

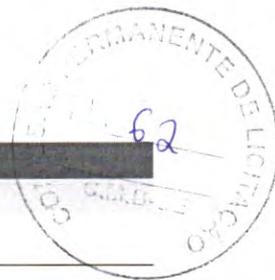


Estado do Ceará

Câmara Municipal de Barbalha

Rua Sete de Setembro, nº 77 – Centro – CEP 63.180-000

Fone. (88) 3532.3316



PARECER JURÍDICO	Nº 019/2024
ASSUNTO	ANÁLISE JURÍDICA QUANTO A LEGALIDADE DE PROCEDIMENTO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO
REQUERENTE	PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BARBALHA
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº	2024.08.12.1

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE FILMAGEM, TRANSMISSÃO AO VIVO, GRAVAÇÃO DE ÁUDIO E VÍDEO, MANUTENÇÃO, OPERAÇÃO E INSTALAÇÃO DO SISTEMA DE SONORIZAÇÃO DO PLENÁRIO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BARBALHA. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: ART. 72, ART. 75, II, DA LEI FEDERAL N. 14.133/2021. ANÁLISE DA LEGALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria Jurídica, para análise da regularidade jurídica da contratação direta, por dispensa de licitação, prevista no art. 75, II, da Lei n.º 14.133, de 2021, que tem por objeto **“CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE FILMAGEM, TRANSMISSÃO AO VIVO, GRAVAÇÃO DE ÁUDIO E VÍDEO, MANUTENÇÃO, OPERAÇÃO E INSTALAÇÃO DO SISTEMA DE SONORIZAÇÃO DO PLENÁRIO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BARBALHA”** com valor de referência de **R\$ 29.466,68 (vinte e nove mil, quatrocentos e sessenta e seis reais e sessenta e oito centavos)** por 4 (quatro) meses.

Verifica-se, para tanto, que a Administração entendeu por realizar **DISPENSA ELETRÔNICA** sem disputa, com **critério de julgamento pelo Menor Preço**, via plataforma oficial. A discussão sobre o critério de julgamento será analisada em ponto específico deste Parecer.

Os presentes autos encontram-se instruídos os documentos pertinentes à presente análise

- Termo de abertura;
- Memorando solicitação de despesa;
- Despacho pesquisa – TR-PB;
- Termo de juntada de cotações;
- Justificativa dispensa do ETP;
- Pesquisa de Preços;
- Projeto Básico;
- Comunicação interna sobre a disponibilidade orçamentária;
- Declaração de adequação orçamentária;
- Memorando encaminha a abertura de Processo Administrativo para contratação direta;



Estado do Ceará

Câmara Municipal de Barbalha

Rua Sete de Setembro, nº 77 – Centro – CEP 63.180-000

Fone. (88) 3532.3316



- Termo de juntada de Portaria;
- Autorização para início do Processo;
- Termo de autuação;
- Despacho para a Procuradoria emitir parecer;
- Minuta de aviso de contratação direta;
- Anexo I – Projeto Básico;
- Anexo II – Minuta de Contrato.

É o relatório.

2. APRECIÇÃO JURÍDICA

2.1. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações da Procuradoria Jurídica, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura:

“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.

§ 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.”
GRIFO E NEGRITO NÃO ESTÃO NO ORIGINAL.

FONTE: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/114133.htm

Destaque-se, para tanto, que poderia ser “**dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico**” (§ 5º, Art. 53, Lei Federal n. 14.133/2021), porém não há ato estabelecendo esta diretriz pela Alta Administração.

Como se pode observar do dispositivo legal 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**. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, da Advocacia-Geral da União (AGU),

Enunciado BPC nº 7

“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.**” NEGRITO NÃO ESTÁ NO ORIGINAL.

