PARECER JURÍDICO

CONSULENTE: Prefeitura Municipal de Bernardo Sayão – TO.

REFERÊNCIA: Processo Administrativo nº 111/2025

MODALIDADE: Dispensa de Licitação n° 072/2025

ASSUNTO: Análise da possibilidade de Contratação direta, através de Dispensa de Licitação, com fundamento no Artigo 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 e Decreto 12.343/2024

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA CONSULTORIA NA ÁREA DE GESTÃO PÚBLICA, COMPREENDENDO AS ÁREAS ADMINISTRATIVAS, PLANEJAMENTO E CONTROLE INTERNO PARA ATENDIMENTO DA DEMANDA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BERNARDO SAYÃO -TO.

1. RELATÓRIO:

Trata o presente expediente de solicitação de análise jurídica acerca do procedimento de contratação na modalidade de dispensa, fundamentada no art. 75, inciso II, da Lei de Licitações nº 14.133/2021 e Decreto nº 12.343/2024, visando a contratação de empresa para consultoria na área de gestão pública, compreendendo as áreas administrativas, planejamento e controle interno para atendimento da demanda da Secretaria Municipal de Administração do Município de Bernardo Sayão -TO, a qual requer o processamento por dispensa de licitação com fundamento na Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021).

Importa destacar, ainda, que o artigo 72 da Lei nº 14.133/2021 estabelece a obrigatoriedade de que os processos de contratação direta, compreendendo tanto os casos de inexigibilidade quanto de dispensa de licitação, sejam instruídos com documentos indispensáveis para garantir a transparência e a regularidade do procedimento. Tais documentos incluem:

> Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:
> I - Documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
> II - Estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

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

V - Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - Razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

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.

A presente análise, portanto, deverá verificar se todos esses requisitos estão devidamente atendidos no processo, de modo a assegurar a observância das disposições legais aplicáveis e a conformidade do procedimento com os princípios que regem a Administração Pública.

É o que se tem a relatar.

Em seguida, exara-se o opinativo e a análise jurídica

2. ANÁLISE JURÍDICA:

2.1. RELEVÂNCIA DO CONTROLE JURÍDICO PRÉVIO NA CONTRATAÇÃO DIRETA.

O parecer jurídico é peça fundamental no controle prévio de legalidade das contratações realizadas pela Administração Pública, representando uma garantia essencial da observância dos princípios constitucionais que regem os atos administrativos, como legalidade, moralidade e eficiência. A obrigatoriedade desse controle, realizada pelo órgão jurídico, está prevista no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece que os processos licitatórios e de contratação direta somente poderão prosseguir após a análise jurídica das peças que compõem os autos.

A análise jurídica visa assegurar que a contratação esteja plenamente respaldada pelas normas vigentes, evitando possíveis nulidades e resguardando a Administração Pública de eventuais prejuízos ou responsabilizações decorrentes de falhas no procedimento. Tal parecer deve ser redigido com linguagem clara e objetiva, abrangendo todos os elementos indispensáveis

à contratação e, simultaneamente, conferindo ao procedimento a transparência necessária para a garantia da legalidade e da segurança jurídica.

> "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.
>
> §1º - Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:
>
> I - Apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
>
> II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato ide direito levados em consideração na análise jurídica."
>
> "Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:
>
> III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos".

2.2. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA

O documento de formalização da demanda é um dos pilares que sustentam o processo de contratação direta ou licitatória, sendo exigido pela Lei nº 14.133/2021 como instrumento inicial para caracterizar a necessidade da contratação e garantir a devida instrução do processo administrativo. Ele representa a materialização da demanda interna da Administração Pública, fundamentando o objeto a ser contratado e delimitando as necessidades a serem atendidas, sempre em conformidade com os objetivos da gestão pública.

