



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

PARECER REFERENCIAL. ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA.
DISPENSA EM RAZÃO DO VALOR.

- 1) **Dispensa de licitação, mediante procedimento de Cotação Eletrônica, em razão do valor da contratação;**
- 2) **Art. 75, I e II da Lei 14.133/2021;**
- 3) **Elementos que devem constar da instrução de todos os processos repetitivos;**
- 4) **Necessidade de uniformizar o procedimento;**
- 5) **PARECER REFERENCIAL.**

1. DO PARECER REFERENCIAL

O parecer referencial é peça jurídica voltada a orientar a Administração em processos e expedientes administrativos que tratam de situação idêntica ao paradigma, sob o ponto de vista das orientações jurídicas ali traçadas.

Trata-se de instrumento de racionalização do trabalho consultivo desenvolvido pela Procuradoria-Geral do Município de Bertioga, devidamente amparado pela Lei 14.133/21

O Parecer Referencial é admissível quando houver processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos, nos termos da Legislação vigente, até porque é peça jurídica voltada a orientar a Administração em processos e expedientes administrativos que tratam de situação idêntica ao paradigma, sob o ponto de vista das orientações jurídicas ali traçadas, quando houver subsunção do conjunto fático ao contexto jurídico apresentado.

A adoção do modelo de manifestação jurídica referencial se coaduna com o propósito de efetivação do princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, haja vista que promove a racionalização dos trabalhos nas Procuradorias Jurídicas, conferindo maior celeridade aos procedimentos administrativos em trâmite e gerando, inclusive, economia aos cofres públicos, em consonância com a essência de uma Administração Pública Gerencial.

A medida é providencial ao propósito da economicidade, dado que, ao realizar a divulgação do Parecer Referencial à Administração Pública em geral, assim como o faz com as minutas padronizadas e a PGM fornece informação qualificada aos gestores.

Nessa esteira, além de agilizar a tramitação dos processos de contratação, ainda possui o condão de reduzir ou mesmo erradicar possíveis vícios e omissões que poderiam levar o procedimento à declaração de nulidade, gerando celeridade e eficiência.

Desta feita, diante do elevado número de demandas consultivas



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

acerca da regularidade dos procedimentos de contratação direta fundamentados no valor demanda, mediante a realização de cotação eletrônica de preços, verifica-se que o tema já foi amplamente debatido no âmbito até a entrada em vigor da nova Lei de Licitações, o que torna a matéria madura para a edição de manifestação referencial.

Insta destacar, ainda, que a matéria em epígrafe é dotada de baixa complexidade jurídica, reconhecida pelo ordenamento jurídico e no âmbito da Advocacia Pública em geral, tornando facultativa a manifestação jurídica nas contratações diretas de pequeno valor com fundamento no art. 75, I ou II, e §3º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, assim como em todas as demais hipóteses de dispensa ou inexigibilidade que não ultrapassem o limite de valor estabelecidos nos mencionados dispositivos. Consideradas as particularidades do Município de Bertioga, contudo, cujos órgãos e entidades ainda carecem de quadro próprio de servidores, o que acarreta grande rotatividade nos cargos e sem capacitação profissional adequada, a Procuradoria-Geral do Município entende mais oportuna a adoção do Parecer Referencial, agilizando o trâmite processual sem descuidar da segurança jurídica necessária à contratação.

1.1. Do Paradigma

A presente manifestação referencial tem como paradigma alinhar as orientações gerais e garantir diretrizes prévias para a instrução de processos administrativos relativos à contratação direta em razão do valor do objeto, obra ou



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

serviço a ser contratado, na forma do art. 75, I e II da Lei 14.133/2021, mediante Cotação Eletrônica de preços, procedimento previsto no Ordenamento Jurídico.

Surgida inicialmente no âmbito da Administração Pública Federal, a Cotação Eletrônica de preços visa a garantir economicidade e impessoalidade nos procedimentos de contratação direta em razão do valor, haja vista que permite a competitividade entre potenciais fornecedores, possibilitando a contratação por preços mais baixos, mediante procedimento simplificado e menos custoso que o certame licitatório tradicional.