FONTE: [https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-](https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/cartilhas/ManualdeBoasPraticasConsultivas4Edicaorevistaeampliadaversaopadro.pdf)

[1/Publicacoes/cartilhas/ManualdeBoasPraticasConsultivas4Edicaorevistaeampliadaversaopadro.pdf](https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/cartilhas/ManualdeBoasPraticasConsultivas4Edicaorevistaeampliadaversaopadro.pdf)

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a



Estado do Ceará

Câmara Municipal de Barbalha

Rua Sete de Setembro, nº 77 – Centro – CEP 63.180-000

Fone. (88) 3532.3316



melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas **sem caráter vinculativo**, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a **quem incumbe, dentro da margem de discricionabilidade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações**. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. **O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração**. O controle do art. 53, portanto não é só de legalidade, mas sim de juridicidade. A doutrina é pacífica nesta seara quanto ao caráter não vinculativo, legalidade e juridicidade, vejamos,

“Incongruência de tentar dar a característica de ‘vinculante’ a um parecer, pelo raciocínio lógico de que parecer vinculante não é parecer, é decisão. Parecer é manifestação opinativa (não ato) agregada como elemento de fundamentação ulterior do ato administrativo conforme artigo 50 par 1 da Lei 9.784.”

FONTE: CHARLES, Ronny. Leis de Licitações Comentadas. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2011, p. 242).

“Em suma: (1) nenhuma lei poderia transformar a investidura de um agente jurídico com função advocatícia constitucional essencial à justiça, para atribuir-lhe funções administrativas extroversas incompatíveis com sua investidura e com seus inafastáveis requisitos de autonomia, como, tampouco, (2) nenhuma lei poderia desnaturar-lhe um ato próprio do controle de legalidade, característico de seu ministério, que é o Parecer jurídico – para transmutá-lo em mero ato de gestão administrativa. Decisão administrativa em relação ao parecer é sempre ato principal (parecer ato acessório).”

FONTE: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A responsabilidade do advogado do Estado. Revista de Direito da Procuradoria Geral. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR), 2008, v. 63, p. 107.

“O parecerista deve efetuar um controle de juridicidade da contratação, atentando-se para eventuais incorreções ou vícios no processo administrativo, à luz não apenas da legislação positiva, mas do ordenamento jurídico como um todo. Assim, constatando um vício ou uma conduta administrativa que vá de encontro a uma regra ou princípio do ordenamento jurídico, o parecerista deverá apontar tal situação no parecer e indicar as providências necessárias para a regularização do processo.”

FONTE: PINHEIRO, Igor Pereira; MANSUR, Janylle Hanna; VERZANI, Bruno. Nova Lei de Licitações Anotada e Comparada. Ed. Mizuno. 2021.

Feitas as ressalvas, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

2.2. DA FORMA DE EXECUÇÃO DO PROCEDIMENTO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO

Verifica-se, no documento de solicitação para abertura do Processo de Contratação Direta, que foi requerida autorização para “**tramitação do processo administrativo e instauração de procedimento de Dispensa na forma Eletrônica**”, a qual foi devidamente autorizada.

Registre-se, para tanto, que a Lei Federal n. 14.133/2021 não determina que os procedimentos de Contratação Direta para Dispensa de Licitação sejam nas formas **física ou eletrônica**, no entanto se o órgão estabelecer uma das formas deverá cumprir como requisito essencial para a legalidade dos atos.

A Câmara Municipal de Barbalha inseriu na regulamentação de seus atos para as Contratações Públicas a nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos conforme DECRETO LEGISLATIVO N. 002/2024 publicado no Diário Oficial do Poder Legislativo em 11 de janeiro de 2024.

O art. 14 do citado Decreto Legislativo estabelece que,



Estado do Ceará

Câmara Municipal de Barbalha

Rua Sete de Setembro, nº 77 – Centro – CEP 63.180-000

Fone. (88) 3332.3316



Art. 14. No âmbito da Administração Pública do Poder Legislativo, quando a despesa não for oriunda de recursos provenientes da União, **poderá ser adotada a dispensa de licitação, na forma física**, nas seguintes hipóteses:

II - contratação de bens e serviços, no limite do disposto no inciso II do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, e suas atualizações posteriores;

O § 6º do mesmo artigo estabelece que,

§ 6º. Fica facultado o uso da **dispensa eletrônica**, que caso adotado, deverá seguir regulamento próprio.

No entanto no art. 15 estabelece procedimentos para a dispensa de licitação, na **forma física**,

Art. 15. O procedimento de **dispensa de licitação, na forma física**, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

(...)

Desta feita, como o § 6º do Art. 14 do Decreto Legislativo n. 002/2024 do Poder Legislativo de Barbalha expressa que na hipótese de aplicação da DISPENSA ELETRÔNICA deverá seguir regulamento, é de fundamental importância a devida verificação, análise e se for o caso regularização pela alta administração sobre a existência ou não deste regulamento para não eivar de vícios o procedimento em destaque.

