



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 3279012025

FLS. 40

Rubrica 48792

PARECER REFERENCIAL: 004/2025 – PLC ATUALIZADO EM 07/2026

ASSUNTO: DISPENSA DE LICITAÇÃO – ART. 75, INCISOS I E II DA LEI 14.133/21

EMENTA: PARECER REFERENCIAL. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 75, I e II, DA LEI 14.133/2021. HIPÓTESE DE CONTRATAÇÃO DE BAIXA COMPLEXIDADE. APLICAÇÃO DO § 5º DO ART. 53 DA LEI 14.133/2021. DISPENSA DE ANÁLISE JURÍDICA EM CASOS SEMELHANTES E PADRONIZADOS.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de Parecer, com fulcro no arts. 5º, em especial os princípios da eficiência e da economicidade, e 53, §5º, da Lei 14.133/2021, com a finalidade de elaboração de Parecer Referencial no que diz respeito as hipóteses de contratação direta, o que se pretende em razão de valor da contratação, com fulcro no art. 75, incisos I ou II, da Lei nº 14.133/2021.

É o breve relatório. Passa-se à devida análise.





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 32790/2025

FLS 41

Rubrica 487018

2. DOS FUNDAMENTOS.

A) Da possibilidade de utilização de parecer referencial.

A padronização da análise e da manifestação jurídica, por meio da manifestação jurídica referencial, tem fundamento no princípio da eficiência e da economicidade, possibilitando ao gestor o conhecimento prévio dos requisitos procedimentais uniformes e necessários à celebração de contratos no seio da Administração Pública.

Em outras palavras, a adoção da manifestação jurídica referencial possibilitará aos agentes públicos municipais lotados nesta Especializada maior foco e priorização de temas jurídicos estratégicos e de maior complexidade, em benefício dos órgãos e autoridades assessorados. A ideia é que a PLC possa dedicar seu tempo para análise e manifestação em assuntos que exijam reflexão e desenvolvimento de teses jurídicas, desonerando-se da elaboração de pareceres repetitivos, cujas orientações são amplamente conhecidas pelo gestor.

Daí, portanto, que a elaboração de um parecer jurídico referencial, que contemple todas as recomendações de caráter jurídico, no tocante aos procedimentos e requisitos que devem ser observados à celebração de uma contratação direta em razão do valor (art.75, I e II), dando celeridade e uniformidade às contratações públicas perpetradas no âmbito do Poder Executivo Municipal.

No mais, ressalta-se que a possibilidade de elaboração de Pareceres Referenciais tem como base o Art. 11 da Lei Complementar 040/2014 (Lei Orgânica da PGM), o qual dispõe que é atribuição do Procurador-Geral do Município, uniformizar a orientação jurídica da PGM, homologando os pareceres, bem como a Resolução que trata sobre o tema.

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Rua Campo de Albacora, 75 - Loteamento Atlântica
Rio das Ostras - RJ - CEP: 28895-664 - www.riodasostras.rj.gov.br





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 18790/2025
FLS 42
Rubrica 48797

B) Dos requisitos legais para a contratação direta.

As aquisições e contratações das entidades públicas devem seguir, obrigatoriamente, um regime legal. O fundamento principal para tanto se encontra previsto no art. 37, inciso XXI, da CRFB/88, o qual determina que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei.

A regulamentação para as licitações e contratações públicas foi inovada em âmbito nacional, por meio da promulgação da Lei nº 14.133/2021, mais conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC).

Entende-se que a licitação deve ser a regra em todas as contratações efetivadas pelo Poder Público, haja vista que se trata de um procedimento que se pauta pelo princípio da isonomia e que exige o envolvimento do maior número possível de interessados, visando propiciar à Administração Pública o melhor negócio quando tendente à contratação de obras, serviços, compras, alienações, permissões e locações.

No entanto, existem aquisições e contratações que possuem características específicas, tornando impossíveis e/ou inviáveis a utilização dos trâmites usuais.

Tendo em vista, portanto, a realidade fática e que nem sempre a licitação será considerada viável, por ausência de competição, ou conveniente para o atendimento do interesse público, a Constituição admitiu que a legislação definisse casos de





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 1279012025

FLS 43

Rubrica 48792

contratação direta, desde que devidamente motivada neste sentido e verificada alguma das hipóteses legais de afastamento do procedimento.