No Município de Bertioga, o procedimento fora regulamentado, que prevê a obrigatoriedade de realização da Cotação Eletrônica de preços nas hipóteses do art. 75, I, II, III e VIII da Lei 14.133/2021. Contudo, Parecer Jurídico Referencial limita-se às hipóteses do art. 75, I e II da referida lei.

A licitação é a regra constitucional (art. 37, XXI, CF/88). No entanto, nas contratações de pequena monta, o legislador reconheceu que o custo processual da licitação pode superar o benefício econômico alcançado. Diante disso, a Lei nº 14.133/2021 autoriza a contratação direta estabelecendo patamares financeiros em seu texto original:

"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



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;"

Importante ressaltar que os valores expressos na redação original da referida Lei foram devidamente atualizados pelo Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025. Com a edição do respectivo Decreto, o limite normativo vigente para as contratações alocadas no inciso I passou a ser de R\$ 130.984,20 (cento e trinta mil, novecentos e oitenta e quatro reais e vinte centavos). Em paralelo, para as contratações inseridas na categoria de outros serviços e compras, descritas no inciso II, o limite vigente passou a ser fixado em R\$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil, quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos). Valores são atualizados anualmente.

Frise-se que, para aferição de tais valores, deverão ser observados o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora e, ainda, o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade, não se aplicando tal disposição quanto às contratações de até R\$9.584,97 de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças, na forma do art. 75, §§1º e 7º da Lei Federal nº 14.133/2021.



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

Além disso, os valores serão duplicados para compras, obras e serviços contratados por consórcio público ou por autarquia ou fundação qualificadas como agências executivas na forma da lei.

Dessa forma, constatado que se trata de matéria de instrução simples e padronizada, de baixa complexidade jurídica, a manifestação referencial mostra-se pertinente, uma vez que o presente parecer abrangerá todas as questões jurídicas que possam envolver as matérias idênticas e recorrentes, cabendo à área técnica ou técnico-jurídica no órgão de origem apenas atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos do pronunciamento que serviu de referência.

1.2. Do Procedimento a ser adotado pelo Município

Deve o órgão ou entidade contratante proceder à instrução processual conforme orientações do referencial e observar os requisitos legais contidos abaixo.

O uso do presente parecer referencial dispensará a elaboração de parecer jurídico individualizado e a remessa dos autos à Procuradoria para fins de verificação de conformidade orientativa, e atendimento ao prescrito no art. 53, parágrafos 4º e 5º da Lei nº 14.133/2021.

Insta ressaltar que a presente medida referencial tem prazo de validade não superior a 03 (três) anos, contado a partir de sua publicação no sítio eletrônico do Município



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

Entretanto, resta garantida a atualidade das orientações, posto que, em caso de alteração da legislação que fundamentou o Parecer Referencial, o órgão da Administração deverá suscitar ao emissor eventual necessidade de substituição da orientação precedente, sem prejuízo do dever funcional do Procurador do Município de se manter atualizado com a legislação e regulamentos editados e solicitar os ajustes pertinentes.

Além do mais, com a entrada em vigor da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), passaram a conviver simultaneamente dois regimes jurídicos, sendo um regido pelo novo diploma legislativo e o outro pelas leis então vigentes, dentre as quais a Lei nº 8.666/1993.

Contudo, essa convivência simultânea é temporária, conforma determinam os artigos 191 e 193, II da Nova lei de Licitações.

Portanto, encerrando-se o período de transição em 31 de dezembro de 2023, todas as contratações diretas e demais procedimentos licitatórios deverão pautar-se nos ditames da Lei nº 14.133/2021, passando este parecer a reger de forma exclusiva as cotações eletrônicas do Município.

2. DA OBRIGAÇÃO DE LICITAR E DA CONTRATAÇÃO DIRETA SOB A ÉGIDE DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Em regra, todas as contratações realizadas com o poder público devem, obrigatoriamente, ser precedidas de



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

procedimentos licitatórios, como determina o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, ressalvados os casos de contratação direta por dispensa e inexigibilidade de licitação.