2.3. DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

O art. 19 da Lei nº 14.133, de 2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços, conforme abaixo transcrito:

“Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.”

FONTE: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm.

Desse modo, é preciso que a fase de planejamento da contratação esteja alinhada às iniciativas mais atualizadas dos órgãos que detêm competências regulamentares. O Planejamento é imprescindível, e é premissa para o desenvolvimento das atividades decorrentes para a gestão e processo licitatório ou de compra direta.

Nesse sentido, um instrumento importante para auxiliar a checagem desse alinhamento é a lista de verificação.

No caso vertente não consta nos autos uma lista de verificação, porém, apesar de não ser uma exigência legal para a sua concretização, é um mecanismo necessário e imprescindível para ajustar e realinhar procedimentos. Recomenda-se, para tanto, a alta administração, junto ao seu Planejamento, adotar, para as licitações seguintes, as listas de verificações da Advocacia Geral da União (AGU), Consultoria-Geral da União, Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos - CNMLC/DECOR/CGU, disponível junto ao site: <https://www.gov.br/agu/pt-br>, conforme orientação constante no Enunciado BPC nº 06, da Advocacia-Geral da União.

Enunciado BPC nº 6 (AGU):



Estado do Ceará

Câmara Municipal de Barbalha

Rua Sete de Setembro, nº 77 – Centro – CEP 63.180-000

Fone. (88) 3532.3316



“A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.”

FONTE: [https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-](https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/cartilhas/ManualdeBoasPraticasConsultivas4Edicaorevistaeampliadaversaopadrao.pdf)

[1/Publicacoes/cartilhas/ManualdeBoasPraticasConsultivas4Edicaorevistaeampliadaversaopadrao.pdf](https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/cartilhas/ManualdeBoasPraticasConsultivas4Edicaorevistaeampliadaversaopadrao.pdf)

A contratação direta por dispensa de licitação deve enquadrar-se nas determinações do art. 75, e para o caso sob análise no seu inciso II, vejamos,

Art. 75. É dispensável a licitação:

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras; (valor alterado pelo Decreto Federal n. 11.871/2023, para R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos))

É de fundamental importância, também, que seja observado a aferição dos valores definidos para a presente contratação direta, qual seja, de **R\$ 29.466,68**, em atendimento aos limites expostos acima (R\$ 59.906,02), na forma dos critérios estabelecidos nos incisos I e II, do §1º, do mesmo art. 75, da Lei Federal n. 14.133/2021,

§ 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.

FONTE: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm.

No artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021 temos elencadas as providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito, vejamos,

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.

Assim, para viabilizar a contratação direta, a Administração deverá elaborar parecer técnico (artigo 72, III, da Lei nº 14.133/2021) que comprove o atendimento dos requisitos exigidos, acompanhado da documentação comprobatória.

Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais.

2.3.1. Documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo

A Lei n. 14.133/2021 não especifica quais os requisitos constantes no DFD. Para tanto seguindo-se a orientação do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme consta na pág. 95 da publicação “*Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência,*



Estado do Ceará

Câmara Municipal de Barbalha

Rua Sete de Setembro, nº 77 – Centro – CEP 63.180-000

Fone. (88) 3532.3316



2023” o conteúdo do Documento de Formalização de Demanda (DFD) foi detalhado no Decreto Federal n. 10.947/2022, art. 8º, vejamos,

“Art. 8º. Para elaboração do plano de contratações anual, o requisitante preencherá o documento de formalização de demanda no PGC com as seguintes informações:

I - justificativa da necessidade da contratação;

II - descrição sucinta do objeto;

III - quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;

IV - estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado, de acordo com as orientações da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

V - indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade;

VI - grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante;

VII - indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas; e

VIII - nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável.”

FONTE: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10947.htm.

Quanto ao DFD relativo a presente análise, no que pese não constar todos os pontos do citado Decreto, consta elementos para a demanda conforme Memorando Interno constante nos autos.

A necessidade da contratação foi apresentada, tendo sido estimados os quantitativos do objeto a partir de método amparado por documentos juntados aos autos.

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

2.3.1.1. Estudo Técnico Preliminar (ETP)

O art. 72, inciso I, não exclui os demais elementos, quais sejam, “**estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo**”. Destaque-se que o termo “**se for o caso**” não exclui a contemplação, porém devem ser analisados dentro das particularidades do objeto a ser contratado.

