



PROCESSO ADMINISTRATIVO N°. 108994/2025

CONSULENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SMAS

PARECER N°. 969/2025

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. AQUISIÇÃO EMERGENCIAL DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PERECÍVEIS, NÃO PERECÍVEIS E DIETAS ESPECIAIS PARA AS UNIDADES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. ART. 75, VIII, DA LEI Nº 14.133/21. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. DISPENSA DE LICITAÇÃO. PELA POSSIBILIDADE CONDICIONADA À ADOÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO PARECER.

1. RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a aquisição emergencial de gêneros alimentícios perecíveis, não perecíveis e dietas especiais para atender a demanda das unidades da Assistência social, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e demais documentos que instruem o feito.

Os autos foram submetidos à apreciação deste órgão de assessoramento jurídico, instruídos com os documentos juntados, deixando-se de nominar os documentos pela presunção de confiabilidade da manutenção do sistema eletrônico.

É a síntese do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 Finalidade e abrangência do parecer jurídico

O parecer jurídico tem o escopo de assistir a autoridade administrativa que autorizará e/ou promoverá a contratação no controle prévio de

Fl. 1 de 24





legalidade, independentemente da modalidade de contratação escolhida, em observância ao que disposto no art. 53, da Lei nº 14.133/21 e como prescreve o art. 328 do Decreto Municipal nº 39.123/2023, o qual regulamenta a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos no âmbito da Administração Direta, autárquica e fundacional do Município de Araucária:

Art. 328. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para a Procuradoria Geral do Município, a qual realizará controle prévio de legalidade da contratação.

§ 1º Caberá à Procuradoria Geral do Município a fixação de critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade aos procedimentos licitatórios que lhe forem encaminhados.

§ 2º Em caso de urgência poderá o Procurador-Geral do Município determinar a alteração da ordem estabelecida nos critérios a que se refere o § 1º deste artigo.

§ 3º As manifestações jurídicas exaradas deverão ser orientadas pela simplicidade, clareza e objetividade, a fim de permitir à autoridade pública consulente sua fácil compreensão e atendimento, com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração.

§ 4º Se observada a deficiência na instrução do processo, poderá aprovar condicionada ao atendimento das recomendações do Procurador do Município para que surta efeitos legais.

§ 5º Após a manifestação jurídica de que trata o § 4º deste artigo, não haverá pronunciamento subsequente da Procuradoria Geral do Município, para fins de simples verificação do atendimento das recomendações consignadas na informação, sendo ônus do gestor a responsabilidade pelo seu cumprimento, ou mesmo por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas dadas, salvo se a própria manifestação jurídica exigir.

§ 6º A emissão do parecer jurídico poderá ser precedida de orientação por despacho para que sejam sanadas irregularidades ou omissões.

§ 7º A análise levada a efeito pela Procuradoria Geral do Município terá natureza jurídica e não comportará avaliação técnica ou juízo de valor acerca dos critérios de discricionariedade que justificaram a deflagração do processo licitatório ou decisões administrativas nele proferidas.

§ 8º A Procuradoria Geral do Município realizará o 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.





Nos termos do dispositivo normativo, portanto, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, via de regra, os demais aspectos contidos nos autos, como os de natureza estritamente técnica, mercadológica ou naquilo que se referir ao juízo de conveniência e oportunidade da contratação ou da solução adotada.

De outro norte, quaisquer apontamentos por parte do órgão de assessoramento jurídico que descambem na análise, ainda que perfunctória, de quaisquer daqueles elementos deverá se dar tão somente em razão de uma questão jurídica. A esse respeito, confira-se o Enunciado BPC nº 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Isso porque se presume que as especificações técnicas contidas nos autos do processo de contratação, sobremaneira quanto ao detalhamento do objeto, suas características, requisitos e padrões de desempenho, bem como a avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos, relembrando-se não ser papel do órgão de assessoramento jurídico o escrutínio sobre a competência de cada agente público que atue no feito haja vista o dever dos agentes públicos de verificar se os atos por si praticados estão no seu espectro de competência.

Por fim, insta salientar que diversos apontamentos se dão sem qualquer caráter vinculativo, mas em favor da segurança da autoridade assessorada que poderá acatar, ou não, as recomendações lançadas partir de um juízo de conveniência e oportunidade. Todavia, questões de ordem estritamente legal serão apontadas para sua correção, sendo que o seguimento do processo sem a correção das situações de aparente ilegalidade atrairão a responsabilidade pessoal da autoridade competente.

