB/88.

Pertinente à **escolha do contratado** (‘g’), ordinariamente se motiva pela melhor proposta obtida pela administração, que quando representa àquela de menor preço dispensa justificativas adicionais. Caso o fornecedor escolhido não tenha sido aquele que apresentou o menor preço, deve a administração informar na instrução as razões pelas quais entende que o selecionado possui a proposta mais vantajosa.

No caso em análise, observa-se que a escolha do contrato **NÃO foi justificada em qualquer documento dos autos**.

A escolha do fornecedor e a justificativa do preço são aspectos de certo modo interligados. Todavia, no plano concreto ostentam autonomia e a **justificativa do preço** (‘h’) possivelmente seja o componente mais sensível de qualquer contratação direta, visto que o preço influencia substancialmente na avaliação da vantajosidade da proposta: por melhor que seja o objeto adquirido, se o preço for inadequado (excessivo ou inexecutável), o produto é uma aquisição ruim (“desvantajosa”).



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-000.

(18) 3273-1331 | [câmara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:câmara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

Conhecido o entendimento do Tribunal de Contas da União no sentido de que as **pesquisas de preços** a serem realizadas pela administração pública devem **perseguir uma multiplicidade distinta de amostras**:

*Acórdão 4958/2022-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN*  
*As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma "cesta de preços", devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. **A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais** (Instrução Normativa Seges-ME 73/2020)*

*Acórdão 2637/2015-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS*  
*As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes.*

A diversidade de amostras busca a homogeneização dos valores, expurga valores desviantes e permite a obtenção de um preço médio representativo daquilo que seria praticado no mercado.

A **unidade técnica deve ter especial atenção** ao realizar a pesquisa de preço com base em pesquisa de mercado exclusivamente realizada junto a potenciais fornecedores, diante de recente posicionamento do Tribunal de Contas da União:

*Acórdão 3569/2023-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER*  
*Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a elaboração do orçamento estimado da licitação sem o dimensionamento adequado dos quantitativos e com base em pesquisa de mercado exclusivamente junto a potenciais fornecedores, sem considerar contratações similares realizadas pela Administração Pública, propiciando a ocorrência de substancial sobrepreço no orçamento do certame.*

O julgado não deve ser compreendido como uma vedação do uso da pesquisa com potenciais fornecedores, mas como um elemento adicional que indica a natureza residual dessa metodologia de pesquisa. Dada essa premissa, nas situações em que a unidade técnica não identifica outra fonte de pesquisa plausível, torna-se ainda mais relevante a inserção de justificativa, com o relato das dificuldades enfrentadas na condução da pesquisa de preços

15



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-000.

(18) 3273-1331 | [câmara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:câmara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

que culminaram na utilização exclusiva de amostras obtidas com potenciais fornecedores.

A adequação da “justificativa do preço” advém da pesquisa feita pela unidade técnica e da certificação de que os preços estão adequados à realidade de mercado.

No caso em análise, observa-se que a **justificativa do preço, e sequer o próprio preço, não consta expressamente nos autos.**

O item ‘i’ (**autorização da autoridade competente**) é compreensível por si só, contudo, **NÃO** se encontra acostada aos autos.

Por último, a **indicação do fiscal do contrato** (‘j’) é exigida pelo art. 117 da Lei nº 14.133/2021 e o servidor deve atender aos requisitos dos incs. I a III do art. 7º da mesma Lei.

A indicação do fiscal do contrato na instrução da contratação (e não no edital ou documento contratual, como é a praxe) busca conferir maior agilidade à administração caso necessite modificar o servidor. Neste caso, bastará a edição de outro ato administrativo indicando o novo fiscal do contrato sem a necessidade de qualquer alteração contratual ou publicação de ato na imprensa oficial.

No caso em análise, denota-se que a **NÃO** houve a indicação do fiscal nos autos.

O item ‘k’, declaração de observância do art. 75, §1º, já foi abordado anteriormente e **NÃO** se encontra anexado aos autos.

