



CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

**PARECER JURÍDICO Nº40/2024 – PL**

**REF. AO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº2415/2024/CMR.**

**INTERESSADO (A):** UNIDADE DE MATERIAL E PATRIMÔNIO.

**ASSUNTO:** Contratação Direta via Dispensa, para prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva nas 35 (trinta e cinco) portas de vidro temperado do Prédio Sede e Anexos I, II e III da Câmara Municipal do Recife, com inclusão total de peças acessórias, para substituições quando necessário.

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO FORMAL. EXIGÊNCIAS DO ART. 75, II, C/C ART. 72 DA LEI Nº 14.133/2021. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA. GRAU ALTO DE PRIORIDADE. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO. JUSTIFICATIVA DE PREÇO. COMPATIBILIDADE COM A PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS. PARECER JURÍDICO. CONTROLE DE LEGALIDADE PRÉVIO EMITIDO PELA PROCURADORIA LEGISLATIVA. RECOMENDAÇÃO. RAZÃO DA ESCOLHA DO CONTRATADO. REQUISITOS DE HABILITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO MÍNIMA. DIVULGAÇÃO DA DECISÃO OU DO EXTRATO NO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA. *Inteligência do artigo 37, XXI, da CRFB, artigos 75, II, 72 e 92 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife, Resolução nº 2761, 21 de dezembro de 2021.*

**1. RELATÓRIO**

Versa o Processo Administrativo Eletrônico nº2415/2024/CMR sobre demanda administrativa, requisitada pela Unidade de Material e Patrimônio, atinente à contratação para prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva nas 35 (trinta e cinco) portas de vidro temperado no Prédio Sede e Anexos I, II e III da Câmara Municipal do Recife.

- 1) Documento de Formalização de Demanda – DFD (p. 03 a 06 do Processo no modo de visualização “Pasta Digital”);
- 2) Proposta Comercial da empresa SERVIZE LTDA (p. 171 a 173 do Processo no modo de visualização “Pasta Digital”);





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

- 3) Documentação da empresa SERVIZE LTDA (p. 177 a 217 do Processo no modo de visualização "Pasta Digital");
- 4) Despacho, datado de 25/06/2024, da Unidade de Material e Patrimônio, com autorização do 1º Secretário, para o Departamento de Administração solicitando providências para a contratação de empresa especializada na manutenção preventiva e corretiva em todas as portas de vidro existentes nos prédios da Câmara Municipal do Recife, pelo período de 12(doze) meses (p. 02 do Processo no modo de visualização "Pasta Digital");
- 5) Despacho, datado de 25/06/2024, do Departamento de Administração, encaminhando o processo para a Secretaria de Coordenação Geral tomar conhecimento da demanda apresentada pela Unidade de Material e Patrimônio quanto à contratação de empresa especializada na manutenção preventiva e corretiva das portas de vidro das edificações da Câmara Municipal do Recife, conforme Documento de Formalização de Demanda – DFD, visando obter autorização para prosseguimento das demais etapas do processo de contratação (p. 08 do Processo no modo de visualização "Pasta Digital");
- 6) Despacho, datado de 12/07/2024, da Secretaria de Coordenação Geral para a Agente de Contratações, consoante a autorização do 1º Secretário, encaminhando os autos do presente processo para providências pertinentes à instauração do procedimento competente para contratação do serviço solicitado, obedecidas as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021 e demais normas de regência, observadas as informações constantes da documentação acostada aos autos, notadamente do Termo de Referência – TR (p. 121 do Processo no modo de visualização "Pasta Digital");
- 7) Declaração Para Fins de Participação em Processos de Contratação Pública (p. 212 do Processo no modo de visualização "Pasta Digital");
- 8) Termo de Referência Reajustado – TR (p. 144 a 152 do Processo no modo de visualização "Pasta Digital").

Ressalta-se que, no DFD, o Setor Requisitante (Unidade de Material e Patrimônio) atribuiu grau alto de prioridade a esta contratação.

Por fim, em 30/07/2024, o aludido Processo veio à Procuradoria Legislativa com solicitação de análise para emissão de parecer jurídico de controle de legalidade do procedimento.

É o que tinha a relatar, passa-se à análise.