Fl. 3 de 24





Nesta mesma esteira convém lembrar que a adoção pelo agente público das recomendações contidas em parecer jurídico atrai a possibilidade de a advocacia pública realizar sua representação nas esferas judicial e de controle, nos termos do art. 10 da Lei nº 14.133/21:

Art. 10. Se as autoridades competentes e os servidores públicos que tiverem participado dos procedimentos relacionados às licitações e aos contratos de que trata esta Lei precisarem defender-se nas esferas administrativa, controladora ou judicial em razão de ato praticado com estrita observância de orientação constante em parecer jurídico elaborado na forma do § 1º do art. 53 desta Lei, a advocacia pública promoverá, a critério do agente público, sua representação judicial ou extrajudicial.

Referida disposição, apesar de objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6915 (ainda não julgada), tem como objetivo, como salientado pelo Procurador-Geral da República em seu parecer naqueles autos, evitar o chamado “apagão das canetas”, caracterizado pela “inação”, “medo” e “paralisia decisória” dos gestores públicos, ainda que o dispositivo não crie um direito subjetivo à defesa judicial pelos órgãos da advocacia pública, máxime quando as razões que deram ensejo à caracterização da ilegalidade do ato não foram tratadas em parecer do órgão de consultoria jurídica, a exemplo de pareceres técnicos ou defeitos na qualificação dos elementos caracterizadores do objeto ou da solução adotada.

2.2 Instrução do processo de contratação direta

O processo de contratação direta quer seja em razão de dispensa de licitação, quer seja em razão de sua inexigibilidade, deve se dar a partir do que disposto no art. 72 da Lei nº 14.133/21 e do que disposto nos arts. 148 e ss. do Decreto Municipal nº 39.132/23, a saber:

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

Fl. 4 de 24





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.

Art. 148. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, além dos documentos previstos no art. 72 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, deverá ser instruído com os seguintes elementos:

I - indicação do dispositivo legal aplicável;

II - autorização do ordenador de despesa;

III - consulta prévia da existência de eventual impedimento de contratar com a Administração Pública;

IV - no que couber, declarações exigidas na Lei Federal nº 14.133, de 2021, neste Regulamento ou em regulamentos específicos editados pela Administração Pública do Município de Araucária;

V - lista de verificação, quando houver sido aprovada por ato próprio do Procurador Geral do Município, devidamente atestada e assinada pelos responsáveis pela condução do procedimento.

Vejamos, a seguir, a compatibilidade da instrução processual com as normas de regência.

2.2.1 Documentos da Etapa de Planejamento

Os documentos previstos no inciso I do art. 72 da Lei nº 14.133/21, têm como objetivo, em conjunto e de modo geral, definir o objeto e justificar a futura contratação, inclusive no sentido de se identificar se de fato se trata de hipótese de contratação direta. Tratam-se, pois, de documentos essenciais à etapa de planejamento, tanto que exigência semelhante consta do art. 18, da Lei nº 14.133/21, na fase interna de processo licitatório.

Isso porque incumbe ao Administrador demonstrar expressamente as razões que sustentam a contratação pretendida, o que abrange sua necessidade, as especificações técnicas do bem e o quantitativo a ser contratado, nos termos da Súmula





177, do Tribunal de Contas da União.

São examinados, a seguir, os documentos que compõe a etapa de planejamento, bem como a indicação de providências a serem adotadas pela autoridade assessorada para consecução da contratação pretendida.

2.2.1.1 Documento de Formação de Demanda (DFD) e sua compatibilidade com o Plano Anual de Contratações do Município (PAC-M)

O inciso I do supracitado artigo 72 da Lei nº 14.133/21, prevê que os processos de contratação direta devem ser instruídos com o documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos e termo de referência.

Por documento de formalização de demanda pode se compreender o documento que formaliza a necessidade de órgão administrativo para satisfação do interesse público, sendo razoável pressupor que referido documento, que pode ser algo nos moldes do que já utilizado pela Administração como referido na IN/CGM 05/2010 (que regulamenta processos no âmbito da Lei nº 8.666/93 e não se aplica ao caso em apreço). Contudo, para fins de mínima definição do que pode se conceber como documento inaugural do processo e, em especial, da etapa de planejamento de contratação, recomendo neste momento, enquanto pendente de regulamentação neste cariz, a utilização no que pertinente do contido no art. 8º, do Decreto nº 10.947/22:

Art. 8º Para elaboração do plano de contratações anual, o requisitante preencherá o documento de formalização de demanda no PGC com as seguintes informações:

- I - justificativa da necessidade da contratação;
- II - descrição sucinta do objeto;
- III - quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;
- IV - estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado, de acordo com as orientações da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;
- V - indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade;
- VI - grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante;

Fl. 6 de 24





VII - indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas; e

VIII - nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável.

