



CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO Nº 61/2024 – PL

**REF. AO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 3063/2024/CMR.
INTERESSADO (A):** DEPARTAMENTO DE FINANÇAS.

ASSUNTO: Contratação Direta via Dispensa, de empresa para a prestação de serviços técnicos especializados contínuos (por 12 meses, prorrogáveis por igual período até o limite da lei) na área de tecnologia da informação, englobando o fornecimento de solução de software para a emissão e controle automático de certidões para uma média de 1.300 (mil e trezentas) pessoas físicas e jurídicas, gestão de pagamentos e gestão de contratos, com seção de uso, customização de funcionalidades, implantação, treinamento de usuários e suporte técnico, para atender as demandas da Câmara Municipal do Recife.

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. ALTO GRAU 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 nº 3063/2024/CMR sobre demanda administrativa, requisitada pelo DEPARTAMENTO DE FINANÇAS, atinente à





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

contratação de empresa para a prestação de serviços técnicos especializados contínuos (por 12 meses, prorrogáveis por igual período até o limite da lei) na área de tecnologia da informação, englobando o fornecimento de solução de software para a emissão e controle automático de certidões para uma média de 1.300 (mil e trezentas) pessoas físicas e jurídicas, gestão de pagamentos e gestão de contratos, com seção de uso, customização de funcionalidades, implantação, treinamento de usuários e suporte técnico, para atender as demandas da Câmara Municipal do Recife.

Os referidos autos foram instruídos com os seguintes instrumentos:

- 1) Documento de Formalização de Demanda – DFD Revisado (fls. 117 a 121 do Processo no modo de visualização “Pasta Digital”);
- 2) Cotação/Proposta Comercial da empresa PANORAMA TECNOLOGIA LTDA (fls. 86 a 89 do Processo no modo de visualização “Pasta Digital”);
- 3) Mapa Comparativo de Preços (fl. 136 do Processo no modo de visualização “Pasta Digital”);
- 4) Documentação da empresa PANORAMA TECNOLOGIA LTDA (fls. 172 a 207 do Processo no modo de visualização “Pasta Digital”);
- 5) Despacho, datado de 27/08/2024, do Departamento de Finanças, com “Autorizo” do Primeiro Secretário, em que solicita considerar o pedido de contratação descrito no Documento de Formalização da Demanda – DFD anexo aos autos do processo nº 3063/2024/CMR (fl. 3 e 4 do Processo no modo de visualização “Pasta Digital”);
- 6) Estudo Técnico Preliminar 3ª Revisão (fls. 257 a 272 do Processo no modo de visualização “Pasta Digital”);
- 7) Termo de Referência 4ª Revisão (fls. 230 a 256 do Processo no modo de visualização “Pasta Digital”);
- 8) Matriz de Risco (fl. 135 do Processo no modo de visualização “Pasta Digital”);
- 9) Nota de Reserva nº 2024NR000060, emitida em 27/09/2024 (fl. 169 do Processo no modo de visualização “Pasta Digital”).

Ressalta-se que, no DFD, o Setor Requisitante (Departamento de Finanças) atribuiu alto grau de prioridade a esta contratação.

Por fim, em 04/10/2024, 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.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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 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 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.

Por fim, 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 2024 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 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





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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 8 do Termo de Referência (fl. 244, do Processo no modo de visualização "Pasta Digital"); o valor total estimado da contratação é de R\$ 78.987,30 (setenta e oito mil, novecentos e oitenta e sete reais e trinta centavos), entretanto, verificou-se que, conforme demonstrado no Mapa de Cotações (fl. 136, do Processo no modo de visualização "Pasta Digital"), o critério escolhido pela Administração para determinar a proposta vencedora foi o de "menor preço". Assim sendo, com base no referido documento, constatou-se que a cotação de menor preço foi a elaborada pela Empresa PANORAMA TECNOLOGIA LTDA, no valor total estimado de R\$ 59.320,00 (cinquenta e nove mil trezentos e vinte 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).

Em conformidade com o inciso II do art. 75 da NLLCA, atualizado pelo Decreto Federal nº 11.871/2023, 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.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

2.2.1.1. 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.