A formalização da demanda é essencial para assegurar a clareza e a objetividade no planejamento da contratação, permitindo que a Administração identifique previamente os requisitos técnicos, as condições orçamentárias e a viabilidade da execução do contrato. Dessa forma, ela contribui diretamente para o atendimento ao princípio da eficiência, evitando contratações desnecessárias, mal planejadas ou desalinhadas com o interesse público.

No presente caso, verifica-se que o processo administrativo em análise foi devidamente instruído com o documento de formalização da demanda, elaborado de forma a atender os requisitos legais estabelecidos pelo artigo 72, inciso I, da 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:
>
> 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;

A formalização da demanda apresentada no processo descreve, com precisão e clareza, o objeto da contratação de empresa para consultoria na área de gestão pública, compreendendo as áreas administrativas, planejamento e controle interno para atendimento da demanda da Secretaria Municipal de Administração do Município de Bernardo Sayão - TO., alinhando-se às melhores práticas administrativas e aos princípios norteadores da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

Desse modo, a formalização da demanda encontra-se em conformidade com as disposições normativas, sendo suficiente para fundamentar e justificar a contratação direta analisada neste parecer jurídico

2.3. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é um instrumento indispensável no processo de planejamento das contratações públicas, previsto na Lei nº 14.133/2021. Ele tem como objetivo principal fornecer os subsídios técnicos necessários para avaliar a viabilidade da contratação e garantir que as soluções propostas estejam alinhadas às necessidades da Administração Pública e ao interesse público.

Por meio do ETP, são identificados e analisados aspectos como o objeto a ser contratado, as soluções possíveis, os custos envolvidos, os riscos associados à execução do contrato, e outros elementos relevantes para a tomada de decisão. Esse estudo promove o planejamento eficiente e transparente das contratações, fundamentando as escolhas administrativas e minimizando falhas no processo.

> Art. 18. O Estudo Técnico Preliminar é obrigatório e consiste na caracterização da necessidade da contratação e na definição dos requisitos

> da solução que a atenda, sendo utilizado para subsidiar a elaboração do termo de referência ou do projeto básico.
>
> Parágrafo único. O Estudo Técnico Preliminar deverá conter, no mínimo:
> I - descrição da necessidade da contratação, considerando os problemas a serem resolvidos sob a perspectiva do interesse público;
> II - demonstração da previsão da quantidade a ser contratada e da adequação ao objeto;
> III - estimativas das receitas e despesas que serão geradas pela contratação, inclusive das que ocorrerem em exercícios financeiros futuros;
> IV - requisitos da contratação;
> V - estimativa do impacto ambiental, se for o caso;
> VI - providências a serem adotadas pela Administração para adequação do espaço físico e da capacitação de pessoal, quando for o caso."

No caso em análise, o processo foi instruído com o Estudo Técnico Preliminar, elaborado em conformidade com as disposições legais. O documento identifica e caracteriza a necessidade da contratação de empresa para consultoria na área de gestão pública, compreendendo as áreas administrativas, planejamento e controle interno para atendimento da demanda da Secretaria Municipal de Administração do Município de Bernardo Sayão-TO.

Dessa forma, o Estudo Técnico Preliminar reforça a segurança e a viabilidade da contratação, demonstrando que o processo foi planejado em conformidade com a legislação vigente e alinhado aos princípios da Administração Pública.

2.4 PROPOSTA DE PREÇO

A norma 14.133/2021, artigo 23º estabelece que os incisos I, II e III do referido artigo são os parâmetros primários e mais robustos, e que a Administração Pública deve priorizá-los para garantir maior fundamentação técnica, eficiência e transparência, que a coleta de preços no presente processo seja ajustada às diretrizes dos incisos I, II e III:

> 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 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.

Os incisos I, II e III oferecem maior segurança e fundamentação ao processo, uma vez que ampliam a base de dados utilizada para estimar os valores, promovendo maior transparência e alinhamento aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, como os princípios da eficiência, moralidade, economicidade e legalidade.