## **2. MÉRITO**

### **2.1. ESCLARECIMENTOS JURÍDICOS PRELIMINARES**

A priori, mostra-se oportuno frisar que esta peça técnica, com vistas a subsidiar juridicamente a atuação da Administração Pública desta Casa Legislativa, tem a finalidade de diagnosticar previamente infortúnios jurídicos, orientar a aplicação de normas administrativas de sede constitucional sob ótica da estrita legalidade, indicar medidas para





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

o fiel cumprimento da legislação aplicável, apontar soluções viáveis e adequadas ao Direito, com base no art. 2º, IV, V, VIII e X, da Resolução nº 2.761, de 21 de dezembro de 2021.

Nesse cenário, esta manifestação consultiva examina aspectos jurídicos, evitando-se posicionamento conclusivo sobre temas alheios, como os assuntos técnicos, administrativos ou relativos à conveniência e oportunidade, podendo, no entanto, formular recomendações, cujo acatamento detém caráter discricionário.

Ressalta-se, assim, o presente parecer técnico-jurídico possui natureza opinativa e, assim, não substitui o poder decisório das autoridades administrativas, em conformidade com o entendimento do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) emitido no MS nº 24631.

Ademais, cabe ressaltar que este posicionamento jurídico seguirá as bases normativas do novo sistema normativo atinente às contratações públicas, diante da vigência e aplicação obrigatória da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – NLLCA).

Por fim, atribuída alta prioridade a esta demanda contratual pelo Setor Requisitante, apesar do número de processos em trâmite neste Setor Jurídico, a Procuradoria Legislativa, de ordem do Subprocurador Legislativo, aprecia este processo em regime de prioridade em relação às demais, com fundamento no art. 53, §1º, I, da NLLCA.

## **2.2. CONTRATAÇÃO DIRETA VIA DISPENSA DE LICITAÇÃO**

Insta, a princípio, observar que a Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, especifica algumas exceções em que a licitação é dispensada, dispensável ou inexigível. Com relação à licitação dispensável, as hipóteses estão previstas no art. 75 da Lei nº. 14.133/21. Nesses casos, a licitação é viável, tendo em vista a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados. Todavia, o legislador elencou determinadas situações em que a licitação pode ser afastada, a critério do administrador, desde que preenchidos os requisitos legais, para atender o interesse público de forma mais célere e eficiente.

Nos moldes previstos no artigo 75, II, da Lei nº. 14.133/21, com atualização dos valores dada pelo Decreto nº 11.871/2023, a licitação poderá ser dispensável pelo valor de até R\$59.906,02 (cinquenta e nove mil, novecentos e seis reais e dois centavos) para compras ou serviços que não sejam de engenharia ou de manutenção de veículos automotores. Sabe-se que cabe ao administrador fazer a análise do caso concreto, com relação ao custo-benefício desse procedimento, levando-se em conta o princípio da eficiência e do interesse público que a contratação direta irá proporcionar.

De acordo com o item 10.1 do Termo de Referência reajustado (p. 144 a 152, pasta digital) o valor total estimado da contratação é de R\$ 37.872,00 (trinta e sete mil, oitocentos e setenta e dois reais), enquadrando-se, assim, na hipótese legal prevista no inciso II do artigo 75 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

### **2.2.1. REQUISITOS DA DISPENSA PARA CONTRATAÇÃO QUE ENVOLVA VALORES INFERIORES A R\$59.906,02 (CINQUENTA E NOVE MIL NOVECENTOS E SEIS REAIS E DOIS CENTAVOS).**





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Em conformidade com o inciso II do art. 75 da NLLCA, a Lei Licitatória admite a contratação por dispensa de licitação para compras ou outros serviços que não sejam de engenharia ou de manutenção de veículos automotores.

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 119.812,02 (cento e dezenove mil oitocentos e doze reais e dois centavos), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

**II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais dois centavos), no caso de outros serviços e compras;**

Atendidos os elementos normativos, a Administração poderá contratar diretamente, caso contrário, deve haver licitação.

**2.2.1.1. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA NAS PORTAS DE VIDRO DAS EDIFICAÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE.**

De acordo com os itens 1.1 do Termo de Referência, o objeto trata-se da contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva nas 35 (trinta e cinco) portas de vidro temperado do Prédio Sede e Anexos I, II e III da Câmara Municipal do Recife.

**2.2.1.2. Para atendimento da necessidade administrativa, a Administração** pretende contratar a empresa SERVIZE LTDA, registrada no CNPJ nº 45.840.595/0001-21.

Em síntese, embasados nos documentos constantes nos autos do Processo Administrativo nº 2415/2024/CMR, é possível concluir pela configuração da hipótese de dispensa de licitação presente no art. 75, II, da Lei Federal nº 14.133/2021, sendo juridicamente viável a contratação direta da empresa SERVIZE LTDA, para prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva nas 35 (trinta e cinco) portas de vidro temperado do Prédio Sede e Anexos I, II e III da Câmara Municipal do Recife.