Para estes elementos tornava-se imprescindível regulamento interno da Câmara Municipal disciplinando a matéria quanto a sua contemplação ou não na Contratação Direta, na forma do praticado pelo Governo Federal conforme art. 14 da Instrução Normativa SEGES n. 58/2022 (Fonte: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-no-58-de-8-de-agosto-de-2022>)

Não há, na Câmara Municipal, regulamento disciplinando a matéria, muito menos Decreto aderindo aos Regulamentos Federais, destacando que a possibilidade legal para aplicação dos regulamentos federais está prevista no art. 187, da Lei Federal n. 14.133/2021,

Art. 187. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei.

FONTE: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm.

Registre-se, ainda, que a Lei Federal n. 14.133/2021 conceitua Estudo Técnico Preliminar (ETP) no art. 6º, inciso XX, nos seguintes termos,

Art. 6º. (...)



Estado do Ceará

Câmara Municipal de Barbalha

Rua Sete de Setembro, nº 77 – Centro – CEP 63.180-000

Fone. (88) 3532.3316



XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução **e dá base** ao anteprojeto, ao **termo de referência** ou ao **projeto básico** a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

FONTE: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/114133.htm.

Entende-se, desta forma, que a Justificativa juntada para a não contemplação do Estudo Técnico Preliminar (ETP) para a contratação direta não satisfaz o dispositivo legal, considerando a inexistência de Regulamento interno tornando-o facultativo. Justificativa não é regulamento, e não está previsto na Legislação a possibilidade de se justificar a sua não contemplação na contratação direta. Isso é matéria de ordem legal.

O conceito de ETP expresso na Lei de Licitações e Contratos deixa claro que é o documento da primeira etapa do planejamento. Em uma interpretação conforme, os instrumentos posteriores ao ETP seriam exigíveis, se for o caso, porque depende do objeto, porém haveria a necessidade de se juntar a devida justificativa.

Desta forma recomenda-se a elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP) com todos os requisitos do §1º, do art. 18, da Lei Federal n. 14.133/2021, para a Contratação Direta, ou a elaboração de Regulamento nos moldes do estabelecido pelo Governo Federal quanto a sua facultatividade, ou, ainda, a emissão de Decreto aderindo ao regulamento Federal (Instrução Normativa SEGES n. 58/2022), destacando que conforme o caso (o objeto), mesmo com a não contemplação do ETP (se for assim definido), será necessário o Termo de Referência ou o Projeto Básico (se for obra ou serviços de engenharia) por definir as condições da contratação e outros elementos.

2.3.1.2. Análise e mapa de risco

Quanto ao mapa de riscos, percebe-se que não foi juntado aos autos. Cabe pontuar que a etapa de Gerenciamento de Riscos, exceto quanto àquela relacionada à fase de gestão do contrato, pode ser dispensada no caso das contratações diretas (artigo 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021), além de ser instrumento posterior ao Estudo Técnico Preliminar (ETP). Deve-se para tanto elaborar mapa de risco ou se a administração entender pela dispensa deverá juntar aos autos de justificativa.

2.3.1.3. Termo de referência

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as 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 e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

No caso dos autos não consta o Termo de Referência, recomendando-se a devida elaboração com todos os requisitos do inciso XXIII, do art. 6º, da Lei Federal n. 14.133/2021.

2.3.1.4. Projeto Básico ou projeto executivo

Exigência contida no art. 72, inciso I para compra direta via dispensa de licitação, no entanto o conceito de Projeto Básico e Projeto Executivo estão disciplinados no art. 6º, incisos XXV e XXVII, respectivamente, vejamos,

Art. 6º (...)

XXV - **projeto básico**: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:



- a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei;

XXVI - **projeto executivo**: conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes;

FONTE: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/114133.htm.

Indiscutível que Projeto Básico e Projeto Executivo se aplicam a obras e serviços de engenharia e não a compras em geral. Recomenda-se a devida verificação e se for o caso justificativa e/ou ajustes considerando constar nos autos Projeto Básico.

2.3.2. Estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei

Requisito necessário para as Contratações Diretas, na forma do Art. 72, inciso II, da Lei Federal n. 14.133/2024. O art. 23 da mesma Lei expressa que,

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.

FONTE: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/114133.htm#art23.