Cumpre ressaltar que, em que pese a norma permitir algumas contratações diretas sem a necessidade do processo de licitação, isso não significa que a Administração pode atuar de modo arbitrário. Pelo contrário, deve adotar o procedimento administrativo mais adequado, destinado à realização da melhor contratação possível, devendo sempre justificar a escolha do contratado, com vistas à satisfação do interesse público.

Sobre o procedimento de contratação direta, o ilustre Marçal Justen Filho¹ adverte:

"Tal como afirmado inúmeras vezes, é incorreto afirmar que a contratação direta exclui um "procedimento licitatório". **Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para a seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública.** Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. **"Ausência de licitação" não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade de recursos etc).** Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação."

Neste aspecto, a Lei nº 14.133/2021, nos artigos 74 e 75, prevê as hipóteses de contratação direta, por inexigibilidade ou dispensa de licitação. Ou seja, embora a regra para autarquias e órgãos públicos seja licitar, a Lei de Licitações, nos dispositivos citados, permite à Administração a contratação direta.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2002, Página 288.





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 12790/2025

FLS. 44

Rubrica 4879-2

O presente parecer referencial está adstrito às contratações diretas, por dispensa de licitação em razão do valor, que se sujeitam aos ditames do art. 75, inciso I e II, da Lei nº 14.133/2021, que segue:

Art. 75. É dispensável a licitação:

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

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

De se ressaltar, inclusive, que tais valores constantes da norma de regência são periodicamente atualizados por ato normativo do Chefe do Poder Executivo Federal, que atualmente é regulado pelo Decreto nº 12.870 de 29 de dezembro de 2025, o qual define os valores limites das contratações diretas em:

ANEXO	
Art. 75, caput, inciso I	R\$ 130.984,20 (cento e trinta mil novecentos e oitenta e quatro reais e vinte centavos)
Art. 75, caput, inciso II	R\$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos)

Logo, observa-se que a dispensa de valor com base no art. 75, inciso I – para obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores – está limitada ao valor de R\$ 130.984,20 (cento e trinta mil novecentos e oitenta e quatro reais e vinte centavos); e a dispensa com fundamento no art. 75, inciso II – no caso de outros serviços e compras – está limitada até o valor de R\$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos).





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 12790/2025

FLS. 45

Rubrica 48792

O enquadramento na norma é objetivo e depende, exclusivamente, do valor da contratação, o qual deve ser considerado pelo dobro quando for promovida por consórcio público ou por autarquia e fundação qualificadas como agências executivas (§ 2º do art. 75), e será atualizado anualmente pelo IPCA-E por ato do Poder Executivo Federal.

Para se evitar o fracionamento da despesa, a lei trouxe critérios a serem considerados para se considerar atingido o limite previsto nesses dispositivos, conforme consta no § 1º do mesmo art.75:

Art. 75. É dispensável a licitação:
(...)

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

Essa disposição se harmoniza com o que vinha preconizando o próprio Tribunal de Contas da União – TCU em relação a Lei nº 8.666/93 ao determinar que se realizasse *"o planejamento prévio dos gastos anuais, de modo a evitar o fracionamento de despesas de mesma natureza, observando que o valor limite para as modalidades licitatórias é cumulativo ao longo do exercício financeiro, a fim de não extrapolar os limites estabelecidos nos artigos 23, § 2º, e 24, inciso II, da Lei n. 8.666/1993"* (Acórdão n. 1.084/2007-Plenário).





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 12790/2025

FLS. 46

Rubrica 4879-2

Escapam dessa restrição deste parágrafo (§ 1º) as contratações de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais)² de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças (§ 7º do art. 75).

