



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



PROCESSO Nº 000734/2025 - DISPENSA DE LICITAÇÃO

Objeto: Contratação de empresa especializada realizar projeto, fornecimento de matéria instalação de banco capacitores.

PARECER JURÍDICO

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO FUNDAMENTADA NO ART. 75, I, DA LEI Nº 14.133/21. VALOR INFERIOR AOS LIMITES LEGAIS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZA A PARA REALIZAR PROJETO, FORNECIMENTO DE MATÉRIA INSTALAÇÃO DE BANCO CAPACITORES. OPINA-SE PELO PROSSEGUIMENTO COM RESSALVAS E DEVIDAS JUSTIFICATIVAS.

RELATÓRIO

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, I, da Lei nº 14.133/21, conforme objeto descrito em epígrafe.

Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Processo de Compras nº 930552-95/2025 - Solicitação de despesas nº 49/2025 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, I, da Lei



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



- nº 14.133/21, anexando: Documento de oficialização da demanda, Estudo técnico preliminar nº 734/2025, Minuta do Termo de Referência para prestação de serviços nº 15/2025 - (TR), Autorização da presidência para Prosseguimento Cotação de preços, acompanhando de anexos – (doc. 47- 72);
- b) Manifestação da Controladoria Geral – (doc. 73-79);
 - c) Contemplação do objeto no plano de contratação anual, Nova minuta do termo de referência atualizada e Designação dos agentes públicos responsáveis pela contratação;
 - d) Contingência orçamentária realizada pela Diretoria de Contabilidade – (doc. 80/82);
 - e) Aviso de dispensa de licitação, acompanhada de 3 (três) anexos – (doc. 83-100);
 - f) Publicação comissão de contratação (doc.101)
 - g) Aviso de Dispensa eletrônica (102-163)
 - h) Despacho da DLC encaminhando os autos a este órgão jurídico – (doc. 164).

É o que tinha de relevante para relatar.

DA ANÁLISE JURÍDICA

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 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



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

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.”

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

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

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.



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) **DECRETO Nº 12.343, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2024**
- c) Lei Municipal nº 4.960/2022 e seu Decreto de regulamentação nº 26/2023, no que couber; e
- d) Resolução nº 2019/2023.

DA FUNDAMENTAÇÃO

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.

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.

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.

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.



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



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.

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.

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:

...

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; (Vide Decreto nº 10.922, de 2021) (Vigência) (Vide Decreto nº 11.317, de 2022) Vigência (Vide Decreto nº 11.871, de 2023) Vigência (Vide Decreto nº 12.343, de 2024) Vigência

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, I, para a realização de obras e serviços de engenharia para até R\$ 125.451,15 (cento e vinte e cinco mil, quatrocentos e cinquenta reais e quinze centavos.

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 disposto acima para o caso espec[ífico] em análise.



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



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, foram obtidas a confecção do mapa comparativo, sendo a média o valor **R\$ 113.185,97 (cento e treze mil, cento e oitenta e cinco reais e noventa e sete centavos)**.

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 71**. A adjudicação será global, e o regime de execução será por empreitada a preço unitário.

DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL/JUSTIFICATIVA DA DISPENSA

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.*



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



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. "

Por ora, verifica-se:

- a) O supracitado inciso I, uma vez que foram apresentados o Documento de Oficialização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar 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 .
- c) **O inciso III será atendido por meio da emissão deste parecer.**
- d) Constam ainda as informações prestadas pela Diretoria de Contabilidade, com a Programação Orçamentária), 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.
- f) Consta a respectiva autorização da autoridade competente, apenas para efeito de prosseguimento, não se confundindo com a exigência da autorização contida no **inciso VIII**.



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



Deste modo, em uma análise preliminar, cumpre esclarecer que as **eventuais pendências aqui apontadas**, 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 no exercício do controle preventivo, **conforme irá ser delineado por este parecerista.**

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

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, foram obtidos orçamentos através da média ofertada.

Deste modo, a proposta apresentada como a média serve 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]



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

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.

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”.

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

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.

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.

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.

A redação é clara: “As **demais 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.

Deste modo, na redação “demais 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 Divergência entre o Parecer Técnico e o Termo de Referência, e da Ausência de Detalhamento de Custos

Ressalta-se, conforme verificado às fls. 23 dos autos, que o engenheiro responsável, em seu parecer técnico, manifestou-se expressamente no sentido de que, após a aprovação do projeto executivo contendo o dimensionamento do banco de capacitores, a contratação deveria ser procedida exclusivamente por meio de licitação para o fornecimento e instalação dos equipamentos.

Todavia, observa-se que o Termo de Referência constante às fls. 29 diverge dessa orientação técnica, ao prever no objeto da contratação a elaboração do projeto executivo juntamente com o fornecimento e a instalação dos bancos de capacitores.