Em relação ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, art. 72, II, da Lei nº 14.133, de 2021).

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade. Registre-se, para tanto, que consta nos autos planilha sobre o objeto deste ponto.

2.3.3. Parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos

O §4º, do art. 53 e o inciso III, do art. 72 da Lei Federal n. 14.133/2021 determina a análise jurídica pela Procuradoria nos processos de contratações direta.

O parecer jurídico será juntado, e quanto a pareceres técnicos cabe a administração, se assim entender, requerer aos setores competentes.



2.3.4. Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido

Exigência do art. 72, inciso IV devidamente comprovado com documento juntado aos autos da responsável pelo orçamento destacando a disponibilidade orçamentária para a compra direta, por dispensa sob análise.

2.3.5. Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária

O art. 72, inciso V, determina esta exigência, destacando que os requisitos necessários para a habilitação e qualificação mínima do contratado contam no Termo de Referência e Edital ou Minuta de Aviso de Dispensa, para tanto a verificação de que o contratado atende aos requisitos será comprovado quando da submissão à seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

2.3.6. Razão da escolha do contratado

A administração juntará justificativa especificando e detalhando a escolha do contratado, dentro da proposta mais vantajosa, conforme exigência do art. 72, inciso VI. A vantajosidade de proposta engloba todo um contexto para atender a necessidade da administração. Sobre a proposta mais vantajosa a legislação estabelece no § 3º, do art. 75 que trata exatamente da dispensa de licitação por menor preço que,

Art. 75. É dispensável a licitação:

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras; (**valor alterado pelo Decreto Federal n. 11.871/2023, para R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos)**)

§ 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.** GRIFO E NEGRITO NÃO ESTÃO NO ORIGINAL.

FONTE: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm.

Indiscutível que a publicidade deve ser uma premissa, na forma do §3º do art. 75 da Lei Federal n. 14.133/2021 que determina que deve ocorrer a divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias, oportunizado maior participação de interessados.

O critério é a seleção / escolha da proposta mais vantajosa, porém além do menor preço, por item, deve ser analisado, também outros critérios como qualidade, urgência, proximidade, etc, conforme argumentos presentes, também, no subitem 2.4 deste Parecer.

Destaque, se o item for bem descrito as características, bem como o documento descrever estas razões pela seleção, será uma boa base para selecionar a proposta mais vantajosa e justificar a escolha do fornecedor e as razões do preço mesmo que não seja a de menor preço, mas sim a mais vantajosa para a Administração.

2.3.7. Justificativa de preço

Deve a Administração verificar se o preço a ser contratado encontra-se em consonância com o valor de mercado, por exemplo, com os demais valores pagos pela Administração Pública em contratações similares, de forma que não exista superfaturamento.

A administração realizou pesquisa de preço para verificação e estimativa do valor a ser contratado, conforme documentos acostados aos autos.

2.3.8. Autorização da autoridade competente

Verifica-se documento nos autos emitida pela Presidência da Câmara autorização a compra direta, através de dispensa de Licitação, nos termos do inciso VIII, do art. 72 da Lei Federal n. 14.133/2021.



2.4. DA MINUTA DE AVISO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

Verifica-se que a minuta do aviso de contratação direta reúne requisitos necessários para a participação no procedimento de dispensa de licitação. Para as contratações diretas poderiam ser avisos de contratação ou Edital.

Verifica-se, como é serviço, há um único item, estando dentro da regularidade. Deve-se para tanto verificar, dentro dos procedimentos, a regularidade ou não da exposição do preço no item na minuta do contrato.

É importante destacar que não haverá disputa, portanto sem a oferta de lances, conforme estabelecido pela administração. Para tanto, chama a atenção que na minuta do contrato consta que será sem disputa, porém **“COM CRITÉRIO DE JULGAMENTO PELO MENOR PREÇO, ITEM”**. Registre-se, conforme art. 72, inciso VI, aqui detalhado no subitem 2.3.6 que deverá constar nos autos a “Razão da escolha do contratado”. Nem sempre o Menor Preço é a que trará mais vantagens para a Administração.

Desta forma recomenda-se a devida verificação sobre o critério de julgamento menor preço por item, o que está correto se verificarmos o Decreto Legislativo n. 002/2024 do Poder Legislativo de Barbalha, porém observar quando da seleção outros critérios como qualidade dos serviços pela execução similar, urgência, proximidade, etc, subsidiando o subitem 2.3.6 deste Parecer.

