



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

PARECER REFERENCIAL nº 06/2025

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. FORNECEDOR EXCLUSIVO. ARTIGO 74, I, DA LEI Nº 14.133, DE 2021. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133, DE 2021.

I – O presente parecer referencial versa sobre as contratações diretas fundamentadas no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021.

II - Legislação geral aplicável: Lei nº 14.133, de 2021, Decreto Municipal nº 09/2024, Decreto Municipal nº 14/2025 e Decreto Municipal nº 56/2025.

V - Resguardadas questões técnicas, econômicas e discricionárias da Administração, entende-se pelo prosseguimento do feito, desde que observadas as recomendações constantes neste opinativo.

VI - Recomendação para adoção do presente parecer como Parecer Referencial.

RELATÓRIO

Na espécie, o objeto é a padronização da análise jurídica acerca dos procedimentos e requisitos a serem observados pela Administração Pública Municipal nas contratações enquadradas na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no artigo 74, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021 – a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC).



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

O referido dispositivo versa sobre a “A hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso I do art. 74 da Lei nº 14.133/21 autoriza a administração a contratar, sem licitação, tanto o fornecimento de bens quanto a prestação de serviços, desde que o futuro contratado execute o objeto pretendido com condição de exclusividade no mercado. A inviabilidade de competição tratada no dispositivo em questão possui um caráter absoluto. Significa, então, que o interesse público que enseja e legitima a celebração da contratação apenas poderá ser atendido por um certo objetivo, que é capaz de ser executado por um único particular”¹.

É o relatório.

DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PARECER REFERENCIAL

A Lei n.14.133/2021 estabelece como regra a obrigatoriedade de análise jurídica das contratações públicas pelo órgão de assessoramento jurídico da Administração², admitindo como exceção as hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, desde que considere 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.³

Neste sentido, a referida disciplina legal respalda a elaboração de manifestação jurídica referencial, que “consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado”,⁴ dispensando a análise individualizada pelo órgão jurídico.

¹ Guimarães, Edgar. Dispensa e inexigibilidade de licitação: aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021 - 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2022

² 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.

³ Art. 53 (...) § 5º É 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.

⁴ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 12.ed.rev., ampl.e atual. - São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021. p.290.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

Aliás, cumpre ressaltar que, antes mesmo de existir expressa previsão legal sobre o tema, o parecer referencial já era uma prática respaldada nos princípios que orientam a Administração Pública, conforme é possível verificar da Orientação Normativa n. 55 da Advocacia Geral da União (AGU), publicada em 23 de maio de 2014, que teve sua legalidade reconhecida pelo Tribunal de Contas da União⁵.

O Parecer Referencial tem por escopo padronizar as manifestações jurídicas sobre matérias idênticas e recorrentes que, em razão do grande volume, possam impactar a atuação do órgão consultivo ou mesmo a celeridade dos serviços administrativos, permitindo a dispensa de análise jurídica particularizada sempre que o caso concreto se amoldar perfeitamente aos termos da manifestação referencial.

Destaca-se que no âmbito do município de Araruama foi publicado o Decreto n. 056 de 24 de Abril de 2025, que assim prevê:

Art. 1º. Fica admitida a elaboração de Parecer Referencial pela Procuradoria Geral do Município, no desempenho das atividades de consultoria e assessoria jurídica, quando houver processos e expedientes administrativos recorrentes ou com caráter repetitivo em que sejam veiculadas consultas sobre questões com os mesmos pressupostos de fato e de direito para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme que permita a verificação do atendimento das exigências legais mediante a simples conferência de atos administrativos, dados ou documentos constantes dos autos.

...

⁵ “9.2 Informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU n. 55, de 2014, esclarecendo a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma”. (Acórdão n. 2.674/2014-Plenário, TC 004.757/2014-9, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014).)



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

Art. 4º. A elaboração do Parecer Jurídico Referencial é de competência exclusiva da Procuradoria-Geral do Município, responsável pela assessoria e consultoria dos órgãos da administração direta, devendo ser firmado por no mínimo 02 (dois) Procuradores e ratificados pelo Procurador-Geral do Município, passando a ter caráter normativo.

Art. 5º. Os Pareceres Referenciais elaborados pela Procuradoria Geral do Município receberão número próprio em ordem sequencial, sem renovação anual, e serão disponibilizados no sítio eletrônico oficial da Prefeitura Municipal de Araruama e/ou de outra forma, desde que se assegure a confiabilidade, integridade, disponibilidade e autenticidade documental, sendo de uso obrigatório por todos os órgãos da Administração Direta.

Cumprido dizer que a PGM vem atuando muito sobrecarregada de trabalho com pouquíssimos procuradores, e, apesar do valoroso labor dos zelosos procuradores e assessores comissionados, que auxiliam o trabalho do Procurador Geral e dos subprocuradores, a análise de per si, de cada processo administrativo pode causar muita demora, assim, o Parecer Referencial, que expressamente previsto na Lei 14.133/2021 e no Decreto n. 056/2025.

