



Processo: 810/2025 - Solicitação de Compra/Serviço nº 6/2025

Fase Atual: Para Parecer Jurídico

Ação Realizada: Parecer(s) Emitido(s)

Próxima Fase: Autorizar Solicitação

De: **Procuradoria Geral**

Para: **Agente de Contratação**

I - RELATÓRIO

Submetido à apreciação desta Procuradoria Jurídica, o presente processo trata de Solicitação de Compra/Serviço destinado a "*Contratação de empresa para confecção de Prisma de mesa, quadro legislativo de fotos, placas em aço inox, tapetes, bandeiras e placas de identificação para a Câmara Municipal de Itapemirim*", nos termos disciplinados pela Lei nº 14.133/2021, que regula o atual regime jurídico de licitações e contratos administrativos no âmbito da Administração Pública. A demanda encontra-se formalizada e instruída, conforme elementos constantes dos autos.

No caso sob exame, verifica-se que o processo se encontra formalmente instruído com os seguintes documentos: Documento de Formalização de Demanda – DFD (fls. 02-03), Autorização da Autoridade Competente (fl. 6), Termo de Referência – TR (fls. 08-28), Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 29-40), cadastro no sistema de compras (fl. 41-45), despacho do Agente de Contratação, com as cotações, certidões, quadro comparativo e publicações no Diário Oficial (fl. 46-106) e juntada de nota de pré-empenho pelo Setor Contábil (fls. 107-111).

Após, os autos foram remetidos para análise jurídica do procedimento licitatório e das minutas anexadas, nos termos do art. 53, §4º e art. 72, inciso III da Lei nº 14.133/2021. Observa-se que no caso em comento foi utilizado como estimativa os parâmetros contidos no inciso IV, do art. 5º do Decreto Municipal nº 20.044/2023 c/c inciso IV, §1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Este é, pois, o breve relato que subsidia a presente manifestação jurídica.

II - REGIME CONSTITUCIONAL E LEGAL DAS LICITAÇÕES

A licitação pública, conforme dispõe o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, constitui regra geral para a celebração de contratos administrativos, admitindo-se, contudo, hipóteses excepcionais de contratação direta, nas modalidades de dispensa ou inexigibilidade, previstas expressamente na legislação de regência, especialmente na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

O artigo 75 desse diploma legal elenca as hipóteses de licitação dispensável, nas quais, embora exista potencial competitividade entre interessados, o legislador autorizou que, em determinadas circunstâncias, a Administração opte por não realizar o certame, com o objetivo de garantir maior celeridade e eficiência ao atendimento do interesse público. Nessas situações, mesmo diante da possibilidade de contratação direta, impõe-se a formalização do correspondente processo administrativo, que evidencie a vantagem da proposta selecionada e a legalidade de todo o procedimento.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos instituiu normas que demandam regulamentação





interna pelos entes e órgãos públicos, a fim de viabilizar sua plena aplicação no âmbito de cada administração. No caso da Câmara Municipal de Itapemirim, tal regulamentação se deu por meio da Portaria nº 027, de 08 de fevereiro de 2024, a qual autorizou, no que couber, a adoção das disposições contidas nos Decretos Municipais nº 20.041, 20.042, 20.043, 20.044 e 20.045, todos datados de 1º de dezembro de 2023.

III – DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

O Decreto nº 20.041/2023, aplicado no âmbito da Câmara Municipal de Itapemirim, estabelece em seu artigo 22, inciso I, que os procedimentos inerentes à dispensa de licitação deverão ser formalizados pelos entes, com a fundamentação da contratação direta, mediante justificativa e discriminação da cominação legal que se enquadra, não sendo observado diretamente nos autos a cominação no Termo de Referência ou documentos adjacentes, sendo implicitamente citado o §3º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 no despacho de fl. 46

Tratando-se de modalidade de contratação direta está lastreada na hipótese do artigo 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, que dispõe ser dispensável a licitação para contratações cujo valor não ultrapasse R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de compras e outros serviços, conforme atualização trazida pelo Decreto nº 12.343, de 30 de dezembro de 2024, que estipulou o valor de R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos).

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;

§ 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.

Os incisos I e II do §1º do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021 vedam o fracionamento indevido da despesa, exigindo a apuração do valor com base no somatório das contratações realizadas no exercício financeiro pela mesma unidade gestora e daquelas relativas a objetos de mesma natureza. A medida visa impedir a utilização indevida da dispensa por valor, resguardando os princípios da legalidade, economicidade e isonomia, sob pena de nulidade do procedimento e responsabilização dos agentes.