De acordo com o item 1 do Termo de Referência (4ª Revisão) a contratação destina-se a prestação de serviços técnicos especializados contínuos (por 12 meses, prorrogáveis por igual período até o limite da lei) na área de tecnologia da informação, englobando o fornecimento de solução de software para a emissão e controle automático de certidões para uma média de 1.300 (mil e trezentas) pessoas físicas e jurídicas, gestão de pagamentos e gestão de contratos, com seção de uso, customização de funcionalidades, implantação, treinamento de usuários e suporte técnico, para atender as demandas da Câmara Municipal do Recife.

Tal contratação se deve a uma necessidade administrativa do referido órgão, pelo fato de que, conforme o item 2.1 do Estudo Técnico Preliminar (3ª Revisão), a modernização e adequação do processo de informatização da Câmara Municipal do Recife - CMR é essencial para garantir o atendimento às demandas internas e externas da entidade. A emissão de certidões negativas de empresas prestadoras de serviço e pessoas físicas contratadas pelo órgão, além do controle de contratos e pagamentos, são tarefas diárias e que demandam grande quantidade de trabalho interno, mobilizando uma equipe permanente. Esse trabalho é essencial para o bom funcionamento do setor administrativo- financeiro, que não pode perder prazos e deve registrar pagamentos e contratações com todas as certidões atualizadas.

Dessa forma, o ETP conclui que a utilização de ferramentas para a automação dos processos manuais, tais como inteligência artificial e robotização, são bastante úteis para agilizar os serviços internos e evitar erros humanos. Devido à crescente demanda, a CMR optou pela utilização de um software para dar suporte a todas essas atividades.

Posto isso, com base no Mapa Comparativo de Preços, adotando-se o parâmetro de pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, conforme o inciso IV, do §1º, do art. 23 da Lei 14.133/21 (fl. 136 do Processo no modo de visualização "Pasta Digital"), chegou-se ao valor estimado total de R\$ 78.987,30 (setenta e oito mil, novecentos e oitenta e sete reais e trinta centavos), nos termos do item 8 do Termo de Referência (4ª Revisão), entretanto, verificou-se que, conforme demonstrado no Mapa de Cotações (fl. 136, do Processo no modo de visualização "Pasta Digital"), o critério escolhido pela Administração para determinar a proposta vencedora foi o de "menor preço". Assim sendo, com base no referido documento, constatou-se que a cotação de menor preço foi a elaborada pela Empresa PANORAMA TECNOLOGIA LTDA, no valor total estimado de R\$ 59.320,00 (cinquenta e nove mil trezentos e vinte reais),





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

enquadrando-se, assim, na hipótese legal prevista no inciso II do artigo 75 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Entretanto, é válido ressaltar, ainda, que não foi juntado aos autos do processo nº 3063/2024/CMR proposta formal ratificada da Empresa PANORAMA TECNOLOGIA LTDA, datada de 16/09/2024, que foi a que apresentou a cotação com maior vantajosidade econômica para a Câmara Municipal do Recife.

Em síntese, embasados nos documentos constantes nos autos do Processo Administrativo nº 3063/2024/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 PANORAMA TECNOLOGIA LTDA, para prestação de serviços técnicos especializados contínuos (por 12 meses, prorrogáveis por igual período até o limite da lei) na área de tecnologia da informação, englobando o fornecimento de solução de software para a emissão e controle automático de certidões para uma média de 1.300 (mil e trezentas) pessoas físicas e jurídicas, gestão de pagamentos e gestão de contratos, com seção de uso, customização de funcionalidades, implantação, treinamento de usuários e suporte técnico, para atender as demandas 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 Contas¹ que exigiam um processo administrativo

¹ 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.

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





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

justificador e comprobatório 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 administrativo de seleção de interessados, em que as**

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

formalidades são fixadas segundo a competência discricionária da Administração.²

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 1999³ e, na ausência de previsão específica em norma administrativa, às disposições do Código de Processo Civil, com fundamento no seu art. 15⁴.

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;

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

³ 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. INTERRUÇÃO. 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)

⁴ 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

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 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.⁵

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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:

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, Jacoby⁶ 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.**

Constam nos autos deste processo eletrônico, a expedição **Documento de Formalização da Demanda** (fls. 117 a 121 do Processo no modo de visualização "Pasta Digital"), **Estudo Técnico Preliminar** (fls. 257 a 272 do

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





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Processo no modo de visualização "Pasta Digital") **e Termo de Referência - TR** (fls. 230 a 256 do Processo no modo de visualização "Pasta Digital").