**2.3. PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA**

Como informado, a novel Lei de Licitações categoricamente elevou o procedimento de contratação direta a processo e assim o denominou na Seção I do Capítulo VIII, em consagração e incorporação de entendimentos e orientações expedidos por Tribunais de Contas<sup>1</sup> que exigiam um processo administrativo justificador e comprobatório

<sup>1</sup> No mesmo trilhar, a Assessoria Jurídica do TCM-BA, no citado Parecer nº 01501-19, corrobora com a imprescindibilidade de processo público anterior à contratação direta, consoante se extrai da leitura: CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. EXCEÇÃO À REGRA. REQUISITOS PREVISTOS NA LEI Nº 8.666/93. A regra na Administração pública é a contratação mediante processo licitatório, sendo a contratação direta, com fundamento nos arts. 24 e 25 da Lei de Licitações e Contratos, exceção. Para tanto, devem estar preenchidos todos os pressupostos legais autorizadores, inclusive, os elementos dispostos no art. 26, da Lei no 8.666/93. Na hipótese de configurada a contratação direta, o contrato deve ser precedido de processo público, isonômico e transparente.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

das circunstâncias caracterizadoras da contratação direta e com descrição do escopo administrativo, especificação do objeto e das condições contratuais.

Em face disso, o doutrinador Marçal Justen Filho considera que a contratação direta se assemelha a um procedimento licitatório simplificado, a qual deve obediência aos princípios e às regras administrativistas, especialmente no tocante à impessoalidade e à isonomia no processo de seleção do contratado e de busca da maior vantajosidade, consoante sobressai do seguinte excerto:

[...] É incorreto dizer que a contratação direta exclui um procedimento administrativo. [...] A Administração deverá definir o objeto a ser contratado e as condições contratuais a serem observadas. A maior diferença residirá em que os atos internos conduzirão à contratação direta, em vez de propiciar prévia licitação. [...] "**Ausência de licitação" não significa desnecessidade de observar formalidades prévias** (tais como a verificação da necessidade e conveniência da contratação, a disponibilidade de recursos, etc.). **Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.** [...] **A ausência de um procedimento licitatório formal não significa eliminação da competição – ressalvados os casos de sua inviabilidade.** [...] A escolha do particular a ser contratado não necessita cumprir as exatas formalidades de um procedimento licitatório. Mas exige a escolha da proposta mais vantajosa, ainda que não se configure como a de menor preço. **Não é raro que esse procedimento prévio à contratação se exteriorize como uma licitação simplificada.** Para evitar dúvida acerca da seriedade de sua atuação, a Administração não promove licitação, mas abre oportunidade para todos os potenciais interessados participarem de uma seleção. [...] Não se trata de uma efetiva concorrência, mas de um procedimento

O Plenário do Tribunal de Contas de Rondônia, no Acórdão APL-TC nº 00016/18, emitido no Processo nº 00579/14, considerou ilegal a contratação direta de objeto similar, em razão da ausência de procedimento público, isonômico e transparente, senão veja-se: EMENTA. FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. CONTRAÇÃO DIREITA. **AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO PÚBLICO, ISONÔMICO E TRANSPARENTE. FALTA DE JUSTIFICATIVA NA ESCOLHA DA EMPRESA VENCEDORA. INSTRUÇÃO PROCESSUAL IRREGULARIDADE CONSTATADA.** AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NÃO-APLICAÇÃO DE SANÇÃO PECUNIÁRIA. ARQUIVAMENTO. [...] 4. In casu, a instrução processual revelou a ausência procedimento público, isonômico e transparente, pois foi levada a efeito a contratação direta da empresa ZETRASOFT pelo Governo do Estado de Rondônia, a título gratuito, do sistema e-Consig, para administração de margem financeira consignável em folha de pagamento dos Servidores Públicos Estaduais, sem a necessária justificativa da escolha, atentando contra os princípios da impessoalidade, moralidade, proposta mais vantajosa e isonomia entabulados no 3o da Lei Federal n. 8.666/1993 c/c caput, do art. 37 da Constituição Federal Lei Federal de 1988, razão pela qual tal contratação restou irregular, com efeito ex nunc. [...]