Parágrafo único. Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e as entidades observarão, no mínimo, o nível referente à classe dos materiais ou ao grupo dos serviços e das obras dos Sistemas de Catalogação de Material, de Serviços ou de Obras do Governo federal.

Quer me parecer adequado, portanto, o Documento de Formalização de Demanda que contenha, minimamente, a justificativa da necessidade de contratação, a sucinta descrição do objeto, a quantidade a ser adquirida e a área requisitante, haja vista serem elementos que nortearão, necessariamente, o Estudo Técnico Preliminar.

Contudo, no DFD anexado a seq. 6, no item “2. PREVISÃO DA DEMANDA NO PCA”, consta a informação de “milho em conserva em sachês ou lata” e posteriormente no item “4.DESCRICÃO DA SOLUÇÃO E QUANTIDADES”, não consta este item. Recomenda-se que a Secretaria retifique os referidos dados para constar a informação correta nos documentos.

Atendida esta recomendação, o Documento de Formalização de Demanda contido nos autos atende o necessário para elaboração do ETP.

2.2.1.2 Estudo Técnico Preliminar (ETP)

O ETP é o documento inicial do planejamento da contratação após a delimitação da demanda. É, portanto, o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao projeto básico ou ao termo de referência a ser elaborado caso se conclua pela viabilidade da contratação.

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada. Essa investigação

Fl. 7 de 24





inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I, da Lei nº 14.133/21. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda, quando se passar à fase de levantamento de mercado, tratada mais à frente. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.

Também por meio dela é possível fazer uma reflexão para extrair quais os requisitos essenciais sem os quais a necessidade não seria atendida. Trata-se de requisitos da própria necessidade, portanto, e não de eventuais soluções a serem adotadas, até porque, nessa primeira etapa, ainda não se sabe quais as soluções disponíveis. Nesse sentido, o art. 18, §1º da Lei n. 14.133/21, que estabelece os elementos do ETP, prevê os requisitos da contratação no seu inciso III, enquanto o levantamento de mercado (quando se buscam as soluções disponíveis) somente no inciso V.

Além disso, a descrição da necessidade de contratação deve conter manifestação acerca da essencialidade e interesse público da contratação, devendo portanto ser avaliado o interesse público também na perspectiva de se haverá impacto ambiental negativo decorrente da contratação e se há opções que atendam ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o ciclo de vida do objeto (artigo 11, I, Lei n. 14.133/21).

O ETP deve apresentar o levantamento das soluções disponíveis no mercado para atender a demanda do órgão contratante e a justificativa da escolha de determinada solução em detrimento das demais, o que tornará público a justificativa de ordem técnica e econômica para a solução escolhida (art. 18, I, § 1º, § 2º e 72, I da Lei 14.133/21), sendo sempre recomendada a realização do Estudo Técnico Preliminar.

O regulamento municipal para a Lei nº 14.133/21 prevê a necessidade de elaboração de ETP para as contratações diretas, nos termos do seu art. 334, contendo os mínimos e essenciais elementos no art. 335, que deverá, da mesma forma que o Termo de Referência, previamente ao seu envio ao órgão de assessoramento jurídico, ser aprovado pela autoridade competente, a saber:

Art. 334. As licitações para aquisições de bens e prestação de serviços, **inclusive as contratações diretas quando for o caso, deverão ser precedidas de estudo técnico preliminar** e instruídas com termo de referência, na forma estabelecida neste Regulamento.

Fl. 8 de 24





Parágrafo único. O estudo técnico preliminar e o termo de referência deverão ser previamente aprovados pelas autoridades máximas dos órgãos ou entidades demandantes ou a quem elas delegarem competência, por meio de despacho motivado, atestando o alinhamento ao planejamento estratégico e ao plano de contratações anual, e deverá indicar:

I - os elementos técnicos fundamentais que o apoiam;

II - os elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso.

Art. 335. **O estudo técnico preliminar**, cujo aprofundamento e complexidade será proporcional às características da necessidade a ser atendida, **deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, V, VII, IX e XIV, do § 1º, do art. 15 deste Regulamento** e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, serão apresentadas as devidas justificativas.