Em relação ao Documento de Formalização de Demanda, a Resolução nº 580/23, da Câmara Municipal do Recife, determinou no seu artigo 4º, §1º, uma série de elementos que devem estar dispostos no referido documento, *in verbis*:

"Art. 4º O Setor de Contratação enviará, via Sistema de Processo Eletrônico (e-processo), formulário de Documento de Formalização da Demanda - DFD às Chefias dos Setores Administrativos da Câmara Municipal do Recife para que estas apresentem, até o último dia útil do mês de março de cada ano, as demandas setoriais de contratação a serem atendidas no exercício subsequente.

§ 1º No DFD referente a novas contratações, caberá ao setor requisitante informar:

I- descrição sucinta da demanda setorial, especificando se envolve necessidade permanente, intercorrente ou eventual;

II - estimativa preliminar do quantitativo necessário e do valor total da contratação;

III - data prevista para início da execução da demanda a ser contratada;

IV - vinculação a outros Documentos de Formalização da Demanda ou contratações vigentes ou dependência entre estes e a demanda;

V - necessidade de contratar outros produtos ou serviços associados à demanda;

VI - indicação da espécie de contratação e de modalidade de licitação normalmente utilizada para atendimento da demanda; VII - resultados pretendidos;

VIII - justificativa da necessidade da contratação;

IX - grau de prioridade do atendimento da demanda, na forma estabelecida pelo art. 5º desta Resolução; e

X - indicação de gestor do contrato."

No que concerne ao Estudo Técnico Preliminar, o art. 18 §1º, da Lei Federal 14.133/21, estabelece que o referido documento deve apresentar determinados requisitos, *in verbis*:





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

"I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável; XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina."

Ademais, no que se refere ao Termo de Referência, o art. 6º, inciso XXIII, da Lei 14.133/21, determina que tal documento deve constar uma série de elementos, in verbis:

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;"

Posto isso, a partir da análise legal do **Documento de Formalização da Demanda** (fls. 117 a 121 do Processo no modo de visualização "Pasta Digital"), **Estudo Técnico Preliminar** (fls. 257 a 272 do Processo no modo de visualização "Pasta Digital") e **Termo de Referência - TR** (fls. 230 a 256 do Processo no modo de visualização "Pasta Digital") verificou-se que estes documentos preenchem os requisitos determinados pelos dispositivos acima subscritos.

Com efeito, **considera-se preenchida a exigência do art. 72, I, da LLCA.**

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:

[...]

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:





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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.

[...]

§ 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





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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 3063/2024/CMR, para fins de atendimento do art. 23, da NLLCA, a Administração apresentou:

Mapa Comparativo de Preços, adotando-se o parâmetro de pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, conforme o inciso IV, do §1º, do art. 23 da Lei 14.133/21 (fl. 136 do Processo no modo de visualização "Pasta Digital"), chegando-se ao valor estimado total de R\$ 78.987,30 (setenta e oito mil, novecentos e oitenta e sete reais e trinta centavos), nos termos do item 8 do Termo de Referência (4ª Revisão), entretanto, verificou-se que, conforme demonstrado no Mapa de Cotações (fl. 136, do Processo no modo de visualização "Pasta Digital"), o critério escolhido pela Administração para determinar a proposta vencedora foi o de "menor preço". Assim sendo, com base no referido documento, constatou-se que a cotação de menor preço foi a elaborada pela Empresa PANORAMA TECNOLOGIA LTDA, no valor total estimado de R\$ 59.320,00 (cinquenta e nove mil trezentos e vinte reais), enquadrando-se, assim, na hipótese legal prevista no inciso II do artigo 75 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Dessa forma, percebe-se que foi juntado aos autos documentação idônea a justificar o preço da contratação, seguindo o parâmetro disposto no art. 23, §1º, inciso IV, da NLLC, a qual terá o valor estimado total de R\$ 59.320,00 (cinquenta e nove mil trezentos e vinte reais) para prestação de serviços técnicos especializados contínuos na área de tecnologia da informação, englobando o fornecimento de solução de software para a emissão e controle automático de certidões para pessoas física e jurídica, gestão de pagamentos e gestão de contratos, com seção de uso, customização de funcionalidades, implantação, treinamento de usuários e suporte técnico, para atender as demandas da Câmara Municipal do Recife. **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:

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:

[...]





