



PARECER JURÍDICO

Processo 2025-SJ306

DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 023/2025

EMENTA – DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 023/2025 - FMS (CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE SOFTWARE DE GESTÃO DE IMPRESSÃO E SOLUÇÃO, CÓPIA, COMPREENDENDO A CESSÃO DE DIREITO DE USO DE EQUIPAMENTOS, COM MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA, FORNECIMENTO DE PEÇAS E SUPRIMENTOS NECESSÁRIOS (EXCETO DE PAPEL), PARA ATENDER AS NECESSID) (DISP. SISTEMA SMARAPD 05/23/2025) (AGRUP. 42/2025)

Relatório:

Trata-se do requerimento de análise jurídica acerca do pedido formulado O qual requer **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE SOFTWARE DE GESTÃO DE IMPRESSÃO E SOLUÇÃO, CÓPIA, COMPREENDENDO A CESSÃO DE DIREITO DE USO DE EQUIPAMENTOS, COM MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA, FORNECIMENTO DE PEÇAS E SUPRIMENTOS NECESSÁRIOS (EXCETO DE PAPEL).**

Documentos essenciais à formação do processo juntados aos autos conforme relatado no Relatório anexo #49 o qual homologo neste ato, aferindo a conformidade da formação processual.

II – Fundamento:

DA CONTRATAÇÃO DIRETA MODALIDADE – DISPENSA DE LICITAÇÃO

As compras e contratações das entidades públicas seguem obrigatoriamente um regime regulamentado por Lei.

O fundamento principal que reza por esta iniciativa é o artigo. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, no qual determina que as obras, os serviços, compras e alienações devem ocorrer por meio de licitações.

A licitação foi o meio encontrado pela Administração Pública, para tornar isonômica a participação de interessados em procedimentos que visam suprir as



necessidades dos órgãos públicos acerca dos serviços disponibilizados por pessoas físicas e/ou pessoas jurídicas nos campos mercadológicos distritais, municipais, estaduais e nacionais, e ainda procurar conseguir a proposta mais vantajosa às contratações.

Para melhor entendimento, veja o que dispõe o inciso XXI do Artigo 37 da CF/1988:

(...)

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

Da Aplicação da Lei 14.133/21 – Nova Lei de Licitações em Processo de Dispensa de Licitação

Na Lei nº 14.133/2021, o artigo 75 traz a as possibilidades de que o gestor dispõe para dispensar a licitação, seja em razão de valor, seja de acordo com o objeto, seja por serviços emergências, seja no caso de licitação deserta ou fracassada, senão vejamos:

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;

III – para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1 (um) ano, quando se verificar que naquela licitação:

a) não surgiram licitantes interessados ou não foram apresentadas propostas válidas;

b) as propostas apresentadas consignaram preços manifestamente superiores aos praticados no mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes;



[...]

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

(...)

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

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

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

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

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

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

§ 5º A dispensa prevista na alínea "c" do inciso IV do caput deste artigo, quando aplicada a obras e serviços de engenharia,



seguirá procedimentos especiais instituídos em regulamentação específica.

Considerando as atualizações conforme DECRETO Nº 12.343, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2024, dos valores estabelecidos na Lei nº 14.133/2021, é dispensável a licitação para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 125.451,15 (cento e vinte e cinco mil quatrocentos e cinquenta e um reais e quinze centavos), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores, e R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos) para prestação de serviços e aquisição de bens em geral o que demonstra encontra-se o pedido dentro do limite aceitável pela Lei.

III – DO SOMATÓRIO DE DESPESA:

Para a contratação por dispensa de licitação, deve-se observar se o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora não atingiu os limites e se o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, sendo aqueles considerados do mesmo ramo de atividade.

Consta a informação do Agente de contratações que o valor orçado para a aquisição do objeto não ultrapassa o somatório de valores estabelecidos em decreto federal.

Outro destaque importante para a contratação por dispensa de licitação é a necessidade de atestar que o Município não obteve a contratação de objeto da mesma natureza ou similar.

Além das regras constantes no artigo 75, a nova lei trouxe o planejamento para dentro do procedimento de dispensa de licitação, não bastando, agora, especificar o objeto, realizar a pesquisa de preços, montar o processo e seguir para a contratação.

A obrigação de planejamento está em todas as contratações, inclusive, nas dispensas de licitação.

O artigo 72, da Lei nº 14.133/2021, dirige o processo da contratação direta:

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.

Tem-se, então, que, o gestor que decidir pela dispensa de licitação, deverá iniciar o processo com um documento que apresente a necessidade da contratação para que, se for o caso, seja realizado um estudo técnico preliminar para definir a melhor solução para atendimento da necessidade, analisando-se, inclusive, os riscos daquelas soluções possíveis, para, ao final, se indicar qual a solução mais viável a ser contratada.