A utilização do **inciso I**, que prevê o uso de painéis de preços praticados no âmbito da Administração Pública, destaca-se pela inclusão do **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**. O PNCP é uma plataforma centralizada instituída pela Lei nº 14.133/2021, que tem como objetivo organizar e disponibilizar informações sobre contratações públicas realizadas em âmbito nacional. Ele permite o acesso a dados detalhados sobre preços praticados, contratos e fornecedores, promovendo maior transparência e eficiência no processo de compras públicas. Sua utilização facilita a comparação de preços e assegura maior uniformidade nas contratações, sendo uma ferramenta essencial para a boa governança pública.

A doutrina especializada reforça a importância de seguir essa ordem de preferência. Conforme destacado no "Manual de Orientação: Pesquisa de Preços" do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

> "a correta definição do valor estimado da contratação é essencial ao sucesso do processo de contratação. Afinal, enquanto referência para análise de aceitabilidade das propostas, apenas cumprirá sua finalidade se, efetivamente, retratar a realidade de mercado."

O manual enfatiza que a Administração deve reunir o maior número possível de preços, a partir de fontes diversas, sendo preferencial o emprego das fontes previstas nos incisos I e II do §1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Portanto, a observância dos parâmetros estabelecidos nos incisos I, II e III do §1º do artigo 23 é fundamental para garantir a economicidade e a eficiência nas contratações públicas. Esses incisos representam métodos mais seguros e robustos para a formação do valor estimado, priorizando fontes confiáveis e abrangentes, como o PNCP, publicações especializadas e pesquisas técnicas qualificadas. Dessa forma, é altamente recomendado que a Administração priorize o uso dos incisos I, II e III, pois eles oferecem maior transparência, alinhamento com os princípios da moralidade e eficiência administrativa e segurança jurídica para o processo, assegurando que os valores estimados reflitam de forma precisa os preços de mercado e promovam a seleção da proposta mais vantajosa para o interesse público.

No presente processo, verificou-se que a pesquisa de preços foi realizada por meio do sistema Banco Nacional de Compras Públicas (BNC) e SICAP, atendendo ao disposto no inciso I e III do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021. O referido inciso estabelece que a pesquisa deve ser baseada em contratações similares realizadas por outros entes públicos, garantindo maior segurança na definição do valor estimado. Assim, a metodologia adotada para a composição da estimativa de preços respeitou as diretrizes legais, assegurando que a Administração seguisse os princípios da transparência, economicidade e eficiência. Dessa forma, o levantamento de preços foi conduzido de maneira fundamentada e em conformidade com as normas vigentes, conferindo maior precisão na precificação e permitindo a formulação de propostas mais vantajosas para o interesse público.

2.6 TERMO DE RERÊNCIA

O Termo de Referência é um documento indispensável nos processos de contratação pública, previsto na Lei nº 14.133/2021, que regula as licitações e contratos administrativos. Ele tem como objetivo descrever, com clareza e detalhamento, o objeto a ser contratado, os requisitos técnicos, as condições de execução e demais especificidades necessárias para viabilizar a contratação de bens ou serviços.

De acordo com o artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, o Termo de Referência é definido como:

> "Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:
> [...]
> XXIII - **Termo de Referência**: documento necessário para a contratação direta, em que deverão constar os elementos que caracterizam o objeto contratado e os critérios objetivos necessários à escolha da proposta mais vantajosa e à execução do contrato;"

No caso em análise, o Termo de Referência apresenta o detalhamento da Contratação de empresa para consultoria na área de gestão pública, compreendendo as áreas administrativas, planejamento e controle interno para atendimento da demanda da Secretaria Municipal de Administração do Município de Bernardo Sayão - TO.