No que é pertinente a definição do que consiste em "unidade gestora" e "mesmo ramo de atividade" para os fins da lei, a doutrina assim se posiciona:

"A lei permite entender como objetos de mesma natureza todos aqueles relativos a um mesmo ramo de atividade. Nesse sentido, objetos de mesma natureza constituem um "gênero", do qual são "espécies" itens que se inserem em um mesmo ramo de atividade. Como exemplo, o "gênero" material de limpeza. Já o sabão em pó, o detergente de louças, o desinfetante e o limpa vidros são todos materiais/itens distintos entre si, mas por se enquadrarem em um mesmo ramo de atividade, podem ser considerados espécies do gênero material de limpeza.

Adotada essa compreensão, podem ser considerados objetos de mesma natureza aqueles cuja natureza e destinação sejam similares, guardando assim pertinência. Além disso, pode-se agregar, como mais um fator para essa análise, o nicho provedor de mercado.

Atente-se que a Lei nº 14.133/2021 também remete a "unidade gestora", ao estabelecer que para efeito de aferição do fracionamento deverá ser considerado "o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora".

Em que pese não constar expressamente na Lei nº 14.133/2021, entendemos possível e pertinente, para fins do § 1º do art. 75 da lei, compreender por "unidade gestora" as unidades administrativas – órgãos e entidade – com competência para gerir recursos orçamentários de modo a empenhá-los para fazer frente à realização de despesas.

Adotada essa compreensão, para fins do § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, deve-se considerar por "objetos de mesma natureza" aqueles que constituem um "gênero", do qual são "espécies" os itens que se inserem em um mesmo ramo de atividade. Já por "unidade gestora" deve-se compreender as unidades administrativas – órgãos e entidades – que possuem

² Valor atualizado para R\$ 10.478,74 (dez mil quatrocentos e setenta e oito reais e setenta e quatro centavos) por intermédio do DECRETO Nº 12.807, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2025.





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 1279012025

FLS. 47

Rubrica 43792

competência para gerir recursos orçamentários de modo a empenhá-los para fazer frente a realização de despesas."³

Outro ponto que merece destaque, é que as formas de dispensa de licitação tratadas neste parecer deverão ser realizadas na forma eletrônica, conforme dispõe o art. 4º, incisos I, II e III, da Instrução Normativa SEGES/ME Nº 67/2021, *in verbis*:

Art. 4º Os órgãos e entidades adotarão a dispensa de licitação, na forma eletrônica, nas seguintes hipóteses:

- I - contratação de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores, no limite do disposto no inciso I do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021;
- II - contratação de bens e serviços, no limite do disposto no inciso II do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021;
- III - contratação de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia, nos termos do disposto no inciso III e seguintes do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, quando cabível; (...). (grifos nosso).

Destaca-se, ainda, que a citada instrução normativa estabelece todo o procedimento necessário para realização da dispensa na forma eletrônica, o qual deverá ser estritamente seguido pelos órgãos e entes desta Municipalidade⁴.

Finalmente, a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos determina que as contratações diretas por valor serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da

³ O que são "unidade gestora" e "objetos de mesma natureza" considerando o § 1º do art. 75 da nova Lei de Licitações? | Blog da Zênite

⁴ O Decreto Municipal nº 3.884/2024, em seu art. 115, dispõe que a Administração deverá utilizar, nos procedimentos de contratação direta, preferencialmente a forma eletrônica, aplicando-se, no que couber, os procedimentos estabelecidos na IN SEGES nº 67/2021 e nos manuais de acesso e operacionalização do Sistema Compras.gov.br. Desse modo, esta PGM, com base nos princípios da princípios da economicidade, publicidade e isonomia, e, ainda, visando a segurança jurídica dos procedimentos administrativos, entende que a citada Instrução deverá ser estritamente seguida pela Administração Pública nas contratações que objetos deste parecer.





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 127902025

FLS. 48

Rubrica 48302

Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa (§ 3º do art. 75).

O termo "preferencialmente" faz com que se torne absolutamente imprescindível a inclusão de justificativa, caso se opte por não se efetuar o procedimento previsto no referido parágrafo.

Registra-se, por oportuno, que o instrumento de contrato não é obrigatório na contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor (art. 95, inciso I, Lei nº 14.133/2021⁵), podendo ser substituído por (i) carta-contrato, (ii) nota de empenho de despesa, (iii) autorização de compra ou (iv) ordem de execução de serviço, que deverão observar, no que couber, as cláusulas de contrato previstas no art. 92 da lei de regência.

