

PARECER JURÍDICO Nº 03/2026

PROCURADORIA MUNICIPAL

Interessado(a): Secretaria de Obras e Serviços Públicos do Município de Gravatá-PE

Processo SEI nº: 21200110000161.000061/2025-49.

Assunto: Contratação de empresa de engenharia para execução de serviços de drenagem na Rua Primeiro de Janeiro – dispensa de licitação por valor.

Natureza: Consultiva

EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR. SERVIÇOS DE ENGENHARIA. ART. 75, INCISO I, DA LEI Nº 14.133/2021. CONDICIONANTES. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de expediente encaminhado a esta Assessoria Jurídica pelo Ofício nº 25/2025/SEOSP-GAB-SEOSP, por meio do qual a Secretária Municipal de Obras e Serviços Públicos submete à análise jurídica o procedimento referente à contratação de empresa de engenharia para execução dos serviços de drenagem na Rua Primeiro de Janeiro, neste Município de Gravatá/PE.

Consta dos autos Termo de Referência que descreve o objeto como a contratação de empresa de engenharia para execução dos serviços de drenagem na mencionada via pública, estabelecendo, em síntese:

- I. valor da contratação, fixado em R\$ 60.120,68 (sessenta mil cento e vinte reais e sessenta e oito centavos), com recursos provenientes do orçamento municipal;
- II. prazo de vigência contratual de 12 (doze) meses, a contar da assinatura do contrato;
- III. prazo de execução dos serviços de 02 (dois) meses, contados da emissão da Ordem de Serviço;

- IV. referência à existência de planilha de custos detalhada, cronograma, composição de BDI e demais documentos técnicos que compõem o orçamento;
- V. enquadramento da contratação como dispensa de licitação em razão do valor, com fundamento no art. 75, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 – NLLC (Nova Lei de Licitações e Contratos).

Em síntese, busca-se manifestação desta Assessoria quanto à regularidade e à viabilidade jurídica da contratação pretendida, por dispensa de licitação. A esta assessoria foram remetidos os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda;
- b) Termo de Referência;
- c) Estudo Técnico Preliminar;
- d) Declaração de Disponibilidade Orçamentária;
- e) Ofício nº 25/2025/SEOSP-GAB-SEOSP; e
- f) Planilha orçamentária;
- g) Justificativa de preços;
- h) Razões/Justificativa de escolha do contratado;

É o breve relatório.

Passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da Competência para a Elaboração de Parecer Jurídico

Nos termos do art. 19, inciso VIII, da Lei Municipal nº 3.894/2022, compete à Procuradoria-Geral do Município a emissão de pareceres técnico-jurídicos opinativos, cabendo especificamente aos assessores jurídicos sua elaboração, conforme se depreende do art. 3º, inciso V, da referida lei.

Cumprir registrar que este parecer se restringe exclusivamente aos aspectos jurídicos da demanda, excluindo-se quaisquer aspectos técnicos, econômicos ou discricionários, cuja avaliação não compete a esta Procuradoria.

Compete à autoridade administrativa, no exercício de sua competência discricionária, decidir sobre o acatamento das recomendações.

Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção das questões de legalidade, cuja observância é obrigatória pela Administração e que forem apontadas como óbices a serem sanados, será de responsabilidade exclusiva do Órgão Demandante.

2.2. Da Dispensa de Licitação

Preliminarmente, convém observar que a NLLC, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, especifica algumas exceções em que a licitação é dispensada, dispensável ou inexigível, vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifamos)

Nesse sentido, a Lei nº 14.33/2021 regulamentou o art. 37, Inciso XXI, da CF, instituindo normas gerais de licitações e contratos, prevendo, inclusive, as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, nas quais a Administração poderá contratar independentemente de prévio processo licitatório.

Com relação à licitação dispensável, as hipóteses estão previstas no art. 75 da NLLC. Nesses casos, a licitação é viável, tendo em vista a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados. Todavia, o legislador elencou-as como hipóteses em que a licitação pode ser afastada, a critério do administrador, para atender o interesse público de forma mais célere e eficiente.