§ 1º Quando houver a possibilidade de mais de uma espécie de contratação com finalidade semelhante, a exemplo de compra, locação ou comodato de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.

§ 2º Caso, após o levantamento de mercado de que trata o inciso VI, do § 1º, do art. 15 deste Regulamento, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os sempre que possível e de forma justificada.

Redação semelhante ao mínimo de elementos que deve conter um ETP se vê no § 1º e § 2º do art. 18 da Lei nº 14.133/21:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

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;

Fl. 9 de 24





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;

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.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Podem se considerar, portanto, obrigatórios em todo e qualquer ETP para processo de contratação os seguintes elementos:

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

b) 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;

c) estimativa do valor da contratação, acompanhada, quando couber, 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;





- d) justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- e) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

No ETP anexado a seq. 32, nos itens “6. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES” e “8. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO”, os itens apresentados estão em conformidade, porém, no item “11. ALINHAMENTO ENTRE A CONTRATAÇÃO E O PLANEJAMENTO” consta a informação de “creme de leite uht e milho em conserva em sachês ou lata”, não estando em consonância com os itens 6 e 8. Recomenda-se que a Secretaria retifique os referidos dados para constar a informação correta nos documentos.

O ETP anexado não foi devidamente assinado.

Ainda, todo processo de contratação deve conter a expressa declaração e demonstração de sua compatibilização com o Plano Anual de Contratações do Município (PAC-M), nos termos da regra insculpida no art. 24, do Decreto Municipal nº 39.132/23:

Art. 24. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o art. 21 a 23 deste Regulamento, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

E no caso dos autos, denota-se manifestação no sentido de que a demanda está prevista no PAC-M de 2025.

2.2.1.3 Análise de riscos

Cabe à Administração providenciar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, materializando-os em um Mapa de Riscos.

No presente caso foi juntado Mapa de Riscos para o fim de

Fl. 11 de 24





atendimento ao que disposto no inciso I do art. 72 da Lei nº 14.133/21.

É importante ressaltar que esta assessoria jurídica não detém conhecimento técnico nem a necessária *expertise* sobre a contratação pretendida para fins de gestão dos riscos da contratação.

Todavia, recomenda-se a revisão do presente Mapa de Riscos e elaboração dos futuros pelo órgão responsável pelo planejamento a partir do que constante do Manual de Gestão de Riscos do TCU, disponível em https://portal.tcu.gov.br/data/files/46/B3/C6/F4/97D647109EB62737F18818A8/Manual_gestao_riscos_TCU_2_edicao.pdf.

2.2.1.4 Termo de Referência, Projeto Básico ou Projeto Executivo

No caso deste último artefato da etapa de planejamento, que deve ser compatível com os artefatos anteriores e é alicerçado pelo Estudo Técnico Preliminar, o Decreto Municipal nº 39.132/23 trata dos seus elementos obrigatórios, que devem dele constar, em seu art. 19:

Art. 19. O Termo de Referência é o documento elaborado a partir de estudos técnicos preliminares e deve conter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar os serviços a serem contratados ou os bens a serem fornecidos, capazes de permitir à Administração a adequada avaliação dos custos com a contratação e orientar a correta execução, gestão e fiscalização do contrato.

§ 1º O termo de referência deverá ser elaborado de acordo com os requisitos previstos no inciso XXIII do art. 6º da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e deverá conter as seguintes informações:

- I - definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- II - 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;
- III - descrição da solução como um todo, considerando todo o ciclo de vida do objeto;
- IV - requisitos da contratação;
- V - modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o

Fl. 12 de 24





seu início até o seu encerramento;

VI - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

VII - critérios de medição e pagamento;

VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor;

IX - estimativas do valor da contratação, acompanhadas, quando couber, 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;

X - a adequação orçamentária e compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual;

XI - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

XII - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

XIII - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - avaliação da necessidade de inserir como obrigação do contratado a execução de logística reversa;

XV - formas, condições e prazos de pagamento, bem como o critério de reajuste, quando for o caso.

