



Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Macaé
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011.

PROCESSO Nº 568/2025 - DISPENSA DE LICITAÇÃO

Objeto: Contratação de empresa especializada realizar os serviços de manutenção preventiva (conservação e assistência técnica) e corretiva de elevador instalado no Museu do Legislativo.

PARECER JURÍDICO

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO FUNDAMENTADA NO ART. 75, II, DA LEI Nº 14.133/21. VALOR INFERIOR AOS LIMITES LEGAIS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE ELEVADOR. CUMPRIDAS AS RECOMENDAÇÕES. OPINA-SE PELO PROSSEGUIMENTO.

RELATÓRIO

1. Cuida-se de processo encaminhado a este órgão jurídico, oriundo de pedido administrativo realizado pela Diretoria de Licitações e Contratos, com vistas à análise jurídica da contratação, mediante Dispensa de Licitação, nos termos do art. 75, II e §3º, da Lei nº 14.133/21, conforme objeto descrito em epígrafe.

2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Processo de Compras nº 930552-91/2025 - Solicitação de despesas nº 25/2025 elaborada pela Comissão de Planejamento visando a contratação de serviços do objeto destacado nos autos através de Dispensa de Licitação, com fundamento no art. 75, II, da Lei nº 14.133/21, anexando: Documento de oficialização da demanda, Estudo técnico preliminar nº 17/2025, Minuta do Termo de Referência para prestação de serviços nº 16/2025 - (TR), Autorização da presidência para Prosseguimento Cotação de preços, acompanhando de anexos - (doc. 4- 85);
- b) Manifestação da Controladoria Geral - (doc. 79-85);
- c) Contemplação do objeto no plano de contratação anual, Nova minuta do termo de referência atualizada e Designação dos agentes públicos responsáveis pela contratação - (doc. 87-130);
- d) Contingência orçamentária realizada pela Diretoria de Contabilidade - (doc. 109/110);
- e) Aviso de dispensa de licitação, acompanhada de 3 (três) anexos - (doc. 131-193);
- f) Despacho da DLC encaminhando os autos a este órgão jurídico - (doc. 194).



Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Macaé
Macaé Capital da Energia

Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011.



3. É o que tinha de relevante para relatar.

DA ANÁLISE JURÍDICA

4. Preliminarmente, cumpre salientar que a análise realizada por este órgão jurídico, por meio da emissão deste parecer nos termos do art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, restringir-se-á aos requisitos estritamente jurídicos. Não serão consideradas as escolhas administrativas relativas à conveniência e oportunidade, ou seja, este parecer não implica endosso ao mérito administrativo, nem adentra à competência técnica da Administração nos aspectos técnicos ou econômicos. A avaliação desses aspectos não compete a este órgão de assessoramento, por ausência da respectiva expertise técnica sobre matérias que estão além do escopo científico desempenhado, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.”

5. Urge salientar, ainda, que a análise tem como pressuposto os documentos e informações produzidos até o momento e constantes nos autos.

6. Conforme orientação doutrinária e jurisprudencial, o parecer é um ato meramente opinativo, ou seja, não vinculante, de forma que a decisão final ficará a cargo do ordenador de despesas, que assumirá a responsabilidade pelos atos praticados e pelas informações prestadas.

FASE PREPARATÓRIA DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

7. Com fulcro no princípio da juridicidade, relacionamos abaixo a legislação básica aplicável ao presente processo de contratação, sem prejuízo de se rever o presente posicionamento, caso sobrevenha a publicação de outros atos normativos municipais que regulamentem de forma diversa a Lei nº 14.133/21, desde que não incompatíveis, podendo, assim, ser pontualmente revistos e atualizados os pareceres futuros.



Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Macaé
Macaé Capital da Energia

Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011.



8. Assim, destacamos que, na presente dispensa de licitação, serão utilizadas as seguintes legislações, no que couber:

- a) Lei nº 14.133/21 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos;
- b) Lei Municipal nº 4.960/2022 e seu Decreto de regulamentação nº 26/2023, no que couber; e
- c) Resolução nº 2019/2023.