Se a contratação envolver obrigações futuras para o contratado, como serviços de garantia e de suporte técnico, impõe-se a celebração de contrato.

C) do procedimento comum para fins de contratação direta

A Lei nº 14.133/2021 trouxe em seu art. 72 indicações pormenorizadas dos documentos que devem instruir o processo de contratação direta, de forma que se pode denominá-lo como um procedimento comum para os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação. Senão vejamos:

⁵ 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:

- dispensa de licitação em razão de valor;

- 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.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 12790/2025

FLS. 49

Rubrica 4879-8

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.

De igual modo, o Decreto Municipal nº 3.884/2024, arts. 112 a 118, estabelece de forma pormenorizada o processo para contratação direta, os quais deverão ser observados pelos órgãos e entes da administração quando decidam contratar os objetos tratados neste Parecer.

Diante a norma supramencionada, denota-se que as contratações diretas fundamentadas na Lei nº 14.133/2021 devem seguir obrigatoriamente as exigências elencadas pelo art. 72, dentro das especificidades de cada processo, seja ele de inexigibilidade ou de dispensa de licitação.

Desse modo, o processo que ensejar a contratação direta deve ser adotado com a formalização, a cautela e os critérios necessários.





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 12790/2025
FLS 50
Rubrica 487917

Nesse sentido, cumpre ressaltar que a Lei nº 14.133/2021 dispôs em seu art. 73 sob aplicação de sanção ao contratado e ao agente público, no contexto da contratação direta nos casos de dolo, fraude ou erro grosseiro:

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

Em complemento, o art. 337-E do Código Penal, conforme redação incluída pela Lei 14.133/2021, configura como crime em licitações e contratos administrativos "admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei", cuja pena prevista é de 4 (quatro) a 8 (oito) anos de reclusão e multa.

Isso posto, torna-se imprescindível que o gestor responsável pela contratação na modalidade de inexigibilidade e/ou dispensa de licitação observe criteriosamente os requisitos legais para viabilizar a formalização adequada e regular da contratação direta, se atentando aos termos apresentados nos pareceres da PLC e da Procuradoria-Geral do Município.

D) Da Fase de Planejamento

A Lei nº 14.133/2021 conferiu maior destaque à importância do planejamento na fase preparatória da contratação direta, sendo este um dos princípios basilares da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos na forma de seu art. 5º, *in verbis*:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão **observados os princípios** da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do **planejamento**, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Rua Campo de Albacora, 75 - Loteamento Atlântica
Rio das Ostras - RJ - CEP: 28895-664 - www.riodasostrs.rj.gov.br





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 12790/2025

FLS 51

Rubrica 18792

disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942
(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

O planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Para Marçal Justen Filho⁶, 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 adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas [...].

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender a referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos.

Em prol da gestão eficiente dos recursos públicos, é crucial a realização de um planejamento da contratação pública, tendo em vista que é nesta fase em que serão definidas as especificações do objeto, bem como suas quantidades e preços praticados pelo mercado, subsidiando a decisão da Administração quanto a sua

⁶ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 2021, p. 128.





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 12790/2025
FLS. 52
Rubrica 4879-2

necessidade, o tempo, as soluções possíveis, os riscos envolvidos, os recursos financeiros disponíveis e as variáveis previsíveis.

E) Do Documento de Formalização da Demanda (art. 72, I)

O Documento de Formalização da Demanda consiste em **documento obrigatório** que deverá constar em qualquer processo de contratação, de acordo com os arts. 12, inciso VII e 72, inciso I da Lei nº 14.133/2021.

O documento deverá apresentar os elementos que justificam o pedido da contratação, suas especificações e o fundamento legal, demonstrando o interesse público envolvido.

F) Dos Estudos Técnicos Preliminares e da Análise de Riscos (art. 72, I)

De acordo com o art. 6º, inciso XX da Lei nº 14133/201, o Estudo Técnico Preliminar – ETP é 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 termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação."*

A sua elaboração será realizada nos termos do art. 18, §1º. Senão vejamos:

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:

(...)