O Termo de Referência juntado na seq. 8 contém minimamente os elementos necessários para a execução do objeto, porém, **recomenda-se como necessária a correção de alguns itens** com base no art. 19 do Decreto Municipal nº. 39.132/23, conforme segue abaixo:

- No item “3. Descrição do objeto” e item “15. Quantitativos e estimativas” não consta os itens “creme de leite uht e milho em conserva em sachês ou lata”. Recomenda-se que a Secretaria verifique a inclusão ou exclusão dos referidos itens;

- A ordem da numeração dos itens está divergente, após o item “3.2.1 A fórmula deverá conter os seguintes nutrientes por 100 kcal, conforme a legislação:” vem o item “10.1. Óleo vegetal de girassol”;





- Inclusão da descrição da solução como um todo, conforme inciso III do art. 19 do Decreto Municipal;

- Constar o modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade, conforme inciso VI do Decreto Municipal;

Recomenda-se que a Secretaria verifique os itens acima mencionados para que o TR esteja de acordo com a legislação vigente.

2.2.2 Da estimativa de despesa e da justificativa do preço

Nas hipóteses em que se pretende afastar a realização de Licitação, a demonstração da adequação dos custos orçados ou da conformidade dos preços praticados aos de mercado é condição essencial para a autorização da medida pretendida.

A Advocacia-Geral da União (AGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) posicionam-se pela necessidade de demonstração da razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação, que se aplicam, *mutatis mutandi*, ao novo regime de compras públicas:

ON/AGU nº 17, de 2009

É obrigatória a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas.

Acórdão nº 1565/2015 - Plenário TCU

A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas.

Como adrede referido, o processo de contratação direta deve ter

Fl. 14 de 24





sua instrução conforme art. 72, da NLLC, e no que concerne a estimativa da despesa deve ser seguido o disposto no seu art. 23.

O regulamento municipal, complementando a referida disposição, e no mesmo sentido do § 4º daquele dispositivo normativo, dispôs em seu art. 150:

Art. 150. Na contratação direta por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 23 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, 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.

É de bom alvitre alertar ao órgão postulante para a importância da congruência entre os preços das propostas, considerando que eventuais valores desarrazoados ou evidentemente inexequíveis podem distorcer os resultados das pesquisas efetuadas, de maneira que cumprirá ao órgão o discernimento sobre os orçamentos efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais.

No caso, foi anexado na seq. 11 o Mapa de Preços com as pesquisas realizadas com 05 fornecedores, as cotações estão acostadas nas sequências 25 a 29. Contudo, **não foram juntadas consultas efetivas junto ao Banco de Preços, SISRP – Sistema de Registro de Preços, Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.**

Recomenda-se que a Secretaria complemente a pesquisa de preços, com base no art. 368 do Decreto Municipal nº. 39132/2023.

2.2.3 Da previsão de recursos orçamentários

A declaração de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, conforme dispõe o artigo 10, inciso IX, Lei nº 8.429, de 1992, e artigo 72, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

Isso porque cabe à Administração sempre zelar pela suficiência dos





recursos orçamentários para fazer frente às despesas objeto de suas contratações sob pena de sua nulidade.

Nesse sentido, é sempre prudente lembrar que o órgão assessorado deve providenciar as declarações constantes dos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial a declaração do ordenador da despesa que o aumento de despesa é adequada orçamentária e financeiramente à lei orçamentária anual, bem como compatível com a lei de diretrizes orçamentárias e com o Plano Plurianual.

Houve a juntada aos autos da declaração de ordenador da despesa, nos termos do art. 16, II, da Lei Complementar nº 101/2000, bem como a declaração de disponibilidade orçamentária para o presente ano de 2025.

2.2.4 Da possibilidade de contratação direta – Art. 75, VIII

A redação do art. 75, inciso VIII da Lei Federal nº 14.133/2021 traz a possibilidade de dispensa de licitação em casos de emergência ou calamidade pública quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos, consoante abaixo exposto:

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso.





E no caso em comento, consta no Termo de Referência apresentado que a Municipalidade busca a aquisição emergencial de gêneros alimentícios perecíveis, não perecíveis e dietas especiais para atender a demanda do Departamento de Alimentação Escolar, elencados através do processo licitatório em andamento – PA nº 82.723/2025, sem previsão de conclusão, sendo indispensável a aquisição direta e imediata para o atendimento da demanda da rede municipal de educação e assim garantir a continuidade da prestação do serviço público, sob pena de consequências irreversíveis à população.

Logo, vê-se que a situação narrada indica urgência de atendimento, possibilitando a dispensa pretendida face a situação emergencial em comento.

Desta feita, pelo que consta dos autos, verifica-se possível adotar a hipótese de dispensa para a respectiva contratação.