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

administrativo de seleção de interessados, em que as formalidades são fixadas segundo a competência discricionária da Administração. <sup>2</sup>

Malgrado abranger margem de discricionariedade, a viabilidade legal da contratação direta não autoriza decisão arbitrária e não deve ser compreendida, pelo intérprete ou pelo aplicador, como possibilidade de escolha pessoal ou aleatória do contratado. A Administração deve, para selecionar, emitir juízo de conveniência e oportunidade da escolha de acordo com a razoabilidade e em conformidade com as peculiaridades do caso concreto.

Feitas essas indispensáveis considerações, importa aduzir que a contratação direta, por ser processo, deve obediência às exigências contidas no art. 72 e seguintes da referida Lei, assim como, subsidiariamente, às determinações da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999<sup>3</sup> e, na ausência de previsão específica em norma administrativa, às disposições do Código de Processo Civil, com fundamento no seu art. 15<sup>4</sup>.

Nesse trilhar normativo, **extrai-se da leitura do art. 72 da NLLCA que o processo de contratação direta será instruído com os documentos contidos nos seus respectivos incisos**, veja-se:

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;

<sup>2</sup> FILHO, MARÇAL JUSTEN. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2023.

<sup>3</sup> Aplicável, subsidiariamente, a esta Edilidade em face da ausência de legislação local específica, em conformidade com entendimento do STJ no Acórdão REsp1148460 PR 2009/0030518-0, *in verbis*: RECURSO ESPECIAL. LEI N.º 9.784/99. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA. ESTADOS E MUNICÍPIOS. PRAZO DECADENCIAL. SUSPENSÃO. INTERRUPTÃO. NÃO-OCORRÊNCIA. REVISÃO. FATOS. NÃO-CABIMENTO. SÚMULA 07/STJ. [...]. 10. A Lei 9.784/99 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos demais Estados-Membros, se ausente lei própria regulando o processo administrativo no âmbito local. Precedentes do STJ. 11. Recurso especial conhecido em parte e não provido. (STJ - REsp: 1148460 PR 2009/0030518-0, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 19/10/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJE 28/10/2010)

<sup>4</sup> Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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 respeito da taxatividade do citado artigo, Jacoby Fernandes defende que a **relação de documentos exigidos no dispositivo da NLLCA é imperativa** de modo que cabe ao Administrador imprimir todos os esforços para instruir o processo com os instrumentos mencionados em seus incisos, **exceto quando o próprio dispositivo admitir ressalva ou nas situações notoriamente incompatíveis com a exigência:**

**A relação dos documentos exigidos para a regular instrução é categórica.** Cabe ao próprio inciso admitir a possibilidade de o documento não ser juntado ao processo, como ocorre nos incisos I e III. Na aplicação dos demais incisos, o intérprete deve esgotar o esforço para atender o comando legal. Assim, casos haverá em que os incisos serão atendidos com certa flexibilização. Em exemplo, a situação de fornecedor exclusivo ou a contratação de notório especialista. A estimativa de preços não será feita com a amplitude definida no art. 23, mas focará diretamente no fornecedor do objeto específico ou profissional específico.<sup>5</sup>

Pois bem, adiante, emite-se orientação acerca dos documentos descritos nos incisos do estudado art. 72 da LLCA.

### **2.3.1 Documento de Formalização de Demanda e, se for o Caso, Estudo Técnico Preliminar, Análise de Riscos e Termo de Referência (Art. 72, I)**

O inciso I do art. 72 da NLLCA exige, para inaugurar o processo de contratação, o documento de formalização de demanda (DFD) com objetivo de identificar o objeto desejado pela Administração, sendo este um elemento essencial e indispensável, consoante sobressai da leitura do comando legal:

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:

<sup>5</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação Direta Sem Licitação*. 11ª ed. São Paulo: Fórum. P. 70





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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;

Outra necessidade seria a inclusão de Estudo Técnico Preliminar, Análise de Riscos e Termo De Referência. Entretanto, a norma concede ao Administrador a possibilidade de dispensar tais instrumentos em conformidade com as peculiaridades do caso concreto.

Sobre a redação do mandamento legal, Jacoby <sup>6</sup> assevera que:

**"casos ocorrem em que a instrução processual permite a não juntada dos outros documentos, antecedidos pela expressão 'se for o caso'. [...] Precisamente por isso o legislador, ciente da realidade, esclarece que um documento é essencial – documento de formalização da demanda, o qual não requer as mesmas formalidades dos demais quatro documentos abordados no item anterior."**

Com efeito, **o processo de contratação direta precisará ser instruído com documento de formalização da demanda** por ser essencial ao processo de contratação direta. **Facultativamente, na hipótese de a Administração identificar a necessidade, também instruirá o processo com Estudo Técnico Preliminar, Análise de Riscos e Termo de Referência.**

É Recomendado que o Setor Requisitante, no momento da formalização de pedido de contratação, sugira o possível gestor a fim de que o Primeiro Secretário o nomeie para proceder aos procedimentos e atos necessários à etapa preparatória dos processos de contratação direta ou de licitação.