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 12790/2025

FLS. 53

Rubrica 4879-8

§ 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;

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;





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 12790/2025

FLS. 54

Rubrica 4879-8

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.

Trata-se de um instrumento de concretização do princípio do planejamento no âmbito das contratações públicas, sendo certo frisar que a própria lei faculta a sua elaboração, conforme redação do art. 72, inciso I da Lei nº 14.133/2021⁷.

Quanto à realização da Análise de Riscos, o art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar "*a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual*".

No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas com base nas premissas estabelecidas pela Lei n. 14.133/2021, sendo certo que tais recomendações devem ser incorporadas no planejamento desta contratação.

⁷ 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





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 127901/2025
FLS 55
Rubrica 4879-2

Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XXVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação.

Por fim, destaca-se que o Decreto Municipal, em seu art. 112, §1º, dispõe que a elaboração do ETP e Matriz de Riscos será facultativa nas hipóteses tratadas neste parecer, ficando a critério do gestor da pasta elaborá-los ou não, *in verbis*:

"§ 1º A elaboração do Estudo Técnico Preliminar e Matriz de Riscos será facultativa nos, seguintes casos:

I- dispensas de licitação previstas nos incisos I, II, III, VII e VIII do art. 75, da Lei Federal nº 14.133/2021

II- quando a simplicidade do objeto puder afastar a necessidade de estudo técnico preliminar, o que deverá ser devidamente justificado no documento de formalização da demanda".

De modo parecido, o art. 64, do Decreto Municipal:

Art. 64. Quando da elaboração do Estudo Técnico Preliminar-ETP para a contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidades almejadas, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos, conforme disposto no § 3º, do art. 18, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Em que pese tais previsões disponham sobre a facultatividade do ETP, da Matriz de Riscos e outros instrumentos, s.m.j., caso os gestores entendam por não os utilizar, deverão fazer de forma devidamente justificada.





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 12790/2025
FLS 57
Rubrica 4879-2

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

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

j) adequação orçamentária;

Especificamente em relação a compras, também devem ser observadas as exigências do art. 40, §1º, da Lei n. 14.133, de 2021, que assim aduz:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

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

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

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

Em suma, o Termo de Referência é o documento elaborado na etapa do planejamento da fase preliminar da licitação ou da contratação direta que, em regra, reunirá informações que possibilitará ao gestor a avaliação de viabilidade – técnica





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 12790/2025

FLS 58

Rubrica 1279.3

e econômica – da futura contratação pública para compras de bens e/ou prestação de serviço, a fim de atender às necessidades da Administração Pública⁸.

H) Da Estimativa de Despesa e Da Justificativa do Preço (art. 72, II e VII)

O art. 72, inciso II da Lei nº 14.133/2021 estabelece a necessidade da estimativa da despesa, que deverá ser calculada na forma prevista no art. 23 da mesma lei, bem como no art. 112, inciso IV, do Decreto Municipal nº 3.884.

O orçamento estimado das contratações públicas é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um)

⁸ PGE_688c7678dfe741bbdedbf9c4b191c51d.pdf (amapa.gov.br)





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 12790/2025
FLS 59
Rubrica 4879-8

ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Nas hipóteses de contratação direta em que **não for possível estimar a despesa**, conforme disciplina o art. 23, §1º, 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*", em consonância com a redação do art. 23, §4º da Lei nº 14.133/2021.

I) Da Demonstração Da Compatibilidade Da Previsão De Recursos Orçamentários (art. 72, IV)





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 12790/2025
FLS. 60
Rubrica 4879.8

A necessidade de declaração da existência de recursos orçamentários está disposta no inciso IV do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, sendo esta, portanto, uma exigência legal prescrita tanto nesta lei quanto na Lei nº 4.320/1962. Senão vejamos:

Lei nº. 14.133/2021:

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

[...]

IV- Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; [...]

Lei nº. 4.320/1964:

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Com efeito, a Administração Pública não poderá realizar nenhuma licitação nem celebrar contrato sem a demonstração da disponibilidade dos recursos, o que precisará estar documentalmente formalizado nos autos do processo.