DA FUNDAMENTAÇÃO

9. A Lei nº 14.133/21 (NLLC) entrou em vigor em substituição às Leis nº 8.666/93 e nº 10.520/02, visando regulamentar o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988. Preceitua, em seu artigo, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública deverão ser precedidas, em regra, de licitação.

10. Assim, a Administração Pública, ao necessitar adquirir produtos ou contratar serviços, deve instaurar um processo de licitação, que é o instrumento legal colocado à sua disposição para fazer as escolhas das contratações necessárias, devendo eleger, sempre, a proposta mais vantajosa para o atendimento do interesse público diretamente envolvido.

11. No entanto, a própria Constituição previu a possibilidade de se afastar a exigência de licitação para a aquisição de bens e a contratação de prestação de serviços nos casos especificados na legislação.

12. Neste contexto, o legislador constituinte admitiu a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá ser dispensada, autorizando a Administração Pública a celebrar contratações diretas sem a necessidade de certame licitatório.

13. Deste modo, ocorrendo a hipótese de aquisições ou contratações que possuam características inviáveis e/ou impossíveis, a regra de licitar poderá ser excepcionada, por meio da dispensa ou da inexigibilidade de licitação.

14. A nova Lei Geral de Licitações entrou em vigor em 1º de abril de 2021, e nela foram previstas as hipóteses de dispensa de licitação, de acordo com os respectivos limites estabelecidos em seu art. 75.

15. No caso em questão, trata-se de certame sob a ótica do cabimento previsto no art. 75, II, da Lei nº 14.133/21, ou seja, a possibilidade de dispensa de licitação:

“Art. 75. É dispensável a licitação:

...


Câmara Municipal de Macaé
Eliano dos Santos Cardoso
Consultor Jurídico
Matrícula nº 1505-S - OAB/RJ 149.198


Câmara Municipal de Macaé
Alfredo Tanos Filho
Procurador Geral
Matrícula nº 1191-1 - OAB/RJ



Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Macaé
Macaé Capital da Energia

Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011.



II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras”;

16. O Governo Federal, por meio da edição do Decreto nº 12.343, de 30 de dezembro de 2024, atualizou o teto previsto para a escolha da modalidade de licitação prevista no art. 75, II, para a realização de outros serviços e compras.

17. Logo, a dispensa de licitação em razão do valor, prevista no inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, passou a ter como teto o valor de R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos).

18. O valor apresentado nos autos foi obtido após pesquisa de preços no painel de preços e com um fornecedor, realizada por meio de envio de e-mail pela Coordenadoria de Preços e Cotações, para um período de 12 (doze) meses. Foram obtidas a confecção do mapa comparativo, sendo a de menor valor **R\$ 21.600,00 (vinte e um mil e seiscentos reais)**.

19. O termo de referência, por sua vez, previu a modalidade de contratação por dispensa de licitação, em razão do valor estimado pela administração, conforme consta na **folha 151**. A adjudicação será global, e o regime de execução será por empreitada a preço unitário.

DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL/JUSTIFICATIVA DA DISPENSA

20. A Lei em seu art. 72, prevê que o processo de contratação direta, que inclui a hipótese de dispensa em razão do valor, deve ser necessariamente instruído com:

- 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.

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.”



Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Macaé
Macaé Capital da Energia

Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011.