Dessa forma, em casos excepcionais e permitidos pela Lei, o administrador pode se valer dos procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, que vêm esculpido nos artigos 74 (inexigibilidade) e 75 (dispensabilidade) do Novo Estatuto de Licitações e Contratos, conforme as peculiaridades de cada caso, pois a partir da realidade factual a ordem jurídica deve dar tratamento diverso para situações distintas, sob pena de graves prejuízos e agressão da própria realidade, que é o objeto do direito.

Destaca-se que ausência de licitação não exige a Administração de observar a necessária formalização de um procedimento administrativo que respeite os princípios vetores da atividade administrativa e, no que couber, as normas aplicáveis às licitações, ainda que no caso em comento esteja caracterizada uma das hipóteses de contratação direta.

No mesmo sentido, ensina Marçal Justen Filho:

"Ausência de licitação" não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

licitação". (FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 2021, p. 945).

Sobre tal ponto, a NLLC sujeitou as duas espécies de contratação direta ao que se pode denominar de um procedimento comum instituído pelo art. 72, com a indicação minuciosa dos documentos que devem instruí-lo, transcrito em sequência:

"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".



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

Denota-se, portanto, que a formalização dos procedimentos baseados na nova lei deve conciliar as exigências do art. 72 com as especificidades de cada processo de contratação direta que individualmente constam dos artigos 74 e 75.

Para tanto, no que se refere ao objeto em epígrafe, a própria Lei de Licitações, a fim de subsidiar a correta instrução dos autos, detalhando minuciosamente as etapas para a formalização do procedimento, que deverão ser estritamente observadas para assegurar a lisura da contratação.

3. DO PROCEDIMENTO DA CONTRATAÇÃO

3.1. DA FASE DE PLANEJAMENTO

O Novo Regime Jurídico Licitatório instituído pela Lei nº. 14.133/2021 exaltou a importância do planejamento ao lhe dar mais destaque na fase preparatória da contratação direta e elevá-lo ao status de princípio licitatório.

Vale lembrar que o planejamento é um dos princípios basilares da Administração Pública insertos no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei nº. 200/1967.

Para Marçal Justen Filho o princípio do planejamento representa

"[...] o dever de previsão das ações futuras, abrangendo inclusive eventos não relacionados diretamente à atuação administrativa, de modo a adotar as providências mais



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas [...]” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 2021, p. 128).

O planejamento inaugura a fase preparatória da contratação direta, cujo principal objetivo é alcançar a melhor solução para atender as necessidades da Administração, mediante uma abordagem técnica, mercadológica e de gestão, valendo-se de sua natureza procedimental e de instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a Análise de Riscos para identificar, prevenir e remediar eventuais defeitos e insuficiências que possam existir em determinadas alternativas encontradas, a fim de se comprovar a viabilidade técnica e econômica da contratação pública, observando as formalidades estabelecidas no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, anteriormente já transcrito.

O planejamento deve ser anual, visando coibir o fracionamento ilegal de despesas, bem como garantir melhor eficiência e economicidade na gestão dos recursos públicos, preferencialmente mediante agrupamento de demandas, observado o cronograma estabelecido pelo órgão ou entidade demandante da Municipalidade.

A realização de fracionamento indevido, inclusive, é conduta considerada crime de Contratação Direta Ilegal, assim estabelecido pelo art. 337-E do Código Penal, dispositivo incluído no ordenamento pela Lei nº 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos, pelo que merece grande atenção



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

pelo ordenador de despesas responsável pela autorização da contratação, exigindo-se deste que junte aos autos declaração de que a pretendida contratação não incidirá em fracionamento indevido, seja porque não existiram outras contratações de mesma natureza anteriormente ou, se existiram, porque a soma delas não ultrapassa o limite para contratação em razão do valor.

Dessa forma, para assegurar a gestão eficiente dos recursos públicos, é essencial a realização de um planejamento da contratação pública, posto que é nesta fase da instrução processual que serão definidas as especificações do objeto, bem como suas quantidades e preços praticados pelo mercado, subsidiando a decisão da Administração quanto a sua necessidade, o tempo, as soluções possíveis, os riscos envolvidos, os recursos financeiros disponíveis e as variáveis previsíveis, atendidos os seguintes requisitos:

1 - Identificação da necessidade e enquadramento no PAC

De acordo com as normas pertinentes, os órgãos e entidades devem elaborar seus respectivos Planos Anuais de Contratação - PAC e encaminhá-los à Diretoria de Licitações e Contratos para fins de elaboração do Plano Anual de Contratação, estabelecendo-se o cronograma de contratações do Município. Dessa forma, devem os autos indicar se a contratação consta do PAC, ou justificar a ausência, quando for o caso, bem como se a contratação estiver ocorrendo em momento diverso do estabelecido no cronograma previsto.