2.2.5 Das condições de habilitação

As condições de habilitação são imprescindíveis para atestar a capacidade e a idoneidade do fornecedor para contratar com a Administração, estando previstas no artigo 62 a 69 da Lei nº 14.133/21.

Em geral, além dos documentos relativos à habilitação jurídica (artigo 66) e econômico-financeira (artigo 69) pertinentes, são exigidas das contratadas, no mínimo: **(a)** a regularidade perante a Justiça do Trabalho, Fazendas Federal, Estadual e Municipal e o FGTS-CRF; e **(b)** a inexistência de registros impeditivos no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), conforme artigo 91, §4º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Essa última exigência, ademais, é exigida por força do já citado art. 148, III, do Decreto Municipal nº 39.132/23, e que não se observa nos autos.

Constam no presente processo as certidões de 04 empresas, nas seqüências 33 a 82.

Orienta-se, portanto, que o órgão assessorado, antes da formalização da contratação, diligencie para obter todos os documentos, declarações e certidões atualizadas elencadas na legislação para certificar a qualificação e a habilitação do fornecedor, de modo a assegurar-se quanto à

Fl. 17 de 24





qualificação técnica, regularidade fiscal e trabalhista, bem como quanto à inexistência de penalidades contra a futura contratada em todos os sistemas acima elencados.

2.2.6 Da autorização da autoridade competente e limites de governança

O inciso VIII do já referido art. 72 da Lei 14.133/21 traz a exigência de instrução dos autos de contratação direta por inexigibilidade de licitação a autorização da autoridade competente.

O Decreto Municipal nº 39.132/23 definiu como autoridade competente para autorização da contratação direta, seja por dispensa de licitação, seja por sua inexigibilidade, em seu art. 149:

Art. 149. São competentes para autorizar a inexigibilidade e a dispensa de licitação as autoridades máximas dos órgãos e entidades públicas, admitida a delegação.

A definição do que se tem por autoridade máxima se dá no que disposto no art. 2º, do regulamento municipal, que assim versa em seu inciso VIII:

Art. 2º Além do previsto no art. 6º da Lei Federal nº 14.133, de 2021, para os fins deste Regulamento, consideram-se:

[...]

VIII - Autoridade Máxima:

- a) **na Administração Direta, o Secretário Municipal ou autoridade equivalente;**
- b) nas entidades autárquicas e fundacionais, o Diretor-Geral ou equivalente;

Definiu o regulamento municipal como autoridade máxima competente para autorização da contratação o secretário municipal ou autoridade equivalente, a exemplo do Procurador-Geral e do Controlador-Geral.

O art. 13, do regulamento, por sua vez, definiu em linhas gerais competências da autoridade máxima, a saber:

Art. 13. Caberá à autoridade máxima do órgão ou entidade responsável pela licitação ou contratação, ou a quem delegar, a que se refere este Regulamento, de acordo com as atribuições previstas em Lei, Regulamento e no Regimento Interno do órgão ou da

Fl. 18 de 24





entidade promotora da licitação:

I - examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, quando encaminhados pelo agente de contratação, pregoeiro, ou presidente de Comissão de Contratação;

II - promover gestão por competências para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei Federal nº 14.133, de 2021 e deste Regulamento;

III - autorizar a abertura do processo licitatório;

IV - decidir os recursos contra os atos do agente de contratação, do pregoeiro ou da comissão de contratação, quando este mantiver sua decisão;

V - adjudicar o objeto da licitação, quando houver recurso;

VI - homologar o resultado da licitação;

VII - autorizar a abertura de processo administrativo de apuração de responsabilidade e julgá-lo, na forma da Lei nº 14.133, de 2021 e deste Regulamento.

§ 1º A autorização para a abertura do processo licitatório é o último ato anterior à publicação do edital.

§ 2º A atribuição prevista no inciso II, deste artigo, poderá ser delegável à autoridade responsável pelo nível de gerência do órgão ou entidade, observado o disposto na Lei Municipal nº 1.547, de 14 de janeiro de 2005.

Como se vê, há a possibilidade de delegação de competências, observadas as disposições da Lei Municipal nº 1.547/05, o que não será verificado por esta assessoria jurídica neste momento na exata medida em que, como já referido no primeiro tópico desta manifestação, compete ao agente público verificar sua atuação nos limites da sua competência.

Contudo, é de bom alvitre relembrar que as autoridades máximas de cada órgão são responsáveis pela governança das contratações e devem implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações, nos termos do art. 14 do regulamento.