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.



Tal encaminhamento, além de contrariar a manifestação do responsável técnico, fragiliza a regularidade do processo, uma vez que desconsidera a necessidade de separação entre as etapas de projeto e execução, medida que visa maior transparência e competitividade na contratação.

Adicionalmente, verifica-se que os orçamentos apresentados pelas empresas não contemplam o devido detalhamento de custos, contrariando o que determina a Lei nº 14.133/2021, notadamente:

O Art. 18, – exige que a fase preparatória da contratação contenha a estimativa de despesa com base em preços detalhados, conforme metodologia definida.

A citada legislação determina que o contrato contenha cláusulas que definam com clareza o objeto, com especificação precisa dos custos dos serviços e dos bens contratados, impondo à Administração o dever de planejamento adequado das contratações, com a devida compatibilização entre as necessidades públicas e os meios para atendê-las.

A ausência de detalhamento dos custos do fornecimento e da prestação dos serviços, bem como a incompatibilidade entre o parecer técnico e o Termo de Referência, comprometem a clareza, a economicidade e a transparência do processo, além de dificultarem a adequada avaliação da vantajosidade da contratação, princípios estes que regem a Administração Pública conforme o art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Diante do exposto, recomenda-se a reavaliação do objeto da contratação, com vistas à adequação do Termo de Referência à orientação técnica existente nos autos, bem como à apresentação de orçamentos com a devida composição de custos, de forma a assegurar o planejamento eficiente e o cumprimento das exigências legais.



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

DA MINUTA DO AVISO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO

Verifica-se que a minuta de Aviso de Dispensa Eletrônica atende as exigências legais, todavia, cumpre ainda registrar que também reproduz a mesma inconsistência já verificada no Termo de Referência, ao prever, como objeto, a elaboração do projeto executivo juntamente com o fornecimento e a instalação dos bancos de capacitores.

Tal disposição não observa a recomendação expressa do engenheiro constante às fls. 23 dos autos, a qual indica que a contratação, após a aprovação do projeto executivo, deveria restringir-se à aquisição e instalação dos equipamentos. A decisão por incluir a fase de projeto na mesma contratação, sem a devida justificativa técnica e sem a separação entre as etapas de planejamento e execução, contraria o princípio do planejamento (art. 5º) e viola o art. 18, da Lei nº 14.133/2021, que exige que a fase preparatória contenha:

- I- a definição precisa do objeto da contratação”
- II- a estimativa de despesa, com base em preços praticados no mercado ou em contratações similares da Administração, devendo ser detalhada por itens de despesa.
- III- Além disso, ao incluir na minuta da dispensa etapas que, conforme orientação técnica, deveriam ter sido previamente executadas, incorre-se em possível sobreposição de fases do ciclo da contratação pública, comprometendo a eficiência, o controle e a vantajosidade da contratação, em desacordo com os princípios do caput do art. 5º da mesma Lei.

Portanto, recomenda-se a revisão da minuta da dispensa, com o ajuste do objeto contratual para que este esteja em conformidade com o parecer técnico, e para que haja a clara separação entre a elaboração do projeto e a execução (fornecimento e instalação), promovendo



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

maior segurança jurídica ao procedimento, ou ainda a devida justificativa para a inobservância às ponderações feitas pelo "responsável técnico".

DAS DEMAIS CLÁUSULAS DO AVISO DE LICITAÇÃO

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 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.

A minuta contratual acostada aos autos atende inicialmente aos requisitos legais inicialmente.

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.

III - CONCLUSÃO

IV- Ante o exposto, levando-se em consideração os documentos até o momento produzidos, e os elementos constantes dos autos com fulcro no art. 53, caput e §4º, da Lei nº 14.133/2021, esta Procuradoria 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



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

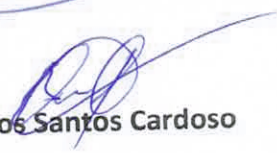
melhor proposta visando a presente contratação, por meio de Dispensa de Licitação, fundamentada no art. 75, I, da Lei nº. 14.133/2021, opinando, assim, pelo prosseguimento do feito, **desde que atendidas as exigências e ponderações apontadas nos autos ou devidamente justificadas, e as demais exigências legais de estilo sem prejuízo à devida publicação dos atos pertinentes.**

É o parecer.

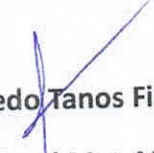
Macaé, 09 de outubro de 2025.


Igor de Freitas Bastos

Procurador Especial Mat.3376-6/CMM


Eliano dos Santos Cardoso

Consultor Jurídico Mat.4505-5/CMM


Alfredo Tanos Filho

Procurador Geral Mat.4491-1/CMM