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

Além disso, antes de proceder a contratação direta, deve-se atentar às Atas de Registro de Preços vigentes na Central de Licitações e Contratos, verificando se não há possibilidade e vantajosidade na adesão a alguma delas, posto que se houver ata preexistente que atenda de forma satisfatória às necessidades do contratante, não se justifica a realização de procedimento de contratação direta.

Desse modo, a regularidade da contratação direta pautada na economicidade requer que conste dos autos a expressa declaração quanto à inexistência de Ata de Registro de Preços vigente no Município que atenda às suas necessidades ou, havendo ata vigente, a indicação das razões que inviabilizem sua adesão.

Feito isso, deve-se dar início ao procedimento eletrônico da contratação, por intermédio do Sistema do Município, no módulo COMPRA DIRETA, ficando a etapa de Cotação Eletrônica a cargo do setor Competente e será possível a utilização de outro sistema eletrônico quando tratar-se de contratação direta realizada com recursos federais.

2 - Formalização de demanda:

De acordo com a Lei 14.133/2021, a materialização da formalização de demanda se dá por meio de documento interno que apresente os elementos que justificam o pedido de contratação, seus quantitativos e o fundamento legal, demonstrando o interesse público envolvido.



3 - Designação do agente de contratação

O agente de contratação, nos termos do disposto no art. 6º, inciso LX, da NLLC, é a "pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação".

4 - Elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares e Análise de Riscos, quando for o caso

O Estudo Técnico Preliminar - ETP, de acordo com o art. 6º, XX da Lei nº 14.133/2021, é um "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 termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação". Cumpre ao ETP 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 será elaborado nos termos do § 1º do art. 18, devendo conter, no mínimo, a descrição da necessidade considerando o problema a ser resolvido, as estimativas de quantidades e valor, as justificativas para o parcelamento ou não e o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

Trata-se, portanto, de importante instrumento de concretização do princípio do planejamento no âmbito das contratações públicas, mas a própria Lei deixa evidente que, em determinadas hipóteses, a sua elaboração será facultada. Veja-se o que dispõe o art. 72, I da norma supracitada:

"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".

Na mesma esteira, no regulamento federal que dispôs acerca da elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, faculta a sua elaboração em determinadas hipóteses (art. 75, I, II, III, VII e VIII e art. 90, §7º da Lei nº 14.133/2021, ou nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimento contínuos), dentre as quais a contratação de baixo valor ora objeto desta manifestação referencial.

Contudo, conforme princípio basilar de hermenêutica jurídica, a lei não contém palavras inúteis. No mesmo sentido, estão as lições de Carlos Maximiliano:

"[...]

116 - Merecem especial menção alguns preceitos, orientadores da exegese literal:

[...]:



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

presume-se que a lei não contenha palavras supérfluas, devem todas ser entendidas como escritas adrede para influir no sentido da frase respectiva".

Desse modo, não obstante essa margem de discricionariedade dada pelo legislador, entende-se que o estudo técnico preliminar deve ser obrigatório em casos de maior complexidade ou quando se tratar de contratação com valores vultuosos, sem embargo de se elaborar o ETP mesmo quando não incidir tal obrigatoriedade, a juízo da autoridade administrativa.

Todavia, caso não seja elaborado o ETP torna-se necessária a apresentação de justificativa devidamente motivada. De toda sorte, visando a estimular e orientar a elaboração do ETP.

Quanto à realização da Análise de Riscos, leciona Joel Niehbur que "[...] **pressupõe a identificação, a avaliação, a qualificação e o tratamento dos riscos e costuma se materializar em algum tipo de documento, mapa de riscos ou documento equivalente**".