Na opinião de Sidney Bittencourt¹, a razão da previsão é de que nem sempre o procedimento licitatório determina uma contratação mais vantajosa, razão pela qual entende-se que a sujeição do negócio à burocracia inerente ao certame licitatório não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.

O caso concreto em análise refere-se à hipótese prevista no artigo 75, inciso I, da NLLC, cuja redação é a seguinte:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

A lei atribuiu ao regulamento a definição dos valores atualizados. Atualmente, o inciso I estabelece o limite de R\$ 130.984,20 (cento e trinta mil novecentos e oitenta e quatro reais e vinte centavos) - Vide Decreto Federal nº 12.807, de 2025.

¹ Artigo 74 - Licitação inexigível. In: Nova Lei De Licitações Passo A Passo – (comentando Artigo Por Artigo A Nova Lei De Licitações E Contratos Administrativos, Lei Nº 14.133, De 1º De Abril De 2021). Belo Horizonte: Fórum, 2023. página inicial-página final. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4246/E4713/37103>. Acesso em: 6 jan. 2024.. p. 547.

Nesses termos, para serviços e compras até o referido limite, o legislador facultou ao gestor a realização de licitação, admitindo sua dispensa, caracterizada como “dispensa em razão do valor”.

A aferição da regularidade do limite de gasto deverá observar o disposto no §1º do art. 75, no que se refere:

- a) ao somatório das despesas realizadas no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora; e
- b) ao somatório das despesas relativas a objetos de mesma natureza, entendidos como aqueles vinculados a contratações do mesmo ramo de atividade.

Portanto, o correto enquadramento dependerá da natureza do objeto — serviços ou compras — e da observância do limite de valor, o que deve ser atestado na instrução processual mediante a utilização dos parâmetros acima delineados.

Não obstante a previsão de tais exceções, as contratações diretas continuam sendo tratadas como exceções à regra geral de licitação, conforme previsto no art. 73 da NLLC e nas alterações promovidas no Código Penal pela referida norma:

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

2.3. Dos Requisitos e da Instrução Processual

2.3.1. Da Instrução

Uma vez que a contratação almejada é espécie do gênero contratação direta, se faz necessária a apresentação dos requisitos constantes do rol do art. 72 da referida lei, destacamos:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

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

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

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

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

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Com o intuito de regulamentar a lei de licitações e contratos quanto à fase preparatória das licitações e contratações processadas no âmbito do Município de Gravatá-PE, foi publicado o Decreto Municipal nº 14/2024, com relação ao qual destacamos a definição das etapas que compõem este processo:

Art. 7º A fase preparatória dos processos licitatórios e das contratações caracteriza-se pelo planejamento e consiste nas seguintes etapas:

I - formalização da demanda pelo setor requisitante e comprovação de sua previsão no Plano de Contratação Anual- PCA (DFD);

II - elaboração do estudo técnico preliminar – ETP, conforme o caso;

III - elaboração do mapa de riscos e matriz de riscos, conforme o caso;

IV - elaboração do termo de referência – TR;

V - confecção do orçamento estimado baseado em pesquisa de preço;

VI - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de licitação para registro de preços, em que será suficiente a indicação do código do elemento de despesa correspondente;

VII - autorização de abertura da licitação ou da contratação direta;

VIII - designação do agente de contratação, da equipe de apoio ou, se for o caso, da comissão de contratação;

IX - confecção do instrumento convocatório e respectivos anexos, se for o caso;

X - confecção da minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente e minuta da ata de registro de preços, quando for o caso.

Além dos requisitos acima dispostos, a nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) estabeleceu que, nos casos previstos nos incisos I e II do art. 75, a dispensa em razão do valor deverá ser preferencialmente realizada com disputa, nos termos do §3º do referido artigo:

Art. 75 (...)