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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

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:

⁷ 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

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, **compete 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.**

Com efeito, **o processo de contratação direta deverá ser instruído com declaração do ordenador da despesa que demonstre a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido pela avença**, com fundamento no art. 72, IV, da LLCA.

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 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.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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 2021⁸, 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, verifica-se que fora incluída a Nota de Reserva nº 2024NR000060, emitida em 27/09/2024 (fl. 169 da "Pasta Digital"), demonstrando a compatibilidade do orçamento 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:

[...]

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.

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





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Diante da inexistência de definição legal quanto à especificação dos documentos pertinentes à demonstração de habilitação e qualificação, Jacoby Fernandes⁹ 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 antecipados¹⁰; em caso de fornecedor exclusivo, se os preços praticados não tiverem disponíveis em portais de acesso público, devem ser solicitados ao futuro contratado.*

Quanto à habilitação jurídica, o art. 66 da LLCA, ao estabelecer regras referentes às exigências de habilitação em certame licitatório, prescreve que a documentação jurídica pretende demonstrar a capacidade de o futuro contratado exercer e assumir as obrigações, devendo-se limitar-se à comprovação da existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.

Sobressai, dos autos, que **pretensa contratada demonstrou a habilitação jurídica**, com a seguinte documentação: Contrato Social de Sociedade Limitada (fls. 187 a 191); Documentos pessoais dos sócios da empresa (fls. 173 a 175) e Comprovante de inscrição e de situação cadastral (fl. 176).

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

¹⁰ Lei Complementar n^o 182, 1^o 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^o Ressalvado o disposto no § 3^o 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 n^o 8.666, de 21 de junho de 1993; e II - a prestação de garantia para a contratação.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

No que tange à habilitação fiscal, social e trabalhista, o art. 68, §1º, da LLCA prevê, para procedimento licitatório, a verificação de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei; regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei; regularidade perante a Justiça do Trabalho; o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, podendo, entretanto, esses documentos ser substituídos por outros hábeis à comprovação da regularidade.

Com a finalidade de demonstrar **habilitação fiscal, social e trabalhista**, a pretensa contratada acostou aos autos: Comprovante de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) (fl. 176), Certidão Negativa de Débitos Fiscais para com a Fazenda Municipal de Recife/PE (fl. 172), Certidão de regularidade fiscal do Estado de Pernambuco (fl. 202), Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (fl. 206), Certificado de Regularidade do FGTS-CRF(fl. 203) e Certidão negativa de débitos trabalhistas (fl. 207).

Consta nos autos declaração (fl. 192 da "Pasta Digital") que cumpre norma que estabelece a proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos, para fins de cumprimento do art. 7º, XXXIII, da CRFB.

Quanto à **habilitação econômico-financeira**, o art. 69 da LLCA prevê a apresentação restritivamente de balanço patrimonial e certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante, para processo de licitação.

Entretanto, a habilitação e qualificação a ser exigida pelo art. 72 da LLCA é a mínima necessária para apurar e comprovar o preenchimento dos requisitos para contratação direta. De tal modo, **cabe à Administração avaliar se haveria necessidade de exigir balanço patrimonial e certidão negativa de falência, neste caso.**





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Cabe mencionar que o STJ¹¹ admitiu, ainda sob a égide da Lei Federal nº 8.666/93, comprovação de qualificação econômico financeira das empresas licitantes pode ser aferida mediante a apresentação de outros documentos e entendeu que a referida Lei de Licitações não obriga a Administração a exigir, especificamente, para o cumprimento do referido requisito, que seja apresentado o balanço patrimonial e demonstrações contábeis, relativo ao último exercício social previsto na lei de licitações (art. 31, inc. I), para fins de habilitação.