A gestão deve ser prudente na identificação dos itens que irão formar o lote, atentando-se à razoabilidade e proporcionalidade, considerando que os itens que integrarão o lote, devem guardar compatibilidade entre si, observando-se, inclusive as regras de mercado para a comercialização dos produtos. Uma vez que o §2º do art. 40 da Lei nº 14.133/2021 estipula que na aplicação do princípio do parcelamento, deverá ser observado a viabilidade da divisão do objeto em lote, o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, em vista da economicidade e a ampliação da competitividade em detrimento da concentração de mercado.

Contudo, ainda que se trate de contratação direta, faz-se necessária a formalização de um procedimento





que culmine na seleção da proposta mais vantajosa e celebração do contrato. A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos traz um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública.

Neste linear, o Decreto nº 20.041/2023 regulamentou a fase preparatória das licitações e contratações diretas, enquanto o Decreto nº 20.042/2023 a dispensa de licitação na forma eletrônica, devendo esta Egrégia Casa de Leis observar os regramentos cumulativamente com as previsões contidas na Lei nº 14.133/2021. Observa-se que as regulamentações formalizadas pelo Poder Executivo e aplicadas no âmbito da Câmara Municipal de Itapemirim contam com anexos de modelos das peças preparatórios, que deverão ser preteridas apenas nas hipóteses de melhor adequação ao caso concreto.

IV – ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO

O presente parecer jurídico tem como escopo respaldar juridicamente o trâmite do processo administrativo de contratação, conferindo-lhe segurança jurídica quanto à legalidade do procedimento. Destaca-se que a análise empreendida se limita aos aspectos jurídicos envolvidos, não se estendendo à verificação de elementos técnicos, econômicos ou administrativos, nos moldes das orientações emanadas pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União (AGU).

Analizada a questão atinente ao enquadramento legal, nos termos do art. 75, inciso II, da Nova Lei de Licitações e Contratos, compete, em primeiro plano, à unidade competente a verificação do cumprimento do procedimento previsto no art. 72 e respectivos incisos, conforme se segue:

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.

A análise do procedimento de contratação direta, exige a conjugação das disposições previstas na Lei Federal nº 14.133/2021 com as regulamentações expedidas no âmbito do Município de Itapemirim, especialmente o Decreto Municipal nº 20.041/2023. Referido decreto, conforme autorizado pela Portaria nº 027/2024 da Câmara Municipal, conferem diretrizes complementares aos dispositivos da legislação





federal, estabelecendo etapas procedimentais, responsabilidades institucionais e instrumentos de controle para contratações diretas.

O Decreto Municipal nº 20.041/2023 regulamenta a fase preparatória das contratações, inclusive aquelas realizadas por dispensa de licitação, estruturando os atos preparatórios exigidos para a formalização do processo. O normativo trata, entre outros pontos, da elaboração e eventual dispensabilidade do Estudo Técnico Preliminar – ETP (arts. 7º a 12), do gerenciamento de riscos, incluindo mapa e matriz (arts. 13 a 17), da obrigatoriedade do Termo de Referência como instrumento vinculante (arts. 18 e 19), e da demonstração da compatibilidade orçamentária (arts. 24 a 28), sendo indispensável para o prosseguimento do certame ou sua contratação direta, a autorização formal da autoridade competente (art. 29).

Tais exigências dialogam com os requisitos legais previstos no artigo 72 da Lei nº 14.133/2021, fortalecendo o controle dos atos preparatórios e conferindo maior segurança jurídica às contratações diretas realizadas pela Administração. Há ainda a previsão no parágrafo único do artigo 25 do Decreto nº 20.041/2023, denotando a exigência de ateste do servidor que venha ratificar que os preços praticados estão adequados com os referenciais do mercado.

O ato normativo estabelece a compulsoriedade da elaboração do mapa e da matriz de riscos como parte do planejamento das contratações. Ainda que se admita a possibilidade de dispensa desses instrumentos em contratações de baixa complexidade, tal dispensa deve ser devidamente justificada e registrada no curso do processo administrativo. Assim, embora seja possível a dispensa, a Análise de Riscos, por outro lado, é obrigatória como estabelece o art. 18, inciso X da Lei nº 14.133/2021.

No tocante à forma eletrônica da contratação direta, aplica-se ao presente caso o disposto no Decreto Municipal nº 20.042/2023, que regulamenta a tramitação por meio de sistemas eletrônicos. Assevera a respectiva normativa que os órgãos deverão dar preferência a dispensa eletrônica, havendo manifestação do setor em fl. 46, justificando a sua não utilização.

Dentre os pontos de destaque, encontram-se a formalização da demanda, justificativa da escolha do contratado, compatibilidade orçamentária, e ato de autorização da autoridade competente. Ademais, o art. 9º do mesmo diploma estabelece que os avisos de contratação direta devem ser divulgados com antecedência mínima de três dias úteis, garantindo a ampla publicidade do procedimento.