§3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

Dessa forma, para os casos de realização de disputa, após a devida instrução do processo administrativo, a dispensa deve ser cadastrada no Sistema Eletrônico, com divulgação de Aviso Eletrônico pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis antes da contratação.

O referido Aviso tem o seguinte conteúdo essencial:

- a) a especificação do objeto; e
- b) a manifestação de interesse da Administração em receber propostas adicionais de eventuais interessados, de modo a permitir a seleção da proposta mais vantajosa.

Ressalte-se que é juridicamente possível a efetivação da contratação sem a publicação do aviso de intenção de contratar; contudo, tal opção demanda justificativa expressa, em razão do caráter preferencial, e não obrigatório, conferido pela lei a essa providência.

2.3.2. Da Análise dos Requisitos e Documentos Para a Regular Tramitação

Conforme estabelece o art. 75, inciso I, alínea “a”, da NLLC, um dos requisitos é que o valor da contratação respeite o limite de R\$ 130.984,20 (cento e trinta mil novecentos e oitenta e quatro reais e vinte centavos), observados os parâmetros previstos no §1º do art. 75, em relação aos quais a Demandante aponta cumprimento integral e inequívoco (tópico 2 do termo de referência – Doc. B).

No que se refere à publicação do aviso de intenção de contratar, prevista no §3º do art. 75 da NLLC, o Demandante apresentou justificativa para a sua não realização, considerando que a legislação atribui a tal providência caráter preferencial, e não obrigatório. Referida opção encontra-se devidamente fundamentada no tópico 4.8 do Termo de Referência da contratação, no qual são explicitadas as razões técnicas e administrativas que embasaram a decisão.

Em se tratando de contratação direta, faz-se necessária a formalização de um procedimento que culmine na seleção da proposta mais vantajosa e celebração do contrato, cumprindo os requisitos documentais do art. 72 da NLLC, os quais já destacamos.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece um procedimento especial e simplificado para a formação do contrato mais vantajoso para a Administração Pública.

No caso em análise, busca-se a prestação de serviços de engenharia (art. 6º, XXI, a da NLLC), cuja justificativa da necessidade encontra-se inicialmente no Documento de Formalização da Demanda (Doc. A), que fora elaborado em conformidade com o art. 10 do Decreto Municipal nº 14/2024.

O preço estimado para a contratação, conforme se verifica no referido Documento de Formalização da Demanda (Doc. A) elaborado pelo setor Demandante, e que constitui, no presente caso, o preço máximo admitido para a aquisição, foi definido com base na metodologia prevista no art. 23, §2º, inciso I, da NLLC, sendo composto por planilha orçamentária, memória de cálculo, cronograma físico-financeiro, cronograma de insumos, orçamento curva ABC de insumos, orçamento curva ABC de serviços, tabela de encargos sociais e composição do BDI.

Assim sendo, considerando a expertise técnica da contratante na aferição dos preços e na identificação técnica do objeto como sendo serviço de engenharia, o valor apresentado é por ela julgado como compatível com o praticado no mercado. Portanto, conforme verifica-se nos autos (Docs. A, B, C e F), foi elaborada também a estimativa da despesa da contratação.

Conforme se depreende dos autos, especialmente do Documento de Formalização da Demanda (Doc. A), da Razão de Escolha do Contratado (Doc. H) e da Justificativa de Preços (Doc. G), a Administração Pública recebeu propostas de valor de empresas do ramo, cuja mais vantajosa até então foi apresentada pela empresa Barbosa e Queiroz Serviços e Locações LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 27.045.960/0001-24 e cujo valor global da proposta totaliza R\$ 60.120,68, nos termos da justificativa de preços anexa ao termo de referência. Inclusive, no DFD, o setor Demandante informa que o critério de referência será o menor valor global, dentre as propostas coletadas.

Ressalte-se que foi apresentado também o Estudo Técnico Preliminar, o qual atende à estrutura prevista no art. 13 do Decreto Municipal nº 14/2024 e no art. 18, § 1º, da NLLC.