Em julgamento de contratação regida pela revogada Lei de Licitações, o Plenário do Tribunal de Contas da União - TCU, por sua vez, considerou válido os itens de edital que viabilizou a participação e habilitação de empresa por meio de comprovação de capital social e patrimônio líquido mínimo, mesmo sem preencher índices demonstrativos de boa situação financeira.¹²¹³

Tendo em vista tratar-se de conteúdo alheio ao Direito, **aconselha-se que o cumprimento do requisito de habilitação econômico-financeira seja conferido pela autoridade administrativa responsável pela contratação, por**

¹¹ RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL. ALEGATIVA DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 27, III E 31, I, DA LEI 8666/93. NÃO COMETIMENTO. REQUISITO DE COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA CUMPRIDA DE ACORDO COM A EXIGÊNCIA DO EDITAL. RECURSO DESPROVIDO. **A comprovação de qualificação econômico-financeira das empresas licitantes pode ser aferida mediante a apresentação de outros documentos. A lei de Licitações não obriga a Administração a exigir, especificamente, para o cumprimento do referido requisito, que seja apresentado o balanço patrimonial e demonstrações contábeis, relativo ao último exercício social previsto na lei de licitações (art. 31, inc. I), para fins de habilitação.** "In casu", a capacidade econômico-financeira foi comprovada por meio da apresentação da Certidão de Registro Cadastral e certidões de falência e concordata pela empresa vencedora do Certame em conformidade com o exigido pelo Edital. Sem amparo jurídico a pretensão da recorrente de ser obrigatória a apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, por expressa previsão legal. Na verdade, não existe obrigação legal a exigir que os concorrentes esgotem todos os incisos do artigo 31, da lei 8666/93. A impetrante, outrossim, não impugnou as exigências do edital e acatou, sem qualquer protesto, a habilitação de todas as concorrentes. Impossível, pelo efeito da preclusão, insurgir-se após o julgamento das propostas, contra as regras da licitação. 6. Recurso improvido. REsp 402.711/SP, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 11/06/2002, DJ 19/08/02, p. 145)

¹² "Em sentido similar, o TCU reputou válido edital que permitia que empresas que não preenchessem os índices denotadores de boa situação econômico-financeira fossem habilitadas por meio da demonstração de capital social ou patrimônio líquido mínimo." Filho, Marçal Justen. Comentários À Lei de Licitações e Contratações Administrativas; Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021. p. 882

¹³ Acórdão 247/2003-Plenário do TCU: "23. Com esses índices, a administração procura avaliar se a licitante possui as condições financeiras necessárias ao cumprimento das obrigações, assegurando o sucesso da contratação. Embora a lei permita, a ANS não cumulou na licitação a exigência de garantias representadas por índices contábeis e capital mínimo, pois se os primeiros fossem aceitáveis, o segundo seria dispensável. 24. Nesse sentido, qualquer empresa de pequeno ou grande porte poderia participar da concorrência, independentemente de capital ou de patrimônio líquido mínimo, desde que tivesse os seus índices contábeis nos valores normalmente adotados para comprovar uma boa situação financeira."





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

meio da solicitação de balanço patrimonial, certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede do futuro contratante ou de outro documento que comprove a boa situação financeira.

Posto isso, a pretensa contratada anexou aos autos: Certidão negativa de Licitação 1º Grau (fl. 204 da "Pasta Digital") e Certidão negativa de Licitação 2º Grau (fl. 205 da "Pasta Digital").

Quanto à **qualificação técnica**, o art. 67, II, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos solicita certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior. **Para tal finalidade, foi juntado aos autos do Processo de Contratação Direta 2 (dois) Atestados de Capacidade técnica, sendo um emitido pela Empresa CORRETA CONTABILIDADE LTDA e o outro emitido pela Empresa NUMA SOLUÇÕES CONTÁBEIS, presente, respectivamente, nas fl. 198 e 197 da "Pasta Digital".**

Por fim, a Lei Federal nº 14.133/2021 prevê algumas declarações a serem emitidas por licitantes na fase licitatória, as quais podem constar nos processos de contratação direta:

"Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:

I - poderá ser exigida dos licitantes a declaração de que atendem aos requisitos de habilitação, e o declarante responderá pela veracidade das informações prestadas, na forma da lei;

[...]

IV - será exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.

§ 1º Constará do edital de licitação cláusula que exija dos licitantes, sob pena de desclassificação, declaração de que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas.

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

[...]

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

[...]

VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.”