Destaque-se, se o item for bem descrito as características, bem como o documento descrever estas razões pela seleção, será uma boa base para selecionar a proposta mais vantajosa e justificar a escolha do fornecedor e as razões do preço mesmo que não seja a de menor preço, mas sim a mais vantajosa para a Administração. Porém teriam que o documento descrever estas razões da seleção, detalhar, senão poderá ser interpretado que o critério é somente menor preço, o que iria de encontro ao inciso VI, do art. 72, da Lei Federal n. 14.133/2021 e a essência da Compra Direta por Dispensa de Licitação. Recomenda que a equipe de Planejamento ajuste o texto do subitem 1.1 da Minuta do Aviso de Dispensa.

Verificar, ainda, que o subitem 1.2 expressa que a contratação será dividida em itens, quando não há mais de um item. Recomenda-se verificar para não ensejar recursos.

2.5. DA MINUTA DE CONTRATO

Destaque-se que o instrumento de contrato não é obrigatório para compras diretas através de dispensa de licitação em razão do valor, aplicando-se, para tanto, no que couber, o art. 92 da Lei n. 14.133/2021.

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

I - dispensa de licitação em razão de valor;

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

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

FONTE: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm.

No entanto a minuta de termo de contrato, como etapa do Planejamento, foi juntada aos autos e deve reunir cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, especificamente as previstas no art. 92 da Lei n. 14.133/2021.

2.6. DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

No presente caso, juntou-se aos autos a Portaria de designação do agente de contratação e da equipe de apoio.



2.7. DA PUBLICIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

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 único, da Lei nº 14.133, de 2021).

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:

(...)

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.

FONTE: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/114133.htm.

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, inciso II, da Lei nº 14.133, de 2021.

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

(...)

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

FONTE: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/114133.htm.

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:

- a) cópia integral do termo de referência; e
- b) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

2.8. CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, e em conformidade com,

O Enunciado BPC n. 7 da Advocacia-Geral da União (AGU) (2.1.) no sentido de que se deve evitar “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”.

E considerando que o parecerista pode fazer recomendações, pode dar opinião sobre aspecto não jurídico, mas ele não pode se confundir com a figura do gestor, não é ele quem decide a questão. Quem possui discricionariedade para decidir é o gestor, que faz o juízo de conveniência e oportunidade (mérito administrativo). O parecerista apenas recomenda, opina, **quem irá decidir é o gestor.**

É o presente para **RECOMENDAR** os pontos abaixo com o fim de aperfeiçoar o procedimento de contratação pública, destacando, o caráter discricionário de seu acatamento pela alta administração, nos seguintes termos:

- a) A devida verificação, análise e se for o caso regularização quanto a forma de execução do procedimento de dispensa de licitação se **física ou eletrônica** em face de divergência com o expresso no §6º do Art. 14 do Decreto Legislativo n. 002/2024 da Câmara Municipal de Barbalha, conforme argumentos constantes no subitem 2.2 deste Parecer.
- b) Para as próximas licitações e contratações diretas, que a alta administração, junto ao seu Planejamento, adote as **listas de verificações** da Advocacia Geral da União (AGU), Consultoria-Geral da União, Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos -



Estado do Ceará

Câmara Municipal de Barbalha

Rua Sete de Setembro, nº 77 – Centro – CEP 63.180-000

Fone. (88) 3532.3316



CNMLC/DECOR/CGU, disponível junto ao site: <https://www.gov.br/agu/pt-br> para o regular desenvolvimento das etapas da licitação, conforme argumentos contantes no subitem 2.3 deste Parecer.