Trata-se de medida de aprimoramento de gestão que efetiva o princípio constitucional da eficiência, assegurando maior agilidade no fluxo de trabalho e promovendo a racionalização da atividade do órgão jurídico, além de conferir maior celeridade aos procedimentos administrativos.

Destarte, conforme expressa previsão legal, a definição das hipóteses de dispensa de análise prévia cabe à autoridade máxima da instância jurídica, que deve observar os critérios da Lei n.14.133/2021 e do Decreto n. 056/2025.

O parecer referencial é instrumento jurídico essencial, voltado à orientação da Administração Pública em processos, diligências e expedientes administrativos repetitivos em situação idêntica, sob o ponto de vista das orientações jurídicas ali traçadas.

Deste modo, a presente manifestação segue com a definição dos contornos que autorizam a adoção do parecer referencial para contratação direta com lastro no art. 74, I, da



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

Lei Federal n. 14.133/2021, cumprindo destacar que incumbe à Administração, por meio da autoridade competente, atestar que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial.

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER REFERENCIAL

A finalidade deste parecer referencial é orientar juridicamente a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade (art. 53, §§ 1º e 4º, da Lei nº 14.133/2021).

É preciso esclarecer que esta análise jurídica:

- **não** abrange aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade; e
- **não** se confunde com auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.

FUNDAMENTAÇÃO

Dos requisitos legais para a inexigibilidade de licitação

As aquisições e contratações das entidades públicas devem seguir, obrigatoriamente, um regime legal. O fundamento principal para tanto se encontra previsto no art. 37, inciso XXI, da CRFB/88, o qual determina que, ressalvados 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.

A regulamentação para as licitações e contratações públicas foi inovada em âmbito nacional, por meio da promulgação da Lei nº 14.133/2021, mais conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC).

Entende-se que a licitação deve ser a regra em todas as contratações efetivadas pelo Poder Público, haja vista que se trata de um procedimento que se pauta pelo princípio da isonomia e que exige o envolvimento do maior número possível de interessados, visando



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

propiciar à Administração Pública o melhor negócio quando tendente à contratação de obras, serviços, compras, alienações, permissões e locações.

No entanto, existem aquisições e contratações que possuem características específicas, tornando impossíveis e/ou inviáveis a utilização dos trâmites usuais.

Tendo em vista, portanto, a realidade fática e que nem sempre a licitação será considerada viável, por ausência de competição, ou conveniente para o atendimento do interesse público, a Constituição admitiu que a legislação definisse casos de contratação direta, desde que devidamente motivada neste sentido e verificada alguma das hipóteses legais de afastamento do procedimento.

Cumprе ressaltar que, em que pese a norma permitir algumas contratações diretas sem a necessidade do processo de licitação, isso não significa que a Administração pode atuar de modo arbitrário. Pelo contrário, deve adotar o procedimento administrativo mais adequado, destinado à realização da melhor contratação possível, devendo sempre justificar a escolha do contratado, com vistas à satisfação do interesse público.

Considerando que o pedido de contratação foi baseado no art. 74, inciso I da Lei nº 14.133/2021, verifica-se que o referido dispositivo expõe o seguinte:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos;

(...)

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos, vedada a preferência por marca específica.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

A norma supracitada entende ser inaplicável a regra referente à licitação quando não for viável a competição para a aquisição de materiais, equipamentos, gêneros ou serviços fornecidos por representante comercial exclusivo.

Ressalte-se que as hipóteses previstas nos incisos da norma são meramente exemplificativas, sendo certo que na existência de um caso concreto de inviabilidade de competição que não se enquadre em nenhuma das hipóteses ali referidas, aplica-se o caput do artigo.

Observa-se, ainda, que a norma expressamente enumera algumas exigências e, como exigências legais, dúvida não há de que as mesmas devem ser atendidas integralmente para a efetivação da contratação.

Segundo a doutrinadora Vera Lúcia Machado D'avila⁶, a inexigibilidade de licitação “se define pela impossibilidade de licitar por inexistirem produtos ou bens que tenham características aproximadas e que, indistintamente, possam servir ao interesse público, ou por inexistir pluralidade de particulares que possam satisfazer o fornecimento de bens e serviços”.

Nessa toada, a hipótese prevista no inciso I trata do caso de fornecedor exclusivo, ou seja, há um único sujeito em condições de fornecer.

Quanto à comprovação da condição de exclusividade, o parágrafo primeiro do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 prevê que para “fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.”