Isso porque adequada estrutura de governança constitui-se na primeira linha de defesa, materializada pelos servidores que nela atuam, subordinada inclusive ao controle social (art. 169, I, da Lei nº 14.133/21).





Recomenda-se o registro de autorização da contratação pela autoridade máxima do órgão, previamente à formalização da contratação, após a tomada de decisões acerca das recomendações contidas nesta manifestação e em eventual manifestação técnica posterior, ainda que a contratação em si seja por ela promovida a fim de inequívoco cumprimento da norma.

2.2.7 Da lista de verificação

Até o momento a Procuradoria Geral do Município não editou nenhuma lista de verificação, pelo que não se é exigível o cumprimento do que disposto no art. 148, V, do regulamento.

2.2.8 Das observações finais

Como condição de eficácia dos atos, relembra-se à Administração para a necessidade de divulgação e manutenção à disposição do público do ato que autoriza a contratação direta ou do extrato decorrente do contrato em sítio eletrônico oficial e no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma do artigo 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/21.

Vale registrar que, com o advento da Lei nº 14.133/21, não há mais exigência de instrução dos autos com os documentos de reconhecimento e ratificação da contratação direta, bastando a juntada aos autos da autorização referida no artigo 72 da Lei nº 14.133/21.

Após a execução do contrato deve o órgão assessorado se atentar à necessidade de elaboração de relatório final acerca da consecução dos objetivos cujo alcance fora pensado pela contratação para fins de contínua melhoria dos processos de contratação em cumprimento do que disposto no art. 161, do regulamento, a saber:

Art. 161. Os órgãos da Administração Pública municipal, direta, autárquica e fundacional do Município de Araucária, deverão elaborar relatório final com informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração.

§ 1º O relatório de que trata o caput deste artigo será de responsabilidade do gestor do órgão ou unidade que originou a contratação e deverá ser encaminhado ao Departamento de Apoio em Contratos da Secretaria Municipal de Administração para

Fl. 20 de 24





cadastro no PNCP.

§ 2º O relatório de que trata o caput deste artigo deverá ser divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas em até 30 (trinta) dias após a extinção do contrato.

Ademais, recomenda-se especial atenção ao cumprimento do supracitado dispositivo pelos agentes integrantes da primeira linha de defesa.

Ainda, registra-se a necessidade de que o termo de contrato, termo aditivo, declaração de ordenador de despesa e a estimativa do impacto orçamentário-financeiro **devem ser assinados com o uso de certificado digital ICP-Brasil**, nos termos do art. 124, do Decreto Municipal nº 39.132/23, e da mesma forma todo e qualquer ato administrativo que autorize ou efetive a realização de despesa, nos termos do art. 125, do mesmo diploma normativo, atentando-se à exceção contida no art. 3º, § 6º, do Decreto Municipal nº 35.639/21.

2.2.9 Da possibilidade de substituição de termo de contrato por outro documento equivalente

O instrumento de contrato é, em regra, obrigatório, **mas poderá ser substituído por outro instrumento hábil**, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, nos casos de:

- dispensa de licitação em razão de valor (hipóteses descritas no art. 75, incisos I e II, da Lei 14.133/2021). Sobre essa questão, é relevante mencionar a Orientação Normativa – AGU 84/2024, a qual entende ser admissível a substituição do instrumento contratual por outro mais simplificado sempre que o valor dos contratos se enquadrar ao valor atualizado que autoriza a dispensa de licitação, independentemente se a contratação resultou de licitação, inexigibilidade ou dispensa;
- compras com entrega imediata (consideradas como aquelas com prazo de entrega de até trinta dias da ordem de fornecimento) e integral dos bens adquiridos, e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica. A aplicabilidade dessa hipótese independe do valor da compra.





Na hipótese de substituição do instrumento de contrato, será aplicável, no que couber, o disposto no art. 92 da Lei 14.133/2021.