Entre os elementos destacados no Termo de Referência, incluem-se:

- **OBJETIVO:** O presente Termo de Referência tem por finalidade a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de consultoria na área de gestão pública, com foco nas atividades administrativas, de planejamento e de controle interno, com vistas a atender as necessidades da Secretaria Municipal de Administração da Prefeitura de Bernardo Sayão – TO. A contratação visa assegurar suporte técnico qualificado para estruturação, aperfeiçoamento e acompanhamento das rotinas administrativas e dos instrumentos de governança institucional, conforme as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021.

- **JUSTIFICATIVA:** A presente contratação se mostra necessária diante da escassez de servidores técnicos qualificados no quadro funcional da Prefeitura Municipal de Bernardo Sayão, o que compromete a condução eficiente das atividades administrativas, de planejamento e de controle interno. A natureza especializada dessas atribuições demanda conhecimento técnico aprofundado, não suprido pelos recursos humanos atualmente disponíveis. Considerando a complexidade das obrigações legais impostas à gestão pública, especialmente no que tange à implementação de boas práticas administrativas e ao fortalecimento do sistema de

controle interno, a consultoria pretendida contribuirá significativamente para o aprimoramento institucional da Administração. Além disso, trata-se de medida vantajosa e compatível com os princípios da eficiência, economicidade e planejamento estratégico, em conformidade com os ditames da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

- **ESPECIFICAÇÃO TECNICA: A** empresa contratada será responsável por prestar consultoria técnica especializada na área de gestão pública, abrangendo os setores administrativos, de planejamento e de controle interno da Secretaria Municipal de Administração. Os serviços a serem prestados incluirão o diagnóstico e mapeamento de processos internos, o apoio na elaboração de instrumentos de planejamento estratégico e operacional, a orientação para implementação de rotinas e procedimentos de controle, bem como o acompanhamento técnico na execução das atividades administrativas da pasta. A prestação será contratada na unidade "MÊS", com quantitativo de 7 (sete) meses de atendimento, totalizando o valor estimado de **R$ 46.083,33 (quarenta e seis mil, oitenta e três reais e trinta e três centavos)**, conforme planilha de custos e formação de preços constante do processo administrativo.

2.7 EDITAL

O edital é o documento que disciplina e organiza os processos licitatórios, servindo como instrumento para assegurar a legalidade, a transparência e a igualdade de condições entre os participantes. No caso das contratações diretas por dispensa de licitação, embora não seja obrigatória a publicação de um edital em todas as situações, a Administração deve observar a publicidade e o detalhamento das condições de contratação, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

No presente caso, o edital elaborado para a contratação direta está alinhado com os dispositivos legais. O documento apresenta de forma clara e objetiva o objeto da contratação, bem como as condições de participação, os prazos para apresentação de propostas e os critérios de julgamento. Além disso, inclui anexos relevantes, como o Termo de Referência e a minuta do contrato, assegurando a fundamentação técnica e a segurança jurídica do procedimento.

2.8 PUBLICIDADE E DIVULGAÇÃO DA INTENÇÃO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

A Lei nº 14.133/2021 introduziu inovações importantes para garantir maior transparência e eficiência nas contratações públicas, incluindo disposições específicas para a contratação direta. Entre essas inovações, destaca-se a previsão do artigo 75, §3º, que estabelece

a recomendação de publicidade prévia para as contratações realizadas com base no critério de valor.

O §3º do artigo 75 prevê que as contratações diretas, pelo valor, sejam preferencialmente precedidas de um aviso público em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de três dias úteis. Essa divulgação deve conter a descrição objetiva do objeto a ser contratado, bem como a manifestação de interesse da Administração Pública em receber propostas adicionais, permitindo uma disputa mais ampla entre potenciais fornecedores e assegurando que a proposta mais vantajosa seja selecionada. A seguir, transcreve-se o referido dispositivo:

> "Art. 75. É dispensável a licitação:
> [...]
> §3º As contratações diretas por valor deverão ser preferencialmente precedidas da divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a descrição do objeto e a manifestação de interesse da administração em receber propostas adicionais."