Ademais, o Capítulo III do Decreto Municipal nº 20.042/2023 disciplina as etapas subsequentes à divulgação do aviso de contratação direta, abrangendo o envio das propostas, julgamento, habilitação, adjudicação e homologação. O procedimento, ainda que simplificado, deve garantir o cumprimento de todas essas fases, nos moldes do fluxo previsto nos artigos 10 a 17. Dentre os aspectos relevantes, destaca-se a obrigatoriedade de registro das propostas em sistema eletrônico, a análise da documentação de habilitação conforme os critérios definidos no termo de referência ou edital de dispensa, e a posterior homologação e formalização contratual.

Por fim, destaca-se a necessidade de compatibilização do objeto da contratação com o Plano Anual de Contratações da Câmara Municipal de Itapemirim, conforme exigido pelo artigo 18 do Decreto nº 20.041/2023. A vinculação aos planejamentos estratégicos da Administração Pública reforça a eficiência do gasto público e resguarda o interesse coletivo. Diante do exposto, ressalvadas as observações acima consignadas, o procedimento examinado encontra-se, em regra, alinhado às disposições legais e regulamentares que disciplinam a contratação direta por dispensa de licitação.

V – PESQUISAS DE PREÇOS E REGULAMENTAÇÃO APLICÁVEL





A pesquisa de preços constitui elemento essencial na fase preparatória das contratações públicas, estando disciplinada no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021. No âmbito desta Casa de Leis, a matéria é objeto de regulamentação específica pelo Decreto Municipal nº 20.044/2023, aplicável a processos licitatórios e contratações diretas, por força da Portaria nº 027/2024. O decreto dispõe sobre os procedimentos, critérios, parâmetros e metodologias que devem ser observados para a elaboração e formalização da pesquisa de preços, assegurando a compatibilidade com os valores praticados no mercado e a seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

Preliminarmente, consigna-se que deve ser observado pelo setor responsável a análise, verificação, conferência e validade de todos os documentos juntados, em especial o cumprimento dos requisitos e parâmetros de orçamento, em especial em face do disposto no §2º do art. 5º do Decreto nº 20.044/2023. Devendo igualmente ser observado o inteiro cumprimento dos requisitos de habilitação exigidos no procedimento adotado pela Administração Pública.

Neste linear, o procedimento de pesquisa deve ser formalizado em documento próprio, contendo a descrição do objeto, os agentes responsáveis, as fontes consultadas, relatório com os preços coletados, justificativas metodológicas, memorial de cálculo e justificativa para escolha dos fornecedores (art. 3º). A coleta deve observar, sempre que possível, critérios objetivos como condições comerciais, prazos de entrega, garantias e local de execução (art. 4º), com possibilidade de considerar taxas de risco associadas à matriz de alocação de riscos, quando esta for prevista no edital ou termo de referência (art. 4º, §2º).

Quanto aos parâmetros, o art. 5º estabelece a necessidade de utilização de fontes para composição do preço estimado, que podem incluir: banco de preços do PNCP; contratações similares; mídias especializadas e sítios eletrônicos; pesquisa direta com fornecedores (mínimo de três cotações); e base de notas fiscais. O Ato Normativo prevê a prioridade na utilização dos parâmetros contidos no inciso I e II do art. 5º, devendo haver a respectiva justificativa para sua não utilização. A pesquisa direta exige, ainda, justificativa para a escolha dos fornecedores (art. 3º, inciso VI), prazo razoável para envio das propostas e apresentação formal das informações mínimas previstas no decreto, devendo a ausência de respostas ser formalmente registrada (art. 5º, §2º).

No presente caso, verifica-se que o setor utilizou como parâmetro a pesquisa direta, nos termos do inciso IV do art. 5º do Decreto nº 20.044/2023, mediante solicitação formal de cotações. A normativa estabelece, como regra, a obtenção de pelo menos três propostas válidas, os autos por sua vez registram apenas duas cotações. O disposto no art. 3º, §3º, combinado com o art. 14, §1º, do Decreto nº 20.042/2023, admite-se, em determinadas hipóteses, a realização da estimativa de preços de forma concomitante à seleção da proposta mais vantajosa.

Ainda conforme o Decreto nº 20.044/2023, os artigos 6º a 9º tratam de aspectos complementares à composição do preço estimado. O art. 6º admite diferentes metodologias de cálculo, como média, menor valor ou critérios alternativos, desde que formalmente justificados. O §6º permite, em caráter excepcional, o uso de menos de três fontes, quando tecnicamente justificado e aprovado pela autoridade competente. Já o art. 7º trata da possibilidade de atualização dos valores coletados, e os arts. 8º e 9º disciplinam a reutilização de pesquisas anteriores e a aplicação dessas regras também nas contratações diretas.