A jurisprudência do TCU, no âmbito da Lei nº 8.666/93, que parece permanecer aplicável à Lei nº 14.133/21, trata do tema:

‘9.3. determinar à Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo que, na gestão de recursos federais descentralizados, **sempre quando houver obrigações futuras decorrentes do fornecimento de bens e serviços, formalize, independentemente da modalidade de licitação, termo de contrato, conforme preconizado no art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993**; (Acórdão 1219/2007 – Primeira Câmara)

9.2.1. formalize seus contratos nos casos de tomada de preços e concorrência, bem assim na dispensa ou inexigibilidade de licitação, cujo valor esteja compreendido nos limites das modalidades tomada de preços e concorrência e nas contratações de qualquer valor das quais resultem obrigações futuras, de acordo com os comandos do art. 62, caput, e § 4º da Lei n. 8.666/1993; (Acórdão 589/2010 – Primeira Câmara)

9.1.2. falta de elaboração de termo de contrato na aquisição de lavadora termo desinfetadora por meio de adesão ao pregão 1/2015 da Uasg 158705, em desacordo com o disposto no art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993, visto que dessa aquisição resultariam obrigações futuras, tais como o içamento da lavadora, pela contratada, até o local de instalação, bem como a prestação de garantia de doze meses para defeito de fabricação do equipamento e assistência técnica permanente pelo fabricante;’ (Acórdão 999/2017 – Plenário)

‘[RELATÓRIO]

1.23. Também se pode dispensar o termo de contrato nas compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, das quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica, independentemente do valor e da modalidade licitatória realizada (art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993).

[VOTO]

12. Com os destaques que faço a seguir, **manifesto-me, desde já, de acordo com a proposta de negar provimento aos apelos formulada nos pareceres uniformes da Serur, que adoto como razões de decidir.**’ (Acórdão 591/2017 – Plenário)

Cabe ainda aqui ressaltar o que restou decidido pelo E. TCU no Acórdão nº 1234/2018 – Plenário, pelo qual houve a uniformização de jurisprudência daquela Corte no sentido de que:

Fl. 22 de 24





ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com base nos arts. 16, inciso V, 169, inciso V, e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1 converter o presente processo em representação da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas, para dela conhecer e, no mérito, firmar entendimento, quanto aos requisitos legais para a dispensa do termo de contrato em aquisições de bens, no seguinte sentido:

9.1.1 há possibilidade jurídica de formalização de contratação de fornecimento de bens para entrega imediata e integral, da qual não resulte obrigações futuras, por meio de nota de empenho, independentemente do valor ou da modalidade licitatória adotada, nos termos do § 4º do art. 62 da Lei 8.666/1993 e à luz dos princípios da eficiência e da racionalidade administrativa que regem as contratações públicas;

9.1.2 a “entrega imediata” referida no art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993 deve ser entendida como aquela que ocorrer em até trinta dias a partir do pedido formal de fornecimento feito pela Administração, que deve ocorrer por meio da emissão da nota de empenho, desde que a proposta esteja válida na ocasião da solicitação;

Dessa forma, caso o órgão assessorado entenda pela possibilidade de substituição de contrato por nota de empenho, deve-se atentar aos requisitos acima elencados.

Todavia, segue anexa minuta de termo de contrato, caso se revele útil.

3. CONCLUSÃO

Cumprе reiterar que o escopo desta manifestação jurídica é orientar o Gestor Público assessorado quanto às exigências legais para a prática do ato administrativo em análise, tal como pretendido nestes autos, sob o aspecto jurídico-formal. Isso porque foge à competência legal desta Procuradoria examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos; portanto, cabe ao Gestor decidir se os elementos encartados nos autos atendem ao interesse público e aos princípios constitucionais da Administração Pública, pois como afirmava Seabra Fagundes, “administrar é aplicar a lei de ofício”.

À vista do exposto, **conclui-se ser juridicamente viável o**

Fl. 23 de 24





Prefeitura do Município de Araucária

Procuradoria Geral do Município

prosseguimento do feito à luz dos elementos constantes dos autos, **desde que observados os registros constantes deste Parecer Jurídico e sanadas eventuais falhas apontadas.**

Segue minuta de contrato para verificação de sua compatibilidade com o TR.

Inobstante as conclusões a que chegou esta parecerista, nada impede que a autoridade gestora, com fundamento no artigo 50, VII da Lei nº 9.784/1999, possa dele discordar, **devendo, obrigatoriamente, demonstrar as devidas justificativas para tanto**¹.

Araucária, datado e **assinado eletronicamente**, nos termos do art. 3º, § 2º, do Decreto Municipal nº 35.639/21.

GELSON LUIZ MEZZOMO

Procurador-Geral do Município

¹Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. (Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2599/2021 – Plenário. Rel. Min., Bruno Dantas. Julgado em 27/10/2021). No mesmo sentido, Acórdão nº 1264/2019 – Plenário e Acórdão nº 2503/2024 – Segunda Câmara, ambos da mesma Corte de Contas da União.