Constatamos que foi acostado também o Termo de Referência, recomenda-se que o Demandante certifique-se de que o documento atende, de fato, a todos os requisitos e parâmetros previstos nos arts. 22 e 24 do Decreto Municipal nº 14/2024, bem como no art. 6º, inciso XXIII, da NLLC. No mais, resta evidenciado o atendimento aos seguintes requisitos, previstos no art. 23 do Decreto Municipal aplicável e no art. 72 da NLLC quais sejam:

- Justificativa fundamentada para a contratação por dispensa de licitação, nos termos do art. 23, inciso I, do Decreto Municipal, conforme tópico 2 do Termo de Referência;
- Comprovação dos requisitos de habilitação necessários, nos termos do art. 23, inciso V, do Decreto Municipal;
- Razão e justificativa da escolha do contratado, em conformidade com o art. 23, inciso III, do Decreto Municipal, e com o art. 72, inciso VI, da NLLC;
- Justificativa de preços, nos termos do art. 23, inciso IV, do Decreto Municipal, e do art. 72, inciso VII, da NLLC.

Verificamos que o termo de referência da contratação observa também a previsão de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, nos termos do art. 25, §7º da NLLC.

Em atenção ao comando legal que impõe a verificação prévia da disponibilidade orçamentária antes da celebração da contratação (art. 72, inciso IV, da NLLC), recomenda-se a formalização da disponibilidade dos créditos orçamentários correspondentes ao valor a ser contratado e executado no exercício corrente, em estrita conformidade também com o disposto no art. 150 da Lei nº 14.133/2021, nos seguintes termos:

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

Quanto à comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínimos necessários, recomendamos que a Demandante verifique se foram

cumpridos os requisitos estabelecidos, a fim de guardar conformidade com a NLLC e com o Decreto Municipal nº 14/2024.

Quanto à autorização da autoridade competente, faz-se necessária a sua manifestação, nos termos do inciso VIII, do art. 72 da NLLC e do inciso VII, do art. 7º e art. 31 do Decreto Municipal nº 14/2024.

Em suma, o processo atende aos requisitos materiais previstos no art. 75, inciso I, “a” da NLLC, bem como contempla os documentos exigidos nos incisos I, II, III, VI e VII do art. 72 da referida norma. Ressalva-se, contudo, que sua conformidade legal está condicionada à observância das recomendações apontadas neste tópico, bem como à devida autuação dos documentos previstos nos incisos IV, V e VIII do art. 72 da NLLC.

2.4. Da Formalização Contratual e de Sua Publicação em Meio Oficial

Uma vez que o objeto a ser contratado se enquadra nas situações de facultatividade previstas no inciso I, do art. 95 da NLLC, o instrumento contratual tem caráter facultativo para a contratação em questão, podendo ser substituído por carta-contrato, nota de empenho de despesa e autorização de execução de serviço.

Quanto à minuta contratual, caso opte pelo seu firmamento, recomenda-se que esta contenha todas as cláusulas obrigatórias previstas no art. 92 da NLLC e que seja tempestivamente apresentada ao órgão de assessoramento jurídico.

Cumprido salientar, ademais, que, nos termos do art. 94 da legislação vigente, a publicação do instrumento no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) constitui requisito indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos. Conforme o inciso II do referido artigo, essa divulgação deverá ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados a partir da data de assinatura do instrumento.

Ademais, 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, conforme preceitua o art. 72, parágrafo único da NLLC.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos do art. 53, caput e § 4º, da Lei nº 14.133/2021, e observadas as condicionantes expostas neste parecer, esta Assessoria Jurídica manifesta-se favoravelmente à contratação, pelo prazo de 12 meses, nos termos do art. 75, I da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer, à consideração superior.

Gravatá (PE), 05 de janeiro de 2026.

Paulo Costa
Assessor Jurídico de Gravatá-PE



Jacyara Medeiros de Souza Coelho
Procuradora-Geral do Município