Ressalta-se, contudo, a necessidade de cautela quanto à documentação da metodologia empregada e à vinculação da estimativa com os parâmetros previstos no regulamento municipal, de modo a preservar a transparência, a razoabilidade e a legalidade do procedimento.





VI – ANÁLISE TÉCNICA DOS DOCUMENTOS INSTRUTORES E MINUTAS DA CONTRATAÇÃO

O presente tópico tem por finalidade analisar os documentos que compõem a fase preparatória do procedimento de contratação direta, especialmente o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), os quais estruturam a necessidade, justificam a contratação e orientam tecnicamente a futura execução contratual. Na sequência, será também objeto de apreciação a minuta do contrato, para verificação da conformidade jurídica e técnica com a Lei nº 14.133/2021 e os Decretos Municipais aplicáveis.

Em análise das informações contidas no DFD, ETP e TR, depreende-se que, em linhas gerais, os autos trazem os requisitos previstos na legislação federal e nas normas regulamentares locais.

Ressalta-se que se observa a **divergência no prazo de entrega, contido no Estudo Técnico Preliminar (15 dias) e nas cotações realizadas (30 dias), sendo necessário a uniformização do prazo**, bem como a ausência de fundamentação/justificativa da utilização da modalidade de dispensa de licitação e cominação legal aplicável. Sendo também pertinente a aplicação do contido no art. 5º, §2º, inciso IV do Decreto nº 20.044/2023 (*Competente registro a ser levado a termo nos autos da contratação, da relação de todos os fornecedores que foram tempestivamente consultados e que não responderam à solicitação de envio de propostas de que trata o inciso IV do caput deste artigo*).

Nos termos do Decreto Municipal nº 20.041/2023, a elaboração do mapa e da matriz de riscos é, em regra, compulsória, admitindo-se sua dispensa apenas nos casos de baixa complexidade, desde que formalmente justificada nos autos. Além disso, a Análise de Riscos constitui elemento obrigatório, conforme previsto no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021.

Na continuidade da presente análise, passa-se ao exame da minuta contratual que acompanha o edital observa, de modo geral, as disposições contidas nos artigos 89 a 92 da Lei nº 14.133/2021, no que se refere às cláusulas obrigatórias.

VII - PUBLICIDADE DOS ATOS

Conforme previsto no artigo 75, § 3º, da Nova Lei, as contratações diretas, pelo valor, 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.

Importante ressaltar que a publicação do extrato contratual no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) constitui condição de eficácia do contrato administrativo. Tal divulgação deve ocorrer no prazo de até 10 (dez) dias úteis após a assinatura do contrato, conforme estabelece o artigo 94, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. Ademais, o ato de autorização da contratação direta, bem como o extrato do respectivo contrato, deve ser publicado e permanecer disponível para consulta em sítio eletrônico oficial, nos termos do parágrafo único do artigo 72 do mesmo diploma legal.

VIII - CONCLUSÃO

Diante dos elementos constantes dos autos, verifica-se que a contratação direta em análise se enquadra na hipótese legal prevista no inciso II do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021, sendo juridicamente viável, desde que observadas as condicionantes indicadas neste parecer:

(i) a exigência de fundamentação formal da contratação direta no Termo de Referência ou





complementarmente, neste caso, em documento próprio, com discriminação da cominação legal em que se enquadra, nos termos do art. 22, inciso I do Decreto Municipal nº 20.041/2023;

(ii) o cumprimento do parágrafo único do art. 25 do mesmo decreto, mediante ratificação formal, por servidor responsável, de que os preços praticados estão compatíveis com os referenciais de mercado;

(iii) uniformização do prazo para entrega, considerando a previsão contida no ETP e nas cotações apresentadas pelas empresas;

Ante o exposto, nos termos do art. 53, §4º e do art. 72, inciso III da Lei nº 14.133/2021, esta Procuradoria Jurídica manifesta-se pela **legalidade da contratação direta** constante dos autos do processo em epígrafe, **com fundamento no art. 75, inciso II**, da referida lei, opinando favoravelmente ao seu regular prosseguimento, desde que sanadas as observações técnicas apontadas neste parecer. Registra-se a importância da adequada utilização de metodologia de regime de execução (preço global ou unitário) e parcelamento da contratação (itens e lotes).

Itapemirim-ES, 12 de setembro de 2025.

Eduardo Augusto Viana Marques

Procurador Geral

Tramitado por: Eduardo Augusto Viana Marques - Procurador Geral