Em estudo dedicado a este dispositivo, a doutrina de Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁷ assim aduz:

⁶ D'AVILA, Vera Lúcia Machado. *Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos*. 3ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1998

⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo* – 9. ed., – Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 202, p. 731/732

7



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

“A redação do novo dispositivo legal é clara ao indicar que a contratação direta, nesse caso, pode envolver não apenas a aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros, mas, também, os serviços. Com isso, supera-se a controvérsia existente na interpretação do antigo art. 25, I da Lei 8.666/1993 que gerava dúvidas sobre a sua incidência na contratação de serviços. De nossa parte, sempre sustentamos que seria possível a inexigibilidade na contratação de serviços prestados por fornecedor exclusivo. Contudo, a Orientação Normativa/AGU 15, que não se revela compatível com a art. 74 da nova Lei de Licitações, restringia a aplicação do referido dispositivo legal aos casos de compras, afastando-o da contratação de serviços. A comprovação da exclusividade do fornecedor, prevista no art. 74, I, da nova Lei de Licitações, será realizada mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica (art. 74, § 1.º, da nova Lei de Licitações). Considera-se empresário exclusivo a pessoa física ou jurídica que possua contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no País ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico (art. 74, § 2.º, da nova Lei de Licitações)”.

Nota-se que a principal diferença entre o art. 74, I, §1º da Lei nº 14.133/2021 e o art. 25, inciso I da Lei nº 8.666/93 consiste no fato de que a nova legislação não trouxe expressamente quem deve emitir os atestados de exclusividade para comprovação dessa condição.

Isso porque a simples apresentação do atestado pelas entidades elencadas no art. 25, I da Lei nº 8.666/93 não eram capazes de, por si só, comprovar a existência de uma



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

situação de inviabilidade absoluta de competição. O que ocorria, por muitas das vezes, era o arquivo e/ou declaração das informações prestadas pelos próprios interessados, e não uma pesquisa aprofundada para comprovação da condição de exclusividade⁸.

Por esta razão, a orientação da doutrina e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União segue no sentido de atribuir ao agente público responsável pela contratação o dever de adoção das medidas necessárias para comprovação da condição de exclusividade além da apresentação dos atestados de exclusividade.

Merece destaque o disposto na Súmula 255 do Tribunal de Contas da União, in verbis:

Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público, responsável pela contratação, a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.

De mesmo modo, há que se considerar que as cartas de exclusividade podem se prestar como elemento indicativo da inexigibilidade, a qual, todavia, requererá ser demonstrada pelo órgão responsável pela contratação.

Tal entendimento encontra amparo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, sumarizada pelo Acórdão 3.412/2012, cujo trecho relevante ora se transcreve.

A rigor, como meio de prova a demonstrar a inviabilidade de competição, o art. 25, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 contenta-se em exigir atestado fornecido por Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou entidades equivalentes que assegure a condição de exclusividade do fornecedor ou do prestador de serviço: (...) No entanto, à vista das limitações desses documentos em afirmar a veracidade dos fatos declarados, cuja falibilidade tem sido reiteradamente confirmado em casos concretos, a jurisprudência desta

⁸

<https://zenite.blog.br/como-comprovar-a-exclusividade-do-fornecedor-para-a-inexigibilidade-na-nova-lei-delicitacoes/#:~:text=Dentre%20as%20hip%C3%B3teses%20de%20inexigibilidade,empresa%20ou%20representante%20comercial%20exclusivo%E2%80%9D>



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

Corte de Contas e a doutrina têm defendido a necessidade de o gestor ir além dos atestados de exclusividade para verificar se, de fato, existe a inviabilidade de competição para fins de declaração de inexigibilidade de licitação, Neste diapasão, cito as Decisões nº 47/1995-TCU-Plenário e 578/2002-TCU-Plenário, bem como os Acórdão 200/2003-TCU-Segunda Câmara e 838/2004-TCU-Plenário. O Administrativista Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos (13ª edição, São Paulo: Dialética, 2009, p. 353-354), assim comenta acerca da ineficácia do referido dispositivo legal [...] (grifo nosso)

Desta feita, com o objetivo de justificar a condição de exclusividade do particular, deve a Administração Pública buscar todo e qualquer documento idôneo capaz de comprovar que o objeto que se pretende adquirir é fornecido e/ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, sob pena de não se configurar a hipótese de inexigibilidade de licitação constante no art. 74, inciso I da Lei 14.133/2021.

Do procedimento comum para fins de contratação direta

A Lei nº 14.133/2021 trouxe em seu art. 72 indicações pormenorizadas dos documentos que devem instruir o processo de contratação direta, de forma que se pode denominá-lo como um procedimento comum para os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação. Senão 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



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

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. 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.

Diante a norma supramencionada, denota-se que as contratações diretas fundamentadas na Lei nº 14.133/2021 devem seguir obrigatoriamente as exigências elencadas pelo art. 72, dentro das especificidades de cada processo, seja ele de inexigibilidade ou de dispensa de licitação.