Em outras palavras, a análise de riscos é uma atividade de planejamento na qual se avalia a probabilidade de um evento acontecer e impactar negativa ou positivamente os objetivos da Administração.

Por também estar inserto no inciso I do art. 72 da NLLC, aplica-se o mesmo entendimento de que caso não seja realizada a análise de riscos, o que pode ocorrer ante à baixa



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

complexidade e o baixo valor da contratação, torna-se necessária a apresentação de justificativa devidamente motivada, conforme já recomendado quanto ao ETP.

3.2. DA FASE INTERNA DO PROCEDIMENTO

1 - Do Termo de Referência, Projeto Básico ou Projeto Executivo A Nova Lei de Licitações deixou bem delimitada a nomenclatura do documento que estabelece as especificações e características da contratação, a depender de seu objeto.

2 - Assim, se o objeto for contratação de bens e serviços, exceto os serviços de engenharia, deverá ser providenciado Termo de Referência, com os elementos descritos nas alíneas do inciso XXIII do art. 6º e do artigo 40, §1º.

Se forem obras ou serviços de engenharia, exceto nas contratações integradas (art. 46, §2º), deve contar com Projeto Básico, com os elementos previstos no inciso XXV do art. 6º, elaborado a partir dos elementos contidos nos estudos técnicos preliminares (art. 18, §§ 1º e 2º).

Ressalve-se que, no caso das contratações integradas, a Administração Pública não estará dispensada de elaborar o anteprojeto.

Ademais, as obras ou serviços de engenharia, exceto nas hipóteses do § 3º do artigo 18, não poderão ser executados sem Projeto Executivo (art. 46, § 1º), o qual deverá ser elaborado pelo contratado nas contratações integradas ou



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

semi-integradas (art. 6º, XXXII e XXXIII), e poderá ser elaborado pelo contratado ou previamente pela própria Administração, nas demais hipóteses (vide parte final do art. 14, § 4º).

Nesse ponto, é de valia destacar a distinção legal quanto aos conceitos de compras, serviços comuns, obras e serviços de engenharia, prevista no art. 6º da Lei de Licitações e Contratos.

Veja-se:

"Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

X - compra: aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento;

XI - serviço: atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração;

XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

(...);

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e



Prefeitura do Município de Bertioga

Estado de São Paulo

Estância Balneária

que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) **serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;**

b) **serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea "a" deste inciso".**

A distinção tem grande relevância prática, uma vez que o correto enquadramento do objeto a ser contratado influenciará não apenas no fundamento legal e limites de valores que autorizam a contratação direta em razão do baixo valor, mas também em outros aspectos da contratação, como as regras de exigência de garantias (arts. 96 a 102 da NLLC), os limites e possibilidades de eventuais acréscimos nos quantitativos (art. 125) ou a possibilidade de prorrogação dos contratos firmados (arts. 105 a 114), dentre outras.

Ademais, a definição do objeto do certame implica em características e exigências específicas no bojo do procedimento, sem prejuízo das demais normas legais e infralegais aplicáveis no caso concreto, a saber:

Das compras:



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

Entre os arts. 40 e 44, a Lei nº 14.133/2021 preocupa-se em estabelecer determinadas regras que se aplicam especialmente às compras da Administração Pública, dentre as quais destacam-se, sem prejuízo das demais, a previsão dos princípios da padronização, do parcelamento e da responsabilidade fiscal, bem como a primazia do sistema de registro de preços que, inclusive, pode ser utilizado no âmbito das contratações diretas. Destaca-se, ainda, dentre os mencionados dispositivos, a exigência contida no art. 44, ao dispor que "quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa".

Dos serviços em geral:

No que se refere aos serviços em geral, além das demais previsões esparsas no decorrer da Lei 14.133/2021, deverão ser observadas as regras gerais, e as disposições dos artigos 47 a 50 da NLCC, dentre os quais merecem destaque os princípios da padronização e do parcelamento, assim como nas aquisições. Ademais, o art. 48 especifica que somente poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, o que deverá ser objeto de declaração nos autos, atendendo-se, ainda, às vedações elencadas no mencionado dispositivo legal.