Constam nos autos deste processo eletrônico, a expedição de Termo de Referência Reajustado - TR (p. 144 a 152 do Processo no modo de visualização "Pasta Digital").

### **2.3.2. Estimativa de Despesa e Justificativa de Preço (Art. 72, II e VII)**

Além dos documentos mencionados no inciso I, o art. 72 da LLCA impõe e realização de estimativa da despesa e justificativa de preço, na forma do art. 23 da Lei, *in verbis*:

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:

[...]

<sup>6</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação Direta Sem Licitação*. 11ª ed. São Paulo: Fórum. P. 73





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

---

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

[...]

VII - justificativa de preço;

**A estimativa de despesa visa a demonstrar a compatibilidade do preço ofertado aos valores mercadológicos**, podendo ser considerados os preços constantes em banco de dados públicos, contratações similares feitas pela Administração no ano anterior, pesquisa direta a no mínimo 3 (três) fornecedores ou pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, para aquisição de bens e serviços em geral, nos termos do art. 23, §§ 1º, 3º e 4º, a seguir citado:

**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.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

[...]

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

§ 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.

Os incisos do §1º do art. 23 estabelecem os métodos de estimar preço quando envolver contratação de bens e serviços em geral. Importa observar que tais metodologias poderão ser utilizadas isolada ou cumulativamente.

Para a finalidade de estimar o preço da contratação e analisar a compatibilidade ao valor de mercado, a Administração poderá utilizar como parâmetro: (a) os preços constantes em banco de dados públicos, (b) contratações similares feitas pela Administração no ano anterior, (c) pesquisa direta a, no mínimo, 3 (três) fornecedores, (d) tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo e (e) pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas.

No Processo Administrativo nº 2415/2024/CMR, para fins de atendimento do art. 23, §1º, IV, da NLLCA, foi possível estimar o valor do objeto, calculado com base no histórico de contratos anteriores firmados pela Câmara Municipal do Recife nos anos de 2022 e 2023, devidamente justificado por meio do Estudo Técnico Preliminar, acrescidos de uma margem média de aumento baseada no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) referente aos anos citados, totalizando uma previsão de aumento de 5,2% (cinco vírgula cinquenta e dois por cento), estimando o valor global em R\$ 37.872,00 (trinta e sete mil, oitocentos e setenta e dois reais).

Podendo-se concluir que a Administração atendeu ao requisito dos incisos II e VII do art. 72 da NLLCA.

### **2.3.3. Parecer Jurídico (art. 72, III)**

O processo de contratação direta demanda emissão de **parecer jurídico prévio de legalidade** e, quando for o caso, de pareceres técnicos, consoante dispõe o art. 72, III, da NLLCA:





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

---

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:

[...]

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

A necessidade de parecer jurídico prévio à contratação direta, a ser emitido pelo órgão de assessoramento jurídico da Administração, resta evidente na redação do art. 53, §4º, da NLLCA ao mencionar os termos "ao final da fase preparatória", "controle prévio de legalidade":

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:

[...]

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

§ 4º Na forma deste artigo, **o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas**, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

A Procuradoria Legislativa, de acordo com o art. 2º da Resolução nº 2.761, de 21 de dezembro de 2021, é o órgão interno da Câmara Municipal do Recife que detém atribuições de assessoramento jurídico, in verbis:

Art. 2º **A Procuradoria Legislativa** é órgão vinculado diretamente à Primeira Secretaria da Câmara Municipal do Recife e **tem atribuições de assessoramento jurídico** e de representação judicial, competindo-lhe: [...]

Ressalta-se que **o parecer jurídico deve ser expedido anteriormente à decisão administrativa de autorização de contratação ou de início da etapa externa da licitação**, porquanto o art. 53, *caput* e §§ 1º e 3º, anteriormente citados, utiliza as expressões "ao final da fase preparatória", "controle prévio", "encerrada a instrução do





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

processo sob aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará [...]”, **com vistas a subsidiar o controle preventivo das contratações administrativas**<sup>7</sup>.