Desse modo, o processo que ensejar a contratação direta deve ser adotado com a formalização, a cautela e os critérios necessários.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que a Lei nº 14.133/2021 dispôs em seu art. 73 sob aplicação de sanção ao contratado e ao agente público, no contexto da contratação direta nos casos de dolo, fraude ou erro grosseiro:

Art. 73. 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.

Em complemento, o art. 337-E da Lei nº 14.133/2021 configura como crime em licitações e contratos administrativos “admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei”, cuja pena prevista é de 4 (quatro) a 8 (oito) anos de reclusão e multa.

Isso posto, torna-se imprescindível que o gestor responsável pela contratação na modalidade de inexigibilidade e/ou dispensa de licitação observe criteriosamente os requisitos legais para viabilizar a formalização adequada e regular da contratação direta, se atentando aos termos apresentados nos pareceres da Controladoria-Geral do Município e desta ProcuradoriaGeral.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

Da Fase de Planejamento

A Lei nº 14.133/2021 conferiu maior destaque à importância do planejamento na fase preparatória da contratação direta, sendo este um dos princípios basilares da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos na forma de seu art. 5º, in verbis:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

O planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Para Marçal Justen Filho⁹, o princípio do planejamento representa:

[...] o dever de previsão das ações futuras, abrangendo inclusive eventos não relacionados diretamente à atuação administrativa, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas [...].

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender a referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos.

⁹ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 2021, p. 128



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

Em prol da gestão eficiente dos recursos públicos, é crucial a realização de um planejamento da contratação pública, tendo em vista que é nesta fase em que serão definidas as especificações do objeto, bem como suas quantidades e preços praticados pelo mercado, subsidiando a decisão da Administração quanto a sua necessidade, o tempo, as soluções possíveis, os riscos envolvidos, os recursos financeiros disponíveis e as variáveis previsíveis.

Do Documento de Formalização da Demanda (art. 72, I)

O Documento de Formalização da Demanda consiste em documento obrigatório que deverá constar em qualquer processo de contratação, de acordo com os arts. 12, inciso VII e 72, inciso I da Lei nº 14.133/2021.

O documento deverá apresentar os elementos que justificam o pedido da contratação, suas especificações e o fundamento legal, demonstrando o interesse público envolvido.

Dos Estudos Técnicos Preliminares e da Análise de Riscos (art. 72, I)

De acordo com o art. 6º, inciso XX da Lei nº 14133/201, o Estudo Técnico Preliminar – ETP é o “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. ”

A sua elaboração será realizada nos termos do art. 18, §1º. Senão vejamos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

(...)



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

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;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

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.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Trata-se de um instrumento de concretização do princípio do planejamento no âmbito das contratações públicas, sendo certo frisar que a própria lei faculta a sua elaboração, conforme redação do art. 72, inciso I da Lei nº 14.133/2021¹⁰.

De mesmo modo optou o legislador municipal na elaboração do Decreto Municipal nº 009/2024 e nº 014/2024, que dispõe que o processo de inexigibilidade será instruído com o Estudo Técnico Preliminar, se for o caso.

Quanto à realização da Análise de Riscos, o art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar “a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual”.

No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas com base nas premissas estabelecidas pela Lei n. 14.133/2021, sendo certo que tais recomendações devem ser incorporadas no planejamento desta contratação.

¹⁰ 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;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XXVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação.

Do Termo de Referência (art. 72, I)

Quanto ao Termo de Referência, verifica-se que este passou a ser o documento exigido nas contratações para compras e serviços, excepcionando obras e serviços de engenharia. O artigo 6º, inciso XXIII, da Lei n. 14.133/2021 dispõe todas as cláusulas e condições essenciais exigidas:

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

[...]

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) 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;
- j) adequação orçamentária;

Especificamente em relação a compras, também devem ser observadas as exigências do art. 40, §1º, da Lei n. 14.133, de 2021, que assim aduz:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Em suma, o Termo de Referência é o documento elaborado na etapa do planejamento da fase preliminar da licitação ou da contratação direta que, em regra, reunirá informações que possibilitará ao gestor a avaliação de viabilidade – técnica e econômica – da futura contratação pública para compras de bens e/ou prestação de serviço, a fim de atender às necessidades da Administração Pública¹¹.

¹¹ PGE_688c7678dfe741bbdedbf9c4b191c51d.pdf (amapa.gov.br)



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

Da Estimativa de Despesa e Da Justificativa do Preço (art. 72, II e VII)

O art. 72, inciso II da Lei nº 14.133/2021 estabelece a necessidade da estimativa da despesa, que deverá ser calculada na forma prevista no art. 23 da mesma lei.