- c) A devida verificação para **comprovar a aferição dos valores** definidos para a presente Contratação Direta (R\$ 29.466,68), em atendimento aos limites previstos no inciso II, do Art. 75 da Lei Federal n. 14.133/2021 (R\$ 59.906,02), seguindo-se os critérios determinados nos incisos I e II, do §1º, do mesmo Art. 75, conforme argumentos constantes no subitem 2.3 deste Parecer.
- d) Para as próximas licitações a verificação da conformidade do objeto descrito no **Documento de Formalização de Demanda (DFD)** para a contemplação dos elementos do art. 8º, do Decreto Federal n. 10.947/2022, conforme argumentos constantes no subitem 2.3.1 deste Parecer.
- e) A elaboração de **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** com todos os requisitos do §1º, do art. 18, da Lei Federal n. 14.133/2021, para a Contratação Direta, **ou** a elaboração de Regulamento nos moldes do estabelecido pelo Governo Federal quanto a sua facultividade, **ou**, ainda, a emissão de Decreto aderindo ao regulamento Federal (Instrução Normativa SEGES n. 58/2022), destacando que conforme o caso (o objeto), mesmo com a não contemplação do ETP (se for assim definido), será necessário o Termo de Referência ou o Projeto Básico (se for obra ou serviços de engenharia) por definir as condições da contratação e outros elementos, bem como do mapa de risco ou a devida justificativa para a sua não contemplação, conforme argumentos constantes no subitem 2.3.1.1 deste Parecer.
- f) Elaborar mapa de risco ou se a administração entender pela dispensa, deverá juntar justificativa nos autos, conforme argumentos constantes no subitem 2.3.1.2 deste Parecer.
- g) Elaborar **Termo de Referência**, com todos os requisitos do inciso XXIII, do art. 6º, da Lei Federal n. 14.133/2021, para a Contratação Direta, conforme argumentos constantes no subitem 2.3.1.3 deste Parecer. Deve-se, para tanto, observar o exposto no ponto seguinte (h).
- h) A devida verificação e ajustes considerando que **Projeto Básico** e Projeto Executivo se aplicam a obras e serviços de engenharia e não a compras em geral. Consta nos autos Projeto Básico, tornando-se necessário os devidos esclarecimentos e/ou ajustes.
- i) Como não compete a esta Procuradoria adentar na conveniência da administração, deve-se para tanto, verificar, dentro dos procedimentos, a **regularidade ou não da exposição do preço no item** na minuta do contrato. Tudo conforme argumentos constantes no subitem 2.4 deste Parecer.
- j) Recomenda-se a devida verificação na **Minuta do Aviso de Dispensa** sobre o **critério de julgamento menor preço por item**, o que está correto se verificarmos o Decreto Legislativo n. 002/2024 do Poder Legislativo de Barbalha, porém observar quando da seleção outros critérios conforme argumentos constantes nos subitens 2.3.6 e 2.4 deste Parecer. Nem sempre o menor preço reflete a melhor proposta e qualidade do produto.

Destaque-se, se o item for bem descrito as características, bem como o documento descrever estas razões pela seleção, será uma boa base para selecionar a proposta mais vantajosa e justificar a escolha do fornecedor e as razões do preço mesmo que não seja a de menor preço, mas sim a mais vantajosa para a Administração. Porém teriam que o documento descrever estas razões da seleção, detalhar, senão poderá ser interpretado que o critério é somente menor preço, o que iria de encontro ao inciso VI, do art. 72, da Lei Federal n. 14.133/2021 e a essência da Compra Direta por Dispensa de Licitação. Recomenda que a equipe de Planejamento ajuste o texto do subitem 1.1 da Minuta do Aviso de Dispensa, bem como o texto do subitem 1.2 por expressar que a contratação será dividida em itens.

- k) A devida verificação e se for o caso ajustes considerando que na Cláusula Sétima da Minuta do Contrato consta que NÃO SERÁ EXIGIDO GARANTIA DE EXECUÇÃO, porém consta



Estado do Ceará

Câmara Municipal de Barbalha

Rua Sete de Setembro, nº 77 – Centro – CEP 63.180-000

Fone. (88) 3532.3316

sinalizações sobre a garantia de execução no subitem 7.4 da Minuta do Aviso de Dispesa e no “**Projeto Básico**” subitem 12.2.5.

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste inclusive quanto a definição da necessidade administrativa, desde que sanadas as recomendações acima enumeradas, o **Processo Administrativo para Contratação Direta n. 2024.08.12.1** sob análise reunirá aspectos para prosseguir às etapas seguintes.

É como parecer opinativo,
À consideração superior.

Barbalha (CE), 30 de agosto de 2024.

LUCIANO ESMERALDO AMORIM:75015439334
Assinado de forma digital por
LUCIANO ESMERALDO
AMORIM:75015439334
Dados: 2024.08.30 10:57:18 -03'00'

LUCIANO ESMERALDO AMORIM

Procurador Jurídico

Matrícula n. 00286

Advogado

OAB/CE n. 16.676