#### **2.3.4. Demonstração de Compatibilidade com a Previsão de Recursos Orçamentários (art. 72, IV)**

Para fins de contratação direta, com similar exigência da revogada Lei nº 8.666/93, o inciso IV do art. 72 da LLCA determina que a Administração deve demonstrar a compatibilidade do compromisso assumido com a previsão de recursos orçamentários, em cumprimento aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme se lê:

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;

Consoante estabelece o art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, **competete ao ordenador de despesas a emissão da declaração de compatibilidade do gasto com as leis orçamentárias**, a seguir citado na literalidade:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

[...]

II - **declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.**

Como parâmetro interpretativo, pode-se utilizar o conceito estabelecido pelo art. 80, §1º, do Decreto Federal nº 200/67 para definir a figura jurídica do ordenador de despesa:

Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua

<sup>7</sup> Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de **controle preventivo**, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa: [...] II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de **assessoramento jurídico** e de controle interno do próprio órgão ou entidade;





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.

§ 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

Sendo assim, o ordenador de despesa será a autoridade com atribuição de emitir empenho ou autorizar pagamento. No âmbito interno, a autoridade competente será as mencionadas na Resolução nº 630, de 30 de novembro de 2021<sup>8</sup>, da Câmara Municipal do Recife, ou aquelas indicadas no art. 60, XVI, e 85, II, do Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife, conforme o caso.

Compulsando os autos, vê-se no Termo de Referência, item 10.4(p. 149 do Processo no modo de visualização "Pasta Digital") "que as despesas decorrentes desta contratação estão programadas em dotação orçamentária própria, prevista no orçamento da Câmara Municipal do Recife, para o exercício de 2024."

"17 ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA: As despesas decorrentes desta prestação de serviços estão programadas em dotação orçamentária própria, prevista no orçamento da Câmara Municipal do Recife, para o exercício de 2024 na classificação abaixo:

"Órgão Orçamento: 01 - Câmara Municipal do Recife; Unidade Orçamentária: 0101 - Câmara Municipal do Recife; Programa de trabalho: 1.01.122. 4102. 2002 - Apoio Administrativo às Ações da Câmara Municipal do Recife; Subação: 198 - Outras Medidas; Natureza: 3.3.90.39 - Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica. Fonte: 500 - Recursos não Vinculados de Impostos."

Demonstrando assim a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido com a futura contratação.

**Conclui-se, logo, que há o preenchimento da exigência constante no art. 72, IV, da NLLCA.**

### **2.3.5. Requisitos de Habilitação e Qualificação Mínima (Art. 72, V)**

Exige, ainda, o art. 72 da NLLCA a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessários, entabulado no inciso V de tal dispositivo:

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:

[...]

<sup>8</sup> Publicado na Edição nº 174 do Diário Oficial do Município do Recife, em 23 de dezembro de 2021.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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

Nota-se que o Legislador deixou de discriminar os documentos comprobatórios de habilitação e qualificação, uma vez que a identificação destes está atrelada ao objeto da contratação e à necessidade de apuração de questões mais ou menos complexas.

Todavia, sobressai da redação do texto legal que a **exigência de documentação, pela Administração, deve ser restrita ao mínimo necessário ao atendimento da demanda administrativa, abstendo-se de solicitar documentos impertinentes, incompatíveis, incongruentes ou de reduzida relevância em relação ao objeto da contratação.**

Diante da inexistência de definição legal quanto à especificação dos documentos pertinentes à demonstração de habilitação e qualificação, Jacoby Fernandes<sup>9</sup> esclarece que a identificação dos meios de comprovação pode seguir três balizas, quais sejam:

- a) *estrita pertinência com o objeto, ou seja, os documentos que comprovem a habilitação e a qualificação mínima indispensável à execução do objeto do futuro contrato; [...]*
- b) *não solicitar documentos que estão disponíveis em bancos de dados abertos ou de acesso aos órgãos da Administração Pública; [...]*
- c) *habilitação jurídica, identidade para pessoa jurídica, inscrição na receita federal, CNPJ ou CPF, habilitação profissional pertinente, regularidade com o sistema de seguridade social, devem ser exigidos em todas as contratações; demonstrativos contábeis e garantias, somente nos casos de pagamentos antecipados<sup>10</sup>; em caso de fornecedor exclusivo, se os preços praticados não tiverem disponíveis em portais de acesso público, devem ser solicitados ao futuro contratado.*

**A eventual futura contratada apresentou os documentos de habilitação constantes nas p. 171 a 217 do Processo no modo de visualização "Pasta Digital", notadamente Contrato Social da empresa e suas alterações; Balanço**