O orçamento estimado das contratações públicas é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

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.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento

Nas hipóteses de contratação direta em que não for possível estimar a despesa, conforme disciplina o art. 23, §1º, o contratado “deverá comprovar previamente que os 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”, em consonância com a redação do art. 23, §4º da Lei nº 14.133/2021.

Por sua vez, o Decreto Municipal nº 010/2024 se manifesta de mesmo modo.

Da Demonstração Da Compatibilidade Da Previsão De Recursos Orçamentários (art. 72, IV)

A necessidade de declaração da existência de recursos orçamentários está disposta no inciso IV do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, sendo esta, portanto, uma exigência legal prescrita tanto nesta lei quanto na Lei nº 4.320/1962. Senão vejamos:

Lei nº. 14.133/2021:

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:

[...]

IV- Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

[...]

Lei nº. 4.320/1964:

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Da Habilitação do Fornecedor (art. 72, V)



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 62, dispõe que a habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto do certame, abrangendo documentações jurídicas, técnicas, fiscais, sociais, trabalhistas e econômico-financeiras.

Por oportuno, cabe reforçar a necessidade de verificação da vigência e adequação dos documentos de habilitação, uma vez que não é permitida a celebração de contrato e aquisição de objetos sem que seja comprovada, em sua totalidade, a manutenção das condições de habilitação.

Da Justificativa da Escolha do Fornecedor (art. 72, VI)

O art. 72, inciso VI, da Lei nº 14.133, de 2021, determina que seja justificada a escolha do fornecedor, o que significa dizer, nos casos da contratação direta por inexigibilidade de licitação, que há apenas um produtor, empresa ou representante comercial exclusivo que pode fornecer o item e/ou serviços que necessita a Administração Pública.

Importante frisar que, nos termos do art. 74, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, “a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.”

Da Autorização da Autoridade Competente (art. 72, VIII)

O inciso VIII do art. 72 da nova Lei de Licitações exige que haja a autorização da autoridade competente para que possa ocorrer a contratação direta.

Nos termos do parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, 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.

DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO

Os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação da Lei nº 14.133/21 devem ser instruídos com a documentação prevista no art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

Adiante, são detalhadas as etapas que compõem o processo de contratação direta previsto no art. 74, I da Lei nº 14.133/2021, cuja observância deve ser verificada pelo órgão de apoio jurídico para fins de examinar a regularidade jurídico-formal do processo.

1. Documento de Formalização da Demanda, emitido pelo setor requisitante da contratação (art. 72, I, da Lei nº 14.133/2021 c/c Decreto Municipal nº 009/2024) e a sua comprovação no Plano de Contratações Anual, se for o caso.

O início do processo acontece a partir da emissão da solicitação de contratação pelo setor requisitante do órgão ou entidade interessada. Referido documento deve evidenciar e detalhar a necessidade administrativa.

A solicitação deve vir acompanhada de Documento de Formalização da Demanda (DFD), salvo se dispensado o registro da contratação no PCA.

2. Elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), quando for o caso, ou a justificativa para sua não obrigatoriedade.

Por meio do Estudo Técnico Preliminar, evidencia-se o problema a ser solucionado pela Administração Pública e se avaliam as alternativas disponíveis para a sua resolução.

Em algumas situações, a elaboração do ETP é uma etapa obrigatória no planejamento das contratações Públicas.

Sendo necessária a elaboração do ETP, é possível que se chegue à constatação de que o serviço se enquadra dentre as atividades descritas no art. 74, inciso I, da Lei 14.133/2021. Nesse caso, na fase de elaboração do estudo preliminar, a Administração já realizará uma prospecção no mercado, sinalizando que a entidade ou a instituição apontada reúne as características esperadas para executar o serviço com a qualificação necessária.

Se, todavia, a Administração avaliar que o caso não se enquadra dentre as hipóteses que obrigam a realização do ETP, deverá juntar as devidas justificativas, abordando, inclusive, que não se trata de um serviço inédito e, quando já executado, que não é recomendável revisitar as alternativas disponíveis.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

3. Elaboração de Mapas de Gerenciamento de Riscos e Matriz de riscos

O mapa de riscos constitui “documento que materializa a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual e propõe controles capazes de mitigar as possibilidades ou os efeitos da sua ocorrência.”

Já a elaboração de matriz de riscos é obrigatória nas contratações de grande vulto, que superem o valor previsto no inciso XXII do art. 6º da Lei Federal nº 14.133, de 2021, sendo facultativa em processos cuja natureza envolva riscos relevantes que possam ocasionar o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Em casos tais, a matriz deverá estar prevista em cláusula específica da minuta contratual anexa ao edital, destinando-se a identificar os possíveis eventos incertos e supervenientes à assinatura do contrato que possam ocasionar desequilíbrio econômico-financeiro e a definir as medidas necessárias a serem tomadas pelas partes em face de tais eventos, com a distribuição de responsabilidade.