Das obras e serviços de engenharia:

Além das disposições esparsas no decorrer da Lei nº 14.133/2021, as obras e serviços de engenharia são regidas, especialmente, pelos artigos 45 e 46 do referido diploma legal e, ainda, pelo Decreto Federal nº 7.983/2013, relativo às regras de orçamento para o objeto em questão. No que se refere à Lei de Licitações e Contratos, deve-se destacar a exigência de observação das regras ambientais, de avaliação de impacto de vizinhança e de garantia de acessibilidade às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, na forma do art. 45.

Ainda, deve-se observar o §4º do art. 46, que assim dispõe:

“§ 4º Nos regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital e o contrato, sempre que for o caso, deverão prever as providências necessárias para a efetivação de desapropriação autorizada pelo poder público, bem como:

- I - o responsável por cada fase do procedimento expropriatório;**
- II - a responsabilidade pelo pagamento das indenizações devidas;**
- III - a estimativa do valor a ser pago a título de indenização pelos bens expropriados, inclusive de custos correlatos;**
- IV - a distribuição objetiva de riscos entre as partes, incluído o risco pela diferença entre o custo da desapropriação e a estimativa de valor e pelos eventuais**



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

danos e prejuízos ocasionados por atraso na disponibilização dos bens expropriados;

V - em nome de quem deverá ser promovido o registro de imissão provisória na posse e o registro de propriedade dos bens a serem desapropriados".

Quanto ao pagamento, o §9º estabelece que, à exceção da empreitada por preço unitário, todos os demais regimes de execução da obra ou serviço serão "licitados por preço global e adotarão sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários", o que também se aplica à hipótese de contratação direta.

Destaque-se, ainda, o art. 92, §5º, que exige que, nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição seja mensal.

3 - Da pesquisa de preços para fins de estimativa de despesa

Embora dispensada da realização de procedimento licitatório, a Administração Pública ainda deverá comprovar a vantajosidade da contratação, demonstrando que o preço a ser contratado está de acordo com os valores praticados no mercado, bem como indicar a estimativa de despesa, previamente ao procedimento de cotação eletrônica de preços.



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

Partindo dessa premissa, torna-se obrigatória a realização de pesquisa de preços, nos termos da Lei.

Dessa forma, a pesquisa de preços deverá observar o procedimento previsto em regulamento, aplicando-se se for o caso a peculiaridade de que, conforme o art. 4º, §5º da IN 01/2022 - CLC/PGE, o procedimento de cotação eletrônica será instruído com pelo menos uma proposta obtida diretamente com o fornecedor, a qual servirá de Preço de Referência, podendo ser adotado pelo contratante quando, mesmo após a cotação eletrônica, mostrar-se mais vantajoso (art. 19 da IN 001/2022).

Ademais, no caso das contratações de obras e serviços de engenharia, deve-se destacar como paradigma que a IN 01/2021 - CLC/PGE traz regras específicas, conforme se depreende de seu art. 14, que assim dispõe:

"Art. 14. No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi),



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

para as demais obras e serviços de engenharia;

II - 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 a hora de acesso, que não poderão ultrapassar seis meses da data de divulgação do instrumento convocatório.;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma do regulamento próprio.

§1º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do caput deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

§2º Na hipótese do parágrafo anterior, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.

§3º Às contratações de obras e serviços de engenharia aplicam-se, ainda, as regras do Decreto Federal nº 7.983/2013”.

Por fim, caso fixado valor máximo para a contratação, bem como entenda-se mais vantajoso manter em sigilo o orçamento, deve o contratante apresentar justificativa nos autos.

4 - Da comprovação de dotação orçamentária

Após a fase interna, os autos serão encaminhados à Central de Licitações e Contratos para realização da fase externa, por meio da cotação eletrônica de preços. Contudo, para que a CLC realize a cotação, o processo deverá estar corretamente instruído pelo órgão ou entidade contratante, com os documentos supracitados e, ainda, com a minuta do contrato a ser celebrado, se for o caso, e com a demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

Para a demonstração da disponibilidade de dotação orçamentária, deverá o Município instruir os autos com documentos que comprovem tal disponibilidade, quadro de detalhamento de despesa geral e, ainda, Declaração de



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

Adequação Financeira e compatibilidade com as leis orçamentárias, dada pelo ordenador de despesas (art. 16, II da LC nº 101/2000).