21. Por ora, verifica-se:

a) O supracitado inciso I, uma vez que foram apresentados o Documento de Oficialização da Demanda - DOD (doc. 4-10), o Estudo Técnico Preliminar (doc. 12-30) e o Termo de Referência (doc. 150-165).

b) Quanto ao inciso II, depreende-se o seu cumprimento por meio dos documentos anexados, resultantes da pesquisa direta realizada com fornecedores e pesquisa no painel de preços pela Coordenadoria de Preços e Cotações (folhas 54-77).

c) **O inciso III será atendido por meio da emissão deste parecer, que ficará pendente do cumprimento das recomendações, caso existentes.**

d) Constam ainda as informações prestadas pela Diretoria de Contabilidade, com a Programação Orçamentária (doc. 109/110), restando atendido o requisito previsto no inciso IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

e) A comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, exigida no **inciso V**, será objeto de envio a partir da solicitação, desde que encerrado a análise quanto a aceitação da proposta, a ser feita através de critérios técnico-operacionais. **Desde modo, resta pendente a análise deste item.**

f) Quanto ao **inciso VI**, que prevê a indicação da razão da escolha do contratado, conforme o mapa comparativo de preços, apenas uma empresa apresentou proposta, razão pelo qual, na pesquisa prévia, não se pode extrair uma possível vencedora, pois ainda se encontra pendente a disponibilização do aviso do edital de dispensa eletrônica no Sistema Compras.gov.br.

g) Consta a respectiva autorização da autoridade competente na folha 52, apenas para efeito de prosseguimento, não se confundindo com a exigência da autorização contida no **inciso VIII**.

22. Deste modo, em uma análise preliminar, **há pendências a serem cumpridas**, as quais só serão possíveis de aferição após o término do procedimento. Caberá, após a emissão deste parecer e antes da homologação, na forma do art. 19 da Resolução nº 2019/2023, a análise criteriosa do Controle Interno desta Casa Legislativa.

DO PEDIDO DE PROPOSTAS E DO AVISO (PUBLICAÇÃO) DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

23. Conforme consta nos autos, a Coordenadoria de Preços e Cotações, após o envio de pedido de propostas de cotação de preços para empresas do ramo, obteve apenas um orçamento e foi utilizado o painel de preços para fechar os valores.

24. Alega a Coordenaria:



Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Macaé
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011.

“A pesquisa foi feita mediante a solicitação formal de cotação encaminhadas as empresas que atuam no ramo de atividade do objeto a que se pretende contratar. Os contatos foram obtidos mediante a consulta de empresas que participaram de pregões com objeto semelhante ao solicitado neste documento.(...)”

25. Deste modo, a proposta apresentada como de menor valor atende apenas para efeito de estimativa da futura contratação, uma vez que deverá ocorrer aviso em sítio eletrônico, pelo prazo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido contendo o interesse de obter propostas adicionais de eventuais interessados, nos termos do §3º do art. 75 da Lei 14.133/21, in verbis:

“Art. 75. (...)

§ 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.” [grifei]

Quando a administração pública decide adotar o procedimento do § 3º do Art. 75 da Lei nº 14.133/21, mesmo que o fornecedor tenha apresentado o valor mais baixo na cotação, ela está buscando obter uma proposta mais vantajosa por meio de negociação com o fornecedor selecionado. Esse procedimento visa garantir que a contratação seja realizada de forma mais econômica para a administração pública, conforme o interesse público.

26. Segundo ensinamento de Flávio Garcia Cabra¹, o parágrafo 3º da novel legislação, [4] esclarece que:

“a premissa do parágrafo é permitir que, mesmo não havendo uma licitação, possa haver uma concorrência na contratação por dispensa, de modo a permitir que a Administração realize a contratação direta mais vantajosa”.

27. No mesmo sentido, Carolina Zancaner Zockun e Luciana Leal Brayner averbam que a Lei nº 14.133/21:

“definiu um procedimento simplificado que possibilite, às contratações realizadas por meio da dispensa de licitação por baixo valor, o recebimento de propostas para o objeto pretendido, possibilitando aos particulares a manifestação de

¹ CABRAL, Flávio Garcia. In SARAI, Leandro (org). Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativo comentada por advogados públicos. 3ª Ed. São Paulo, Editora JusPodivm, 2023, p. 1044.



Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Macaé
Macaé Capital da Energia

Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011.



seu interesse na contratação e à Administração a seleção da proposta mais vantajosa entre aquelas recebidas”

28. Como se pode ver a NLLC não obriga a publicação, tendo em vista que se utilizou da expressão “preferencialmente”. Contudo, deve-se, obrigatoriamente atender o disposto no art. 39² da Resolução nº 2019/2023 e § 1º³ do art. 43 da Lei Municipal nº 4.960/2022, visando ficar claro que as razões da futura escolha pela administração atenderão o fim almejado levando em conta a proposta mais vantajosa.

29. A redação é clara: “As **demaís contratações** (...)”. Como se pode ver, na Resolução nº 2019/2023, não deixou margem discricionária para que as contratações no âmbito desta Câmara Municipal não sejam realizadas de forma diversa.

30. Deste modo, na redação “demaís contratações” estão inseridas as feitas por licitação, bem como, as realizadas por dispensa. Assim, encontra-se correto o procedimento ao disposto na legislação citada.

DA MINUTA DO AVISO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO

31. Verifica-se que a minuta de Aviso de Dispensa Eletrônica, constante na folha 132, **não traz em seu preâmbulo ou no objeto menção expressa à exclusividade do certame para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**, nos termos do art. 47 da Lei Complementar nº 123/2006.

32. Os artigos 47 e 48, inciso I, da Lei Complementar federal nº 123/2006, com a redação dada pela Lei Complementar federal nº 147/2014, *in verbis*:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.

² Art. 39. As demais contratações serão regidas integralmente pelos ditames da Nova Lei de Licitações e Contratos, devendo ser utilizado o Sistema Compras.gov.br, visando a melhor utilização e adequação às ferramentas oferecidas pela nova legislação.

³ Art. 43. (...) § 1º Para fins de operacionalização dos processos licitatórios e de contratação direta, será utilizada o Sistema Compras.gov.br ou outro que vier a substituí-lo.



Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Macaé
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011.

Art. 48. **Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:**

I - **deverá** realizar processo licitatório **destinado exclusivamente** à participação de microempresas e empresas de pequeno porte **nos itens de contratação** cujo valor seja de **até R\$ 80.000,00** (oitenta mil reais); [...] [grifamos].

33. Conforme estabelecido no art. 48, inciso I, a Administração Pública deverá realizar licitação destinada exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, com o valor de até R\$ 80.000,00 por item.

34. Embora o subitem 7.9.2, inserido na cláusula 7 – ingresso na dispensa e cadastramento da proposta inicial em específico (folha 135), faça referência genérica ao cumprimento dos requisitos da LC nº 123/2006 e ao tratamento favorecido previsto em seus arts. 42 a 49, **tal disposição não supre** a necessidade de consignar no preâmbulo a destinação exclusiva do certame às ME/EPP.

35. Se a exclusividade não aparece de forma clara no preâmbulo ou no objeto do aviso de dispensa, mas apenas diluída em uma cláusula sobre ingresso/cadastramento, há risco de:

a) Não ficar transparente para o mercado que se trata de procedimento exclusivo para ME/EPP, dificultando a publicidade efetiva.

b) Enfraquecer a segurança jurídica da contratação, podendo abrir margem para questionamentos (internos ou externos, inclusive de órgãos de controle).

c) Configurar descumprimento formal da LC nº 123/2006, já que a exclusividade deveria constar de forma destacada no edital/aviso.

36. Ressalte-se que a ausência dessa informação de forma clara e destacada no preâmbulo pode comprometer a transparência do procedimento e reduzir a efetividade da política pública de incentivo aos pequenos negócios, prevista na legislação. Ademais, fragiliza a publicidade do aviso, **uma vez que fornecedores que não se enquadram na condição de ME/EPP podem indevidamente se habilitar**, ensejando potenciais questionamentos futuros.

37. Diante disso, **recomenda-se a inclusão expressa no preâmbulo (folha 132) da informação de que o presente procedimento é exclusivo para participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**, em observância ao disposto no art. 47 da Lei Complementar nº 123/2006.