J) Da Habilitação do Fornecedor (art. 72, V)

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 62, dispõe que a habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto do certame, abrangendo documentações jurídicas, técnicas, fiscais, sociais, trabalhistas e econômico-financeiras.

Por oportuno, cabe reforçar a necessidade de verificação da vigência e adequação dos documentos de habilitação, uma vez que não é permitida a celebração de contrato e aquisição de objetos sem que seja comprovada, em sua totalidade, a manutenção das condições de habilitação.





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 12790/2025
FLS 61
Rubrica 4879-8

K) Da Justificativa da Escolha do Fornecedor (art. 72, VI)

O art. 72, inciso VI, da Lei nº 14.133, de 2021, determina que seja justificada a escolha do contratado, o que significa dizer, nos casos da contratação direta, a demonstração no bojo dos autos das razões fáticas que ensejaram a escolha daquele particular por intermédio de contratação direta.

Importante frisar que a previsão deste dispositivo se volta para a proteção do Ente Político, uma vez que, infelizmente, maus agentes públicos utilizam da previsão de contratação direta para fins ilícitos, contudo, com uma demonstração crível das razões que levaram a contratação daquele particular em específico, notadamente conjugado com as demais documentações constantes dos autos, revela-se como superado o requisito legal insculpido no referido inciso do art. 72 da lei de regência.

O inciso VIII do art. 72 da nova Lei de Licitações exige que haja a autorização da autoridade competente para que possa ocorrer a contratação direta.

Nos termos do parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, 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, observando o que dispõe a Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, a qual estabelece o procedimento para dispensa eletrônica.

L) Da documentação necessária para instrução processual

A fim de garantir uma boa instrução processual, de se destacar que determinados documentos são imprescindíveis para a adequação formal do feito à pretensão contratual apresentada.

Desta feita, devem ser trazidos aos autos em momento anterior à lavratura do contrato:





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 12790/2025
FLS. 62
Rubrica 4879-3

- Documentação da pessoa jurídica com a qual se pretenda contratar, em especial o último ato de alteração contratual devidamente registrado e indicação do sócio com poderes de representação, com a vinda da sua Identidade, CPF, número de telefone, endereço eletrônico (e-mail) e do ato legal que legitime tal representação;
- Os documentos necessários para prova da habilitação jurídica, regularidade fiscal, social e trabalhista, e qualificação técnica e econômico-financeira do contratado, na forma do inciso IV do art. 63 e nos arts. 66, 67, 68 e 69 da Lei 14.133/21;
- A comprovação da realização dos atos financeiro-orçamentários necessários para a concretização do contrato administrativo, pré-empenho e empenho das despesas;

Observadas rigorosamente as orientações aqui traçadas, conclui-se ser juridicamente possível o prosseguimento do processo de contratação direta objeto dos presentes autos, sem prejuízo de futuras complementações que se fizerem necessárias a bem do interesse público.

M) CONCLUSÃO.

Diante de todo o exposto, apresento as seguintes conclusões e orientações:

- i)* a padronização da análise e da manifestação jurídica, por meio da manifestação jurídica referencial, tem fundamento no princípio da eficiência e da economicidade, possibilitando ao gestor o conhecimento prévio dos requisitos procedimentais uniformes e necessários à celebração de contratos no seio da Administração Pública;





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 12790/2025
FLS. 63
Rubrica 4879-8

ii) as aquisições e contratações das entidades públicas devem seguir, obrigatoriamente, um regime legal, sendo certo que o fundamento principal para tanto se encontra previsto no art. 37, inciso XXI, da CRFB/88, o qual determina que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei;

iii) existem aquisições e contratações que possuem características específicas, tornando impossíveis e/ou inviáveis a utilização dos trâmites usuais, razão pela qual a Constituição admitiu que a legislação definisse casos de contratação direta, desde que devidamente motivada neste sentido e verificada alguma das hipóteses legais de afastamento do procedimento;

iv) a Lei nº 14.133/2021, nos artigos 74 e 75, prevê as hipóteses de contratação direta, por inexigibilidade ou dispensa de licitação, ou seja, embora a regra para autarquias e órgãos públicos seja licitar, a Lei de Licitações, nos dispositivos citados, permite à Administração