4. Elaboração de Termo de Referência

O Termo de Referência é documento obrigatório nos processos de contratação direta, de modo que deverão estar previstos, no que couber, os elementos listados nos Decretos Municipais nº 009/2024 e 014/2024.

O Termo de Referência deverá, assim, definir o objeto, indicando e detalhando os produtos que devem ser apresentados pela entidade. Para o dimensionamento dos serviços, orienta-se elencar as qualificações dos profissionais que devem estar presentes na equipe técnica, bem como, sempre que possível, o quantitativo de horas estimadas de cada profissional.

Considerando as características particulares do ajuste, o TR deverá fundamentar a necessidade da contratação por dispensa de licitação, informando o dispositivo legal no qual o caso específico se enquadra, a razão da escolha da prestadora dos serviços, a justificativa do preço a ser contratado e os requisitos de habilitação necessários para a formalização do contrato. Deve, ainda, descrever as obrigações das partes e as condições de sua execução, incluindo informações de prazos, locais e outras balizas necessárias para viabilizar a prestação contratual.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

Considerando a prévia elaboração do Estudo Técnico Preliminar ou, em caso de justificada dispensa, a realização de uma prévia análise do mercado para conhecer as instituições especialistas no objeto a ser contratado, o Termo de Referência já poderá apontar a entidade identificada como a mais capacitada para executar o objeto pretendido e dotada de inquestionável reputação ético e profissional.

A despeito de a hipótese de contratação direta não impor a demonstração de que a instituição é a única capaz de realizar o objeto da contratação, é necessário demonstrar as razões que embasaram a escolha daquela prestadora. A ausência de obrigatoriedade da realização de processo seletivo ou da publicização da intenção de contratar não afasta a necessidade de justificar a competência técnica e a credibilidade da instituição.

5. Documentos comprobatórios do valor da proposta apresentada pela entidade.

No inciso VII do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, exige-se que os autos sejam instruídos com a justificativa do preço da contratação.

É cediço que, mesmo nas situações de licitação inexigível, é necessário motivar os valores cobrados, demonstrando que atendem aos parâmetros de mercado.

No caso de inexigibilidade de licitação, em que não se pressupõe a inexistência de outros prestadores junto aos quais se possa coletar orçamento, deve-se, como regra, se proceder a uma pesquisa de mercado destinada a comprovar a razoabilidade dos preços propostos pela instituição que se pretende contratar.

O Decreto Municipal nº 010/2024 estabelece os parâmetros de pesquisa que devem ser seguidos, indicando aqueles que são prioritários.

Ainda quando não for possível comparar os preços propostos com outros já praticados em serviços semelhantes, é possível que parcelas do objeto permitam a obtenção de parâmetros de mercado para justificativa dos preços. É o caso, por exemplo, de itens relativos a objetos já licitados (ex: material de expediente, terceirização de mão de obra) e de parcelas de serviços remunerados por hora técnica, cujos valores podem ser obtidos em tabelas de referência oficiais. Reconhece-se, no entanto, que, pela especificidade dos serviços envolvidos nas contratações com fundamento no art. 74, I da Lei 14.133/2021, em algumas situações, é difícil identificar referenciais seguros no mercado para cotejo dos preços.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

A própria Lei nº 14.133/2021, em seu art. 23, §4º, permite que, em casos de impossibilidade de pesquisa de preço com outros parâmetros de mercado em contratações diretas, sejam obtidos referenciais de prestações anteriores da própria empresa ou entidade a ser contratada. Prevê a lei:

“§4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos § 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os 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”.

Importa observar, contudo, que os referidos dispositivos impõem a verificação da possibilidade de os serviços serem orçados com base em composições extraídas de tabelas de referência ou outras fontes de mercado, somente autorizando a solução nele consagrada (recurso a preços praticados pelo próprio prestador em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza) na hipótese de não ser possível o recurso a tais fontes, o que deve ser, portanto, devidamente justificado pelo setor responsável pela avaliação do preço.

Nessa senda, deve-se verificar se os autos estão instruídos com provas documentais atualizadas (notas fiscais, contratos, publicações oficiais, dentre outros) que demonstrem a compatibilidade do valor proposto pela instituição a ser contratada com contratações semelhantes, cumprindo, assim, a exigência contida no art. 72, VII, da Lei nº 14.133/2021.

6. Declaração de compatibilidade de preços subscrita pelo agente competente.

Diante dos elementos colacionados ao processo, deve ser apresentada declaração do setor competente acerca da compatibilidade mercadológica do preço contratual, com identificação da metodologia utilizada. Nesse documento, quando for o caso, devem ser apontadas eventuais especificidades que obstam ou dificultam a apresentação de documentos comprobatórios dos preços praticados pela entidade.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

7. Juntada dos documentos de habilitação e de regularidade fiscal, social e trabalhista e de qualificação mínima definidos no Termo de Referência.