<sup>9</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação Direta Sem Licitação*. 11<sup>o</sup> ed. São Paulo: Fórum. P. 84

<sup>10</sup> Lei Complementar nº 182, 1<sup>o</sup> de janeiro de 2021, que instituiu o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador, dispõe: art. 13. A administração pública poderá contratar pessoas físicas ou jurídicas, isoladamente ou em consórcio, para o teste de soluções inovadoras por elas desenvolvidas ou a ser desenvolvidas, com ou sem risco tecnológico, por meio de licitação na modalidade especial regida por esta Lei Complementar. [...] § 8<sup>o</sup> Ressalvado o disposto no § 3<sup>o</sup> do art. 195 da Constituição Federal, a administração pública poderá, mediante justificativa expressa, dispensar, no todo ou em parte: I - a documentação de habilitação de que tratam os incisos I, II e III, bem como a regularidade fiscal prevista no inciso IV do caput do art. 27 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e II - a prestação de garantia para a contratação.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Patrimonial; Procuração; inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica; Certidões de Regularidade Fiscal, Social e Trabalhista; Declaração Para Fins de Participação em Processos de Contratação Pública; Identidades; Atestados de Capacitação Técnica; Certidão Negativa de Falência - Tribunal de Justiça da Paraíba; Certidão da Junta Comercial do Estado da Paraíba; Certidão da Secretaria da Fazenda da Paraíba; Declaração que cumpre o disposto no inciso XXXIII, do art. 7º da CF; Certidão de Contribuição Social, e FGTS. **Resta demonstrado, assim, o cumprimento do art. 72, V, da NLLCA.**

### 2.3.6. Razão da Escolha do Contratado (Art. 72, VI)

Imposição legal contida desde a antiga Lei Federal nº 8.666/93, a indicação das razões de escolha do contratado encontra-se prevista no art. 72, VI, da LLCA:

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:

[...]

VI - razão da escolha do contratado;

Relevante perceber que **o comando normativo não impôs regra específica quanto à quantidade e à forma de seleção do futuro contratado, porém determina que a escolha seja justificada**, com vistas a obstar a seleção arbitrária e pessoal de fornecedores ou prestadores.

Consoante entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdão 819/2009-TCU-Plenário, 1685/2010-TCU-2ª Câmara e 265/2010-TCU-Plenário), para se comprovar o preço de mercado, a pesquisa deve levar em conta diversas origens, como, por exemplo, cotações com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão, contratos de outros órgãos, valores registrados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível.

Malgrado ser o entendimento pautado em época da vigência de norma revogada, tal compreensão pode ser adotada após a vigência da Lei Federal nº 14.133/2021, na medida em que consiste em regra semelhante à contida na Lei revogada.

Com efeito, a Administração possui margem discricionária para seleção do contratado, observados os princípios administrativos basilares, notadamente os da impessoalidade e da isonomia, em conformidade com ensino de Marçal<sup>11</sup>:

É obvio que o princípio da isonomia, por sua supremacia constitucional, não poderia deixar de ser aplicado. Logo, a **contratação direta não é modalidade de atividade**

<sup>11</sup> FILHO, MARÇAL JUSTEN. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2023. p. 942 a 944





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

**administrativa imune à incidência do princípio da isonomia.** Passa-se, tão somente, que o princípio da isonomia tem de ser compatibilizado com as peculiaridades da contratação direta. A contratação direta não autoriza atuação arbitrária da Administração. No tocante ao princípio da isonomia, isso significa que todos os particulares deverão ser considerados em plano de igualdade. **A decisão de escolher o sujeito específico e com ele contratar deve ser razoável e fundar-se em critérios compatíveis com a isonomia. [...] Há casos, porém, em que o critério de escolha será predominantemente subjetivo.** Isso se passa quando o objeto do contrato envolve atuação personalíssima do contratado.

Assim, deve-se tomar cautelas para não incorrer em irregularidades atreladas ao direcionamento da contratação e para obter a proposta mais vantajosa à demanda administrativa, mesmo dentro do processo simplificado de contratação direta.

Resta dizer, que o preço máximo total estimado para a aquisição, conforme se extrai do Termo de Referência é de R\$ 37.872,00 (trinta e sete mil, oitocentos e setenta e dois reais) elaborado pelo setor demandante, se apresenta inferior ao limite estabelecido no artigo 75, II, da Lei nº. 14.133/21, atualizado pelo Decreto Federal nº 11.871/2023. No caso em tela, o preço máximo admitido para a presente aquisição tomou por referência o histórico de contratos anteriores firmados pela Câmara Municipal do Recife nos anos de 2022 e 2023, devidamente justificado por meio do Estudo Técnico Preliminar, acrescidos de uma margem média de aumento baseada no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) referente aos anos citados, totalizando uma previsão de aumento de 5,2% (cinco virgula cinquenta e dois por cento).