Considerando que o **Termo de Contrato** é o instrumento dotado de maior rigor formal, mais largamente utilizado e possui normatização específica (no já citado art. 92), recomenda-se a utilização da Minuta de Termo de Contrato anexo a Portaria 13/2024, a ser utilizada caso a administração opte por este instrumento para formalizar o negócio jurídico.

Observo que a utilização da nomenclatura “Contrato” (ou termo de contrato) **não impõe que nele sejam previstas todas as cláusulas indicadas no art. 92**. A extensão da aplicabilidade das cláusulas previstas no art. 92 considera o objeto da presente contratação,

16



# CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-000.

(18) 3273-1331 | [câmara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:câmara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

que é a simplificação do procedimento de contratação derivada da simplicidade do objeto a ser adquirido.

O instrumento contempla cláusulas necessárias para a execução de contratações destituídas de qualquer grau de complexidade.

Além das questões que caracterizam o negócio jurídico (**partes, objeto, forma de execução, preço e questões relacionados ao pagamento e obrigações das partes**), o contrato deve contemplar pontualmente questões específicas, tais como **metodologia de cálculo da imposição de multa pecuniária** (em atenção ao art. 156, § 3º) e **demonstrar compatibilidade com o Edital**.

Feitas as considerações pertinentes sobre as normas jurídicas aplicáveis à espécie e as considerações a respeito delas diante do processo em análise, orienta-se a ainda observância da seguinte ordem nos autos:

- a.1) Formalização da demanda de contratação direta com fundamento no art. 75, inc. II, da Lei nº 14.133/2021;
- a.2) inserção nos autos dos documentos indispensáveis à instrução da contratação direta (art. 72), incluída a declaração constante no Anexo XI da Portaria 13/2024;
- a.3) inserção do Checklist constante no Anexo XII da Portaria 13/2024 devidamente preenchido;
- a.4) inserção da Justificativa pela não utilização da dispensa eletrônica constante no Anexo XIV da Portaria 13/2024 assinado pela autoridade máxima do órgão/entidade, se for o caso;
- a.5) feita a opção pela formalização do negócio por instrumento contratual, a inserção e preenchimento da Minuta de Contrato constante no Anexo X da Portaria 13/2024;
- a.6) cópia integral deste Parecer, com despacho de aprovação do ordenador de despesa.

### 3.4 Publicidade da Contratação Direta e do Termo do Contrato

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 (art. 72, parágrafo

17



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-000.

(18) 3273-1331 | [câmara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:câmara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

único, da Lei nº 14.133, de 2021). A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, conforme determina o art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Ressalto ainda que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Por fim, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverá haver disponibilização dos seguintes documentos e informações no sítio oficial do ente na internet: (i) cópia integral do termo de referência; (ii) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

#### 4. CONCLUSÃO

Em caráter **orientativo** (este parecer não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no procedimento licitatório em sua fase interna, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos), como **observação/recomendação deverá juntar todos os documentos constantes no rol do art. 72 da Lei Federal 14.133/2021** e que foram mencionados na fundamentação deste parecer, quais sejam:

- a. Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- b. Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- c. Termo de Referência (TR);
- d. Estimativa da despesa;
- e. Compatibilidade da aquisição com os recursos orçamentários;
- f. Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação;
- g. Razão de escolha do contratado;
- h. Justificativa do preço;
- i. Autorização da autoridade competente;
- j. Indicação do fiscal do contrato e, se for o caso, gestor do contrato.



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-000.

(18) 3273-1331 | [câmara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:câmara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

k. Declaração de observância do art. 75, § 1º (**ANEXO XI da Portaria 13/2024**)

Pelo exposto, encontrando-se o processo dentro dos permissivos legais, notadamente com relação à Lei Federal nº 14.133/21, exaro parecer **OPINATIVO** a realização do processo de contratação pretendido pela Administração Pública, **desde que cumprida as observações acima em sua íntegra.**

Neste caso em específico, recomendo o retorno dos autos a esta Procuradoria Jurídica, quando instruído com os documentos acima referidos.

Sem mais, aproveitamos o ensejo para elevar votos de estima e consideração.

**DIOGO RAMOS CERBELERA NETO**

Procurador Jurídico Legislativo da Câmara Municipal de Álvares Machado