Em relação aos documentos de habilitação, deve ser obedecida a regra constitucional da exigência apenas dos requisitos de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (CF, art. 37, XXI). Isso significa que tais exigências devem ser compatíveis com o objeto da contratação e necessárias para comprovar a experiência da entidade e sua solidez econômica para executar o objeto. De outra ponta, as exigências de habilitação não devem ser de tal modo condescendentes a ponto de possibilitar a contratação de entidades sem condições de realização do objeto.

Como dito anteriormente, os requisitos de habilitação devem estar previstos no Termo de Referência e constituem o parâmetro para análise da regularidade da instituição.

Quanto à regularidade fiscal, social e trabalhista, devem ser apresentados os documentos definidos no TR dentre os previstos no art. 68 da Lei nº 14.133/21, além de declaração que ateste o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Em relação à habilitação técnica, deve-se comprovar a experiência da entidade em objetos semelhantes ao que se pretende contratar, através de atestados, contratos anteriores ou outros instrumentos que demonstrem a realização de serviços de natureza similar. É possível que a documentação relacionada já tenha sido utilizada para a demonstração da inquestionável reputação ética e profissional, mas é importante enfatizar que, além da demonstração dos atributos intelectuais, deve-se comprovar que a entidade que se pretende contratar tem experiência suficiente para a realização daqueles serviços.

8. Demonstração de previsão dos recursos orçamentários necessários à contratação, com a indicação das rubricas (art. 72, IV, da Lei nº 14.133/2021).

Para demonstrar a existência de recursos orçamentários, faz-se necessário instruir os autos com a Declaração de Disponibilidade Orçamentária (DDO), consignando a existência de dotação orçamentária na LOA vigente para a cobertura das despesas previstas para o exercício financeiro em curso.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

Ressalta-se que a assinatura do contrato e conseqüentemente a sua execução deve ser precedida da emissão do empenho prévio e integral e em valor suficiente para cobertura das despesas do exercício.

Não havendo empenho integral, será necessário providenciar o apostilamento das notas de empenho complementares, conforme cláusula contratual a ser inserida.

9. Designação do agente de contratação ou do agente público para a condução da contratação.

Tratando-se de contratação direta, o Decreto Municipal nº 014/2024, prevê que a condução dos processos se dará por agente de contratação, quando houver, ou, nos órgãos e entidades em que não haja agente de contratação, por qualquer agente público designado para este fim. Caso a contratação não ultrapasse os valores previstos nos incisos I e II do art. 75 da Lei 14.133/2021, ainda que haja agente de contratação, o processo poderá ser conduzido por agente público designado, nos termos do §2º do art. 6º.

Desse modo, cumpre juntar aos autos o ato de designação do agente de contratação ou do agente público responsável pela condução da dispensa de licitação.

10. Autorização da autoridade competente (art. 72, VIII, da Lei nº 14.133/2021).

Após a instrução do processo na forma prevista no presente opinativo, os autos devem ser remetidos à autoridade competente para validação dos atos praticados e autorização da contratação direta.

Cumpre asseverar que os elementos discriminados no art. 72 da Lei nº 14.133/2021 foram objeto de tópicos específicos do presente parecer. Desse modo, quando o processo for submetido ao crivo da autoridade competente, já devem constar documentos que registram a “comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (inciso V), a “razão da escolha do contratado” (inciso VI) e a “justificativa do preço” (inciso VII), todos avaliados pelos agentes públicos responsáveis em pareceres técnicos.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

O ato de autorização da autoridade deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sistema eletrônico oficial e, via integração, no Portal Nacional de Contratações Públicas PNCP.

11. Emissão da Nota de Empenho, Assinatura e publicação do contrato e exigência da garantia contratual.

Finalizada a fase interna do processo de contratação direta, necessário que seja emitido empenho em valor suficiente para cobertura das despesas do exercício ou em valor correspondente ao quadrimestre em vigor.

O contrato, então, deverá ser assinado pelos representantes legais das partes. Em conformidade com o art. 94, a divulgação do instrumento no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer, nos termos do inciso II, no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da data de assinatura do instrumento.

A contratada deverá apresentar a garantia de execução dentre as modalidades descritas no art. 96 da Lei nº 14.133/2021 na hipótese de o TR ter previsto tal encargo e definido sua exigência no momento da assinatura do contrato.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria-Geral do Município conclui que o presente Parecer Referencial deverá ser utilizado na instrução de processos administrativos que visem contratação direta com base no art. 74, I, da Lei n. 14.133/2021, no âmbito das Secretarias Municipais de Araruama.