Sobre a razão de escolha da futura contratação, esta foi realizada com base no levantamento efetuado pelo Mapa Comparativo de Propostas (p. 218 do Processo no modo de visualização "Pasta Digital").

**Sendo assim a Administração indicou fundamentadamente as razões da escolha. Como estas foram indicadas no Mapa Comparativo de Propostas (p. 218 do Processo no modo de visualização "Pasta Digital"), mostra-se preenchido este requisito procedimental, constante no art. 72, VI, da NLLCA.**

### **2.3.7. Autorização da Autoridade Competente (Art. 72, VIII)**

O contrato sem licitação demanda autorização da autoridade competente – que, nos termos do art. 6, VI, da própria NLLCA, será aquela dotada de poder de decisão – , devendo a decisão autorizativa constar no processo de contratação direta, consoante exigência do art. 72, VIII, da LLCA:

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:





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

[...]

VIII - autorização da autoridade competente.

Convém informar que, na Câmara Municipal do Recife, a autoridade competente será a Comissão Executiva ou o Primeiro Secretário de acordo com as atribuições estabelecidas, respectivamente, pelo art. 60, XVI, e pelo art. 85, II e III, *a*, do Regimento Interno.

Vislumbra-se que o parecer jurídico deve ser expedido anteriormente à decisão administrativa de autorização de contratação, porquanto o art. 53, caput, §§ 1º e 3º, utiliza as expressões “ao final da fase preparatória”, “controle prévio”, “encerrada a instrução do processo sob aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará [...]”, **com vistas a subsidiar o controle preventivo das contratações administrativas**

Dessa forma, como o presente parecer jurídico é anterior a decisão autorizativa da contratação direta, que só poderá ser observada em momento posterior à elaboração deste documento.

### 2.3.8. Publicidade da Autorização ou do Extrato do Contrato

Por fim, o processo de contratação direta impõe que o **ato autorizativo da contratação direta ou o extrato do contrato** seja divulgado e mantido em **sítio eletrônico oficial**.

Art. 72. [...] 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.**

Importa ressaltar que o dever de publicidade se refere à obrigação de divulgar e manter à disposição do público as informações da contratação direta. Além disso, importa observar que, diferentemente do que ocorria na égide da Lei nº 8.666/93, **a divulgação independe do valor da contratação.**

Apesar de o parágrafo único do art. 72 da NLLCA não especificar o sítio eletrônico oficial a ser divulgada informação da contratação direta, **o art. 94, II, da LLCA determina que a Administração deverá publicar no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNPC), no prazo de 10 (dez) dias úteis, sob condição de eficácia do instrumento contratual, in literis:**

Art. 94. **A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos** e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

[...]





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

II - **10 (dez) dias úteis**, no caso de contratação direta.

De tal modo, cabe mencionar que a contratação somente produzirá efeitos após a publicação do ato autorizatório ou do extrato do contrato, quando for o caso.

### **3. CONCLUSÃO**

Ante o exposto, nos termos do art. 53, caput e §4º, da Lei nº 14.133/2021, com fundamento em todos os argumentos jurídicos expostos e nos documentos constantes nos autos do Processo Administrativo nº 2415/2024/CMR, entende-se que **é possível concluir pela configuração da hipótese de dispensa de licitação descrita no art. 75, II, da Lei Federal nº 14.133/2021, sendo viável juridicamente a contratação direta para prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva nas 35 (trinta e cinco) portas de vidro temperado do Prédio Sede e Anexos I, II e III da Câmara Municipal do Recife, com inclusão total de peças acessórias, para substituições quando necessário**, pela empresa SERVICE LTDA.

Recife, 12 de agosto de 2024.

MOACIR LACERDA  
Assessor Jurídico  
Mat. nº 95.2117

De acordo.

**CARLOS ALBUQUERQUE**  
Subprocurador Legislativo  
Matrícula nº 103.476-6

Assinado digitalmente  
por MOACIR  
LACERDA FILHO  
Data: 12/08/2024 13:04



Assinado digitalmente por  
CARLOS EMANUEL DE  
ALBUQUERQUE ALVES  
Data: 12/08/2024 13:08