Na fase interna para a contratação por dispensa de licitação, uma fase de planejamento, até se chegar no Termo de Referência ou no Projeto Básico ou no Projeto Executivo, é semelhante ao de um procedimento licitatório.

IV – COTAÇÕES:

Outro destaque desse procedimento é quanto à pesquisa de preços, que deverá observar, inclusive, o mesmo procedimento do art. 23, onde é regrado quais os parâmetros utilizados para se chegar no valor estimativo da contratação para aquisição de bens e contratação de serviços em geral e para obras e serviços de engenharia, para que se conste o valor estimado da contratação, sendo permitido, quando não for possível estimar o valor do objeto, que o contratado comprove, previamente, que seus preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

A lei prevê, em seu artigo 73, que, na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Importa destacar que recente decisão do TCU impõe que as cotações sejam realizada por meio de pesquisa no PNCP de modo que apenas as três cotações de praxe realizadas pela municipalidade não se mostram suficientes para cumprir com o desígnio e comprovar a vantajosidade da contratação. Assim recomendo



fortemente que seja realizada a pesquisa de preços pelo porta do Programa Nacional de Compras Públicas, sob pena de responsabilização do servido responsável pela aferição da vantajosidade de eventual prejuízo sofrido pelo Município.

V – DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR:

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é o documento que integra a fase de planejamento das contratações públicas e tem o objetivo de demonstrar a real necessidade da contratação, analisar a viabilidade técnica de implementá-la, bem como instruir o arcabouço básico para a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico.

O Documento de Estudo Técnico Preliminar será exigido como parte do processo de aquisição de bens ou serviços em diversas situações, e deverá ser instruído no processo administrativo licitatório através de Estudos Preliminares, conforme estabelecido pela Portaria Normativa nº 58/2023¹ do TCE ES e IN 01/2023, e 02/2023 acolhidas pelo decreto 318/2023 os quais sugiro fortemente sejam respeitadas e sirva de parâmetro para a realização dos processos de Dispensa deste Município.

No ETP deve conter os Requisitos da contratação, o levantamento de mercado, as contratações correlatas e/ou interdependentes, os resultados pretendidos, as providencias a serem adotadas ou já adotadas pela administração previamente ao contrato, e os impactos ambientais e medidas de tratamento.

O Termo de Referência por sua vez é o documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os parâmetros e elementos descritivos estabelecidos no art. 18 da Portaria Normativa nº 58/2023 do TCEES, sendo documento constitutivo da fase preparatória do procedimento de contratação.

Naturalmente o ETP deve ser desenvolvido e colacionado aos autos **antes** do TR, o ETP se trata do pensamento inicial, da ideia e o TR retrata-se como a concretização da ideia, a forma que será utilizada pelo ente público para efetivar a contratação da pretensão exarada na ideia exposta através do ETP.

A questão não se trata de mera formalidade, sendo inclusive fato de preocupação para o Tribunal de Contas da União e dos Estados que em seus julgados trazem a necessidade de elaboração de ETP e TR nessa ordem e com elementos necessários a demonstrar a necessidade e melhor meio de contratação de bens e serviços, veja:

Acórdão TCU n. 122/2020 ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

¹ <https://diario.tcees.tc.br/edicao/2023/09/01/atos-presidencia/portaria-n-normativa/noticia/46834>



[...] 9.3. dar ciência ao Serviço Federal de Processamento de Dados de que foram identificadas as seguintes impropriedades no âmbito do Contrato 62.606/2018, firmado com a IBM Brasil – Indústria, Máquinas e Serviços Ltda.: [...] 9.3.3. elaboração açodada, pró-forma e a posteriori dos artefatos essenciais ao planejamento da contratação– Estudo Técnico Preliminar e Projeto Básico – apenas com o fito de cumprir o rito processual, em subversão da sequência processual prevista, definindo-se primeiro a forma de contratar para em seguida elaborar os documentos destinados a sustentar tal definição, o que desrespeita o princípio fundamental do planejamento e do controle insculpidos [...]

Acórdão TCE/GO n. 879/2023:

Acorda TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, pelos votos dos integrantes de seu Tribunal Pleno, ante as razões exposta pela Relatora, nos termos do art. 100 da Lei nº 16.168/07, em: [...] f) cientificar à Saneago que: [...] f.2. os estudos técnicos preliminares não traduz em mera formalidade, mas instrumento de planejamento e gestão de gasto público, e deve ser elaborado de forma a refletir, o melhor possível, as necessidades da companhia, e deve utilizar de dados reais e atualizados empresa;

Tribunal de Contas da União Acórdão TCU n. 2037/2019 - Plenário:

17. Uma das questões analisadas pelas equipes de auditoria foi verificar se o planejamento das contratações foi feito com vistas a buscar a solução mais vantajosa para atender às necessidades da organização. As equipes constataram que, de forma geral, o planejamento das contratações era meramente formal, com o intuito apenas de dar aparência de conformidade ao processo em relação às exigências previstas na legislação[...].19. Observou-se casos em que o TR, último artefato que compõe a fase de planejamento, foi o primeiro documento produzido. Isto é, o órgão já tinha definido qual a solução que pretendia adquirir e, muitas vezes, qual a ata de registro de preços à qual pretendia aderir sem sequer ter feito uma análise de suas necessidades de negócio e das soluções existentes no mercado e no portal de software público que poderiam atende-lo.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, e análise de conformidade conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021, portanto, fiz a considerações acima com o fito de orientar e chamar a atenção dos envolvidos para o fato de que os órgãos de controle externo estão fiscalizando e punindo gestores e servidores que não procedem da forma como previsto em lei, de modo que em se tratando de processo de dispensa de licitação e estando os elementos constitutivos da conclusão a ser exposta no **TR atendendo à forma prescrita na norma e tomando por base os termos da Portaria Normativa do TCE nº 58/2023.**



Por fim, o processo há elementos que demonstram o respeito a norma e às exigências e orientações contidas neste Parecer e na Portaria Normativa TCE nº 58/2023, sendo possível o prosseguimento regular do processo.

VI – DA MINUTA DO CONTRATO:

O art. 107 da lei n. 14.133/2021 assim dispõe sobre a duração dos contratos, vejamos:

“Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.”

Acerca da formalização do contrato, a lei, em seu artigo 95, também flexibiliza a exigência do instrumento de contrato na dispensa de licitação em razão de valor, prevendo a possibilidade de o instrumento ser substituído por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

Havendo a necessidade de confecção de contrato, porém, necessário que se atente aos termos do art. 92 da NLLC.

A minuta do contrato foi devidamente juntada nos autos não havendo alterações a serem sugeridas.

VII – CONCLUSÃO:

Tendo em vista que “o parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões”, esta Procuradoria opina pelo regular andamento do processo conforme orientações acima, tendo em vista que os requisitos estabelecidos na Portaria Normativa do TCE n. 058/2023 foram cumpridos.

Cumprido realçar que caso a área técnica competente discorde das orientações ou posicionamentos emanados deste pronunciamento, deverá carrear aos autos as justificativas necessárias, para tanto caso a Administração opte pela aquisição com fulcro no inciso II do Art. 75 da Lei 14.133/2021, **deverão ser atestados o cumprimento dos seguintes requisitos legais obrigatórios para a plena instrução do feito:**

- Juntada dos documentos e atos constitutivos da Empresa a ser contratada e de seu responsável legal;
- Juntada de Minuta de Contrato ou termo equivalente;
- Regularidade fiscal e trabalhista completa e atualizada;



- Comprovação da publicação com no mínimo 03 (três) dias de antecedência (§ 3 do art.75 da Lei 14.133/2021);
- Se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, projeto básico ou projeto executivo e Termo de Referência;
- Manifestação do Setor de Compras;
- Cotações;
- Dotação Orçamentaria ou termo equivalente.

Por fim, atente aos termos do art. 72 c/c 23 da lei trazendo aos autos todos os estudos e pareceres técnicos lá descritos.

Ressalto que a regularidade fiscal e trabalhista deve ser mantida completa e atualizada durante todas as fases do processo.

Por fim opino pelo deferimento do pedido em face ao respeito aos parâmetros já indicados neste Parecer e em especial no art. 18 da Portaria Normativa nº 58/2023 do TCEES, desde que sejam respeitados os parâmetros e recomendações deste parecer suso mencionadas, impondo o esclarecimento do feito pela área técnica a ser avaliada pelo chefe do executivo ordenador de despesas, não sendo necessário retorno dos autos a esta procuradoria a não ser por questão jurídica específica avinda do fato.

Ressalto também que o presente Parecer tem caráter opinativo acerca da viabilidade jurídica do pleito apresentado pelo titular da pasta municipal, visto que as manifestações do advogado público não são deliberativas nem vinculam o requerente, ficando a decisão a cargo da autoridade superior ordenadora da despesa (STF. Mandado de Segurança nº 30928-DF. Relator Ministro Joaquim Barbosa. 02 de fevereiro de 2012).

É o parecer que esta procuradoria submete à consideração superior.

Atílio Vivacqua – ES, 05 de dezembro de 2025.

André Luiz de Barros Alves
Procurador Municipal
OAB ES 10407
Mat. 160533

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

ANDRÉ LUIZ DE BARROS ALVES

PROCURADOR

PGM/PROCM - PGM - PMAV

assinado em 05/12/2025 12:01:14 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 05/12/2025 12:01:14 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por ANDRÉ LUIZ DE BARROS ALVES (PROCURADOR - PGM/PROCM - PGM - PMAV)
Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2025-MBRZ8L>