A utilização da presente manifestação referencial fica condicionada à juntada dos seguintes documentos no processo:

- a) Declaração da autoridade competente de que o caso concreto se amolda, perfeitamente, aos termos da manifestação referencial adotada;
- b) Cópia do Parecer Referencial;
- c) CheckList previsto no Anexo I devidamente preenchido e assinado pelo servidor responsável.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

Registre-se, ainda, que, após a celebração do Contrato, o feito deverá ser encaminhado para o Controle Interno para registro e publicação.

Esta manifestação jurídica consultiva é referencial. Isso quer dizer que seus termos são aplicáveis a processos administrativos que tratem da mesma matéria. Como consequência, não haverá necessidade de análise individualizada dos respectivos processos. Para tanto, é preciso que o setor competente ateste expressamente que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo anexo.

Em caso de dúvida jurídica, a Procuradoria deve ser consultada, para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos específicos.

As orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

Publica-se na forma do art. 5º do Decreto n. 056 de 24 de Abril de 2025.

Araruama/RJ, 25 de agosto de 2025.

ROBERTO LOPES A NETO

SUBPROCURADOR GERAL DE ADMINISTRATIVO



PAULO VICTOR DE PAIVA CUNHA

SUBPROCURADOR GERAL DE CONTENCIOSO



MARLON COSTA DE FIGUEIREDO

SUBPROCURADOR GERAL TRIBUTÁRIO E DE DÍVIDA ATIVA



RONAN SENNA GOMES

PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

ANEXO I

CHECKLIST PARA CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA PESQUISA, ENSINO, DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL OU RECUPERAÇÃO SOCIAL DO PRESO. ART. 74, I DA LEI Nº 14.133/21.

(Contratação Direta – fundamento no inciso I do Art. 74 da Lei 14.133/2021) ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS EXIGIDOS (FUNDAMENTO LEGAL):	NÃO/SIM e ID:
1-Documento de formalização de demanda (DFD)	
2- Declaração de que o objeto a ser contratado consta do Plano de Contratações Anual ou justificar em caso de ausência	
3-Autorização da Autoridade Competente para o prosseguimento do processo de contratação	
4- Estudo Técnico Preliminar - ETP (art. 18, § 1º e § 2º, da Lei n.14.133/2021) ou justificativa do servidor competente atestando a opção pela sua não elaboração no caso concreto	
5- Termo de Referência contendo as especificações e a quantidade estimativa do objeto, devidamente aprovados pela autoridade competente, quando não dispensada sua elaboração (caso no qual o ETP deve conter todas as informações necessárias para a caracterização da contratação e a identificação do quantitativo necessário e do local de entrega do bem ou da prestação do serviço)	
6- Justificativa da necessidade da contratação com a devida comprovação no processo.	
7- Ato de designação dos agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à contratação (Art. 7º, caput, da Lei Federal n. 14.133/2021)	



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

<p>8- Documentos de habilitação jurídica, qualificação técnica/econômica, se for o caso, e de regularidade fiscal, trabalhista e em relação ao FGTS Deve ser juntada declaração, por parte da contratada, quanto ao cumprimento do art. 7º, XXXIII, da CF/88 e art. 92, XVII, da Lei n. 14.133/2021.</p> <p>Antes de formalizar o contrato, a Administração deverá também verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.</p>	
<p>9 - Proposta vigente, original e documentos que a instruírem, devendo ser aferido que não contém características do art. 59 da mesma lei.</p>	
<p>10 - Autorização motivada da contratação a ser emitida pela autoridade competente que ateste as razões para a escolha do fornecedor ou prestador exclusivo, que devem ser expressas de modo circunstanciado, como também a economicidade da contratação pretendida.</p>	
<p>11 - A publicação/divulgação do ato que autoriza a contratação direta e do extrato decorrente do contrato que deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no sítio eletrônico oficial do Município e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP.</p>	
<p>12 - Cópia integral do Parecer Referencial.</p>	
<p>13 - Declaração da autoridade competente de que o caso concreto se amolda, perfeitamente, aos termos da manifestação referencial adotada (anexo II).</p>	
<p>14 - Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, mediante solicitação de reserva ou documento equivalente e Declaração de adequação financeira e compatibilidade com as leis orçamentárias e financeiras.</p>	



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo**

ANEXO II

Instruções para preenchimento

O presente atestado deverá ser preenchido e assinado pela autoridade competente da área competente para a análise técnica.

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto:

Atesto que o caso concreto contido no bojo dos presentes autos amolda-se à hipótese analisada pelo PARECER REFERENCIAL N° 006/2025, cujas recomendações foram integralmente atendidas.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Geral do Município.

Atesto também que a lista de verificação atualizada da PGM para dispensa em razão do valor foi preenchida e juntada ao processo.

....., de..... de 20.....

Secretário(a) Municipal de xxxxxxxxxxxx
Ordenador da despesa (Decreto Municipal n. 51/2025)