Outrossim, deverá constar dos autos informação clara e expressa quanto à origem dos recursos, haja vista que, se oriunda de convênio, federal ou estadual, é necessário que sejam observadas as regras do instrumento de convênio firmado.

Além disso, na hipótese de recursos oriundos de transferências voluntárias da União, exige-se que a contratação atenda estritamente as regras dos regulamentos federais que a disciplinam.

A minuta de contrato, por sua vez, deverá obedecer ao disposto nos artigos 89 a 92 da NLLC, especialmente quanto ao conteúdo mínimo exigido pelo art. 92.

Contudo, o art. 95 do mesmo diploma legal autoriza sua substituição por outro instrumento hábil, a exemplo da nota de empenho, em determinadas circunstâncias.

Veja-se:

"Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei”.

Note-se que, na contramão do regime de contratações anterior, nas contratações diretas em razão do baixo valor fundamentadas na Lei nº 14.133/2021, o instrumento de contrato poderá ser dispensado independentemente da existência de obrigações futuras,

Nessa hipótese o contratante deverá ter a cautela, contudo, de fazer constar todas as informações importantes quanto às especificações do objeto, as obrigações das partes, os prazos de cumprimento das obrigações, e outras informações relevantes à execução do objeto no Termo de Referência ou Projeto Básico elaborado, a fim de estabelecer os limites da contratação e garantir segurança jurídica à negociação.

3.3. DA ESCOLHA DO FORNECEDOR

1 - Da cotação eletrônica

Realizada toda a instrução dos autos, o processo será encaminhado à Central de Licitações e Contratos para



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

realização da cotação eletrônica de preços, visando a alcançar, de forma isonômica e em igualdade de concorrência, o fornecedor do preço mais vantajoso para a Administração Pública.

Antes da cotação, deverá ser realizada a divulgação de Aviso de Cotação Eletrônica no sítio no Portal Nacional de Compras Públicas, no sítio eletrônico oficial da CLC e no do órgão demandante, pelo prazo mínimo de 03 dias, com a especificação do objeto e as regras do procedimento de cotação, conforme o art. 75, §3º da NLLC.

A proposta do fornecedor melhor classificado será avaliada para fins de análise da adequação do objeto e atendimento às especificidades exigidas pela Administração Pública, o que poderá ser feito pela Diretoria de Licitações e Contratos ou pela equipe técnica do órgão responsável, conforme o caso.

Desse modo, deverá constar dos autos o relatório da cotação eletrônica, que poderá ser utilizado para subsidiar a justificativa de escolha do fornecedor e a justificativa de preços a que se refere o art. 72, VI e VII da Lei nº 14.133/2021.

2 - Da habilitação do fornecedor

Após a aprovação da proposta, o fornecedor deverá comprovar que cumpre os requisitos de habilitação exigidos nos documentos que instruem o procedimento, em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

Todavia, conforme estabelece o art. 37, XXI da Constituição Federal, tais exigências devem se limitar aos requisitos "indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações". Na mesma esteira, o art. 72, V da Lei nº 14.133/2021, no âmbito das contratações diretas, exige a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária.

Assim, verifica-se que os documentos de habilitação exigidos do fornecedor estão limitados aos previstos no rol dos artigos 62 e seguintes da Nova Lei de Licitações, mas a Administração Pública deve usar de razoabilidade para estabelecer quais dele serão exigidos para cada contratação a ser realizada.

Interessantes balizas são apresentadas por Jacoby Fernandes para auxiliar na definição dos documentos a serem exigidos:

"1ª) estrita pertinência com o objeto;

2ª) não solicitar documentos que estejam disponíveis em bancos de dados abertos ou de acesso aos órgãos da Administração Pública, como decorrência de um processo de desburocratização; e

3ª) a habitação jurídica, identidade para pessoas físicas, inscrição na receita federal, CNPJ ou CPF, a habilitação profissional pertinente, regularidade com o sistema de seguridade social, devem ser exigidos em todas as contratações; demonstrativos contábeis e garantias, somente nos casos de pagamentos antecipados". (JACOBY FERNANDES, Ana Luiza. JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. JACOBY FERNANDES,



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

Murilo. Contratação direta sem licitação na nova lei de licitações: Lei nº 14.133/2021. 11. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 84).