Essa exigência de publicidade prévia reforça a transparência do procedimento e amplia a concorrência, mesmo em casos de dispensa de licitação. A medida não apenas proporciona maior acesso de fornecedores interessados, mas também assegura que a Administração Pública obtenha propostas mais competitivas, contribuindo para o cumprimento dos princípios da eficiência e economicidade.

No presente caso, recomenda-se que a Administração Pública observe essa orientação, divulgando o aviso em seu sítio eletrônico oficial com antecedência mínima de três dias úteis antes de formalizar a contratação direta. Tal prática não só fortalece a segurança jurídica do processo, mas também alinha a contratação às boas práticas administrativas e aos princípios que regem os atos públicos, como a publicidade, impessoalidade e eficiência.

2.9 DISPENSA DE LICITAÇÃO COM BASE EM CRITÉRIOS DE VALOR

A Constituição Federal de 1988 determina que a obtenção de bens e serviços pela Administração Pública deverá ocorrer, via de regra, mediante processo de licitação pública, um procedimento preliminar formal, que visa assegurar o tratamento isonômico e vinculado, voltado ao atendimento ao interesse público e à escolha da proposta mais vantajosa, conforme disposto no art. 37, caput e inciso XXI da CF/88, in verbis:

> "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XXI - 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, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações". (Grifou-se)

Segundo depreende-se da leitura do dispositivo supramencionado, existem algumas situações em que a realização do procedimento de licitação pode colocar em risco ou prejudicar o interesse e a segurança pública

Contudo, de acordo com a Lei nº 14.133/2021, poderá ser dispensada a licitação para aquisições que envolva valores inferiores a R$50.000,00 (cinquenta mil reais), conforme o estipulado nos termos do Art.75, inciso II, da mesma Lei de Licitações

Importante dizer que o valor de R$ 50.000,00 para a dispensa foi atualizado pelo Decreto 12.343/2024 para R$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos)

Todavia, faz-se necessário transcrever o artigo alhures, que assim dispõe:

> Art. 75. É dispensável a licitação:
> II - para contratação que envolva valores inferiores a R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;
>
> Decreto 12.343/2024 – Para contratações que envolva valores inferiores a R$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos)

Considerando que o **valor total estimado é de R$ 46.083,33 (quarenta e seis mil, oitenta e três reais e trinta e três centavos),** assim são preponderantes caminhar, doravante, na linha da possibilidade de comprometimento do feito para a contratação de empresa para consultoria na área de gestão pública, compreendendo as áreas administrativas, planejamento e controle interno para atendimento da demanda da Secretaria Municipal de Administração do Município de Bernardo Sayão -TO, se enquadra legalmente na dispensa de licitação. Não havendo, portanto, óbices jurídicos quanto a estes aspectos.

É forçoso concluir pela possibilidade legal de contratação direta através de dispensa

de licitação, uma vez que o caso em questão se molda perfeitamente aos valores previstos no artigo 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 e no Decreto 12.343/2024.

3. CONCLUSÃO:

Dessa feita, e diante do exposto, apresento parecer favorável para o prosseguimento do processo licitatório, visando a prestação de serviço de apoio administrativo no auxílio para elaboração do Plano de Contratação Anual do exercício de 2026 para poder executivo Municipal de Bernardo Sayão, devendo-se atentar para que, no presente procedimento, seja seguida a legalidade, aplicando-se a legislação vigente que orienta o procedimento licitatório, especialmente porque está enquadrado na hipótese de contratação direta prevista no artigo 75, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021 e no Decreto 12.343/2024.

Não obstante, o presente parecer é prestado sob o prisma de restrição jurídica, não competindo a esta assessoria jurídica adentrar no benefício da conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos.

É o parecer, SMJ, que submeto à consideração superior para deliberação e aprovação.

É o parecer, S.M.J

Bernardo Sayão – TO, 11 de junho de 2025.

BRENNO DE ARAUJO ALBUQUERQUE
OAB/TO 5982