Em substituição, esta Procuradoria Legislativa orienta que seja utilizado o modelo de Declaração para Fins de Participação em Processo de Contratação Pública, o qual fora acostada aos autos, estando presente na fl. 192 da “Pasta Digital”.

Posto isso, resta demonstrado, assim, o cumprimento total 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;





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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.

Em julgamento de possível irregularidade por direcionamento de contratação, o Plenário do Tribunal de Contas da União decidiu pela improcedência da representação, uma vez que, no caso julgado, houve procedimento de escolha com número aceitável de empresas convidadas a apresentar proposta e, quanto à dispensa de licitação, a legislação não impõe regras objetivas quanto à quantidade de empresas chamadas a apresentarem propostas e à forma de seleção da contratada, mas determina que essa escolha seja justificada, em observância do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993¹⁴.

Malgrado ser o julgado pautado por 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 Marçal¹⁵:

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 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.

¹⁴ Informativo nº 377 do Tribunal de Contas da União, Acórdão 2186/2019 - Plenário.

¹⁵ 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

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 contratação, conforme se extrai do Termo de Referência (4ª Revisão) elaborado pelo setor demandante, é de R\$ R\$ 78.987,30 (setenta e oito mil, novecentos e oitenta e sete reais e trinta centavos). Tal valor foi alcançado a partir do Mapa Comparativo de Preços, adotando-se o parâmetro de pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, conforme o inciso IV, do §1º, do art. 23 da Lei 14.133/21 (fl. 136 do Processo no modo de visualização "Pasta Digital").

Posto isso, sobre a razão de escolha da futura contratação, considerando o interesse da Administração Pública, verificou-se que, conforme demonstrado no Mapa de Cotações, o critério escolhido pela Administração para determinar a proposta vencedora foi o de "menor preço". Assim sendo, com base no supracitado documento, constatou-se que a cotação que apresentou a melhor vantajosidade técnica e econômica para a Câmara Municipal do Recife foi a elaborada pela Empresa PANORAMA TECNOLOGIA LTDA, no valor total estimado de R\$ 59.320,00 (cinquenta e nove mil trezentos e vinte reais) (fls. 86 a 89 do processo no modo "Pasta Digital"). Este valor, é de se ressaltar, se apresenta inferior ao limite estabelecido no artigo 75, II, da Lei nº. 14.133/21, atualizado pelo Decreto Federal nº 11.871/2023.

Sendo tais questões atinentes ao mérito administrativo, não cabe à Procuradoria aferir as motivações ensejadoras da contratação com o referido fornecedor, apenas analisar se a Administração indicou fundamentadamente as razões da escolha. Como estas foram indicadas no Mapa Comparativo de Preços (fl. 136 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:





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:

[...]

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, esta 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.**





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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 (PNCP), 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:

[...]

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

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, **sob pena de nulidade.**

Reforça-se que a publicação no PNCP constitui condição de eficácia do contrato administrativo de modo que somente produzirá efeitos após sua devida publicação dentro do lapso temporal de dez dias, ressalvados a hipótese de urgência.

Na hipótese de urgência, é permitida a produção de efeitos desde a assinatura do contrato.

Salienta-se, ainda, que a situação de urgência não desobriga o Administrador do dever de publicar no PNCP, devendo fazê-lo no mesmo prazo de 10 (dez) dias úteis, sob pena de nulidade.

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 3063/2024/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 técnicos especializados contínuos (por 12 meses, prorrogáveis por igual período até o limite da lei) na área de tecnologia da informação, englobando o fornecimento de solução de software para a emissão e controle automático de certidões para uma média de 1.300 (mil e trezentas) pessoas físicas e jurídicas, gestão de pagamentos e gestão de contratos, com seção de uso, customização de funcionalidades, implantação,





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

treinamento de usuários e suporte técnico, para atender as demandas da Câmara Municipal do Recife, **pela empresa PANORAMA TECNOLOGIA LTDA, com a ressalva de que deve-se incluir nos autos do processo administrativo 3063/2024-CMR, Proposta Formal Ratificada.**

Recife, 22 de outubro de 2024.

OTÁVIO GOMES

Assessor Jurídico

Mat. nº 106.941.100

OAB/PE 62.137

De acordo.

CARLOS ALBUQUERQUE

Subprocurador Legislativo

Matrícula nº 103.476-6