Tanto o é que a própria Lei, em seu art. 70, III, dispensa a exigência de tal documentação nas seguintes hipóteses:

"(...) III - dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais),"

Ressalte-se que, para aferir a aplicação da referida hipótese, deverão ser levados em conta os valores atualizados para dispensa, conforme estabelecido no Decreto Federal nº 11.317/2022.

Registre-se, ainda, que em qualquer hipótese deverá o fornecedor declarar o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Portanto, deve o órgão verificar a conformidade dos documentos de habilitação apresentados pelo fornecedor, atestando o cumprimento das exigências pertinentes, bem como confirmando a respectiva validade da documentação apresentada. A análise deverá identificar também se o fornecedor não está impedido de contratar, por figurar em cadastros de empresas sancionadas ou por enquadrar-se em uma



das hipóteses do art. 14 da Lei 14.133/21.

3.4. DA ANÁLISE JURÍDICA

O art. 53 da Lei de Licitações e Contratos dispõe sobre a necessidade de manifestação jurídica atestando a legalidade do procedimento licitatório. Contudo, o §5º do mesmo dispositivo autoriza a dispensa do parecer jurídico em determinadas hipóteses, dentre as quais a dispensa em razão do baixo valor.

Nesse sentido, que a análise jurídica individualizada poderá ser dispensada, adotando-se a utilização de parecer jurídico referencial, na forma do regulamento próprio.

Assim, nas hipóteses de contratação direta abrangidas por esta manifestação referencial, a análise jurídica deverá seguir o seguinte procedimento:

1 - Da declaração de subsunção às orientações referenciais

A fim de identificar o enquadramento da situação ao opinativo referencial em tela, é essencial que o gestor do órgão ou entidade interessados declare nos autos, de modo objetivo, que a situação examinada está abrangida pelo contido no parecer referencial.

Note-se que ao fazer a recomendação ou a elaboração do parecer que sirva como referência, o Procurador deverá evidenciar a necessidade de que o gestor ou o destinatário do



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

parecer declare de modo objetivo que a situação examinada está abrangida pelo contido no parecer referencial.

A mencionada Declaração deverá constar no bojo da instrução processual quando da remessa dos autos à Diretoria de Licitações e Contratos para realização da Cotação Eletrônica.

2 - Juntada do Parecer Jurídico

Considerando-se seu intuito consultivo e orientativo, este parecer deverá ser anexado aos autos ou então a indicação numeral do mesmo (desde que publicado em Boletim Oficial), e observado integralmente em cada fase do processo de contratação, visando a legalidade plena dos atos administrativos.

Procuradoria Geral do Município

Para utilização do Parecer Referencial, a Administração deverá instruir os processos e expedientes administrativos congêneres com:

I - Cópia integral do Parecer Referencial ou então a indicação numeral do mesmo com despacho de aprovação do Procurador Geral do Município;

II - Declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o quadro se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial e que serão seguidas as orientações jurídicas nele contidas, bem como o



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

Decreto Municipal que cuida do assunto e o check list dos documentos essenciais para o certame, em anexo.

3.5. DO ENCERRAMENTO

Os autos serão devolvidos ao órgão ou entidade contratante para que o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato - quando houver - seja publicado no sítio oficial do Município, bem como no Portal Nacional de Compras Públicas, juntamente com os demais documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham sido integrados ao Aviso de Contratação Eletrônica, no prazo máximo de 10 dias úteis. (arts. 72, parágrafo único e 94, II da Lei 14.133/21).

Cumpra ao gestor do Município, ainda, a ordenação da despesa, bem como a designação de servidor para exercer a função de fiscal do contrato (art. 117), atendidas as exigências do art. 7º da Lei 14.133/21.

Ressalte-se que eventual descumprimento das obrigações contratuais deverá ser apurado para fins de responsabilização pelo órgão ou entidade contratante. Por último, informa-se que este opinativo segue assinado eletronicamente, nos termos da Lei

Segue em anexo Lista da verificação - fornecido pela DLC