DAS DEMAIS CLÁUSULAS DO AVISO DE LICITAÇÃO

38. A presente minuta identificou: o objeto da contratação direta; a forma de participação, o critério de julgamento, o ingresso na dispensa e a forma de envio das



Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Macaé
Macaé Capital da Energia

Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011.



propostas; os prazos legais; as exigências de habilitação dos proponentes (habilitação jurídica, regularidade fiscal, apresentação de declarações); as condições de participação; as orientações sobre a interposição de impugnações e recursos administrativos; as sanções administrativas por descumprimento; as obrigações do contratante/contratado(a); as condições de pagamento, entre outras disposições específicas, além dos anexos necessários à contratação.

39. No aviso de dispensa de licitação, verifica-se a ausência de previsão de garantia contratual. No entanto, constata-se que a minuta contratual acostada aos autos, em sua cláusula sexta (folha 179), prevê a exigência de garantia para a execução do contrato.

40. A minuta contratual acostada aos autos, em sua cláusula sexta (folha 179), prevê a exigência de garantia para a execução do contrato. Entretanto, não consta nos autos ou no aviso de dispensa qualquer justificativa técnica que motive tal previsão.

41. Nos termos do art. 96 da Lei nº 14.133/2021, a exigência de garantia constitui faculdade da Administração, devendo ser fixada no edital de licitação, de forma motivada, em razão de riscos específicos do objeto. Embora o dispositivo mencione expressamente o edital, admite-se sua aplicação analógica às contratações por dispensa e inexigibilidade, uma vez que a finalidade da norma é assegurar o cumprimento das obrigações contratuais.

42. Todavia, a imposição de garantia, sem fundamentação, mostra-se inadequada ao presente caso. O contrato em exame decorre de dispensa eletrônica, possui valor reduzido (R\$ 21.600,00) e destina-se a contratação exclusiva para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, nos termos do art. 47 da LC nº 123/2006. Nessas hipóteses, a exigência de garantia pode se revelar desproporcional ao valor contratado, além de restringir a competitividade, em afronta aos princípios da razoabilidade, da economicidade e da isonomia.

43. Diante disso, **recomenda-se:**

a) A exclusão da cláusula sexta (folha 179) da minuta contratual que prevê a exigência de garantia; ou, alternativamente,

b) A apresentação de justificativa técnica expressa, demonstrando riscos concretos que fundamentem a necessidade da garantia, em conformidade com a aplicação analógica do art. 96 da Lei nº 14.133/2021, prevendo-se no aviso de dispensa eletrônica.

ANEXO III- MINUTA DO CONTRATO

44. Após revisão da redação, entendemos que estão presentes as cláusulas necessárias no instrumento. Contudo, há a necessidade de algumas retificações, a saber: **Retificar** no preâmbulo do contrato o termo “Contrato de COMPRA” para Contrato de prestação de serviços.





Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Macaé
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011.



III - CONCLUSÃO

45. Ante o exposto, **levando-se em consideração os documentos até o momento produzidos e desde que cumpridas as recomendações: 21, "e", "g", e 37** com fulcro no art. 53, caput e §4º, da Lei nº 14.133/2021, esta Procuradoria Jurídica manifesta-se pela legalidade do processo de contratação direta, inclusive da minuta do Aviso de Contratação Direta a ser publicado de forma a garantir a busca de melhor proposta visando a contratação empresa especializada para realizar serviços de manutenção preventiva (conservação e assistência técnica) e corretiva de elevador instalado no Museu do Legislativo, por meio de Dispensa de Licitação, fundamentada no art. 75, II, da Lei nº. 14.133/2021, opinando, assim, pelo regular prosseguimento do feito.

Macaé/RJ, 23 de setembro de 2025


Adriano dos Santos Martins
Consultor Jurídico
MA 1505 780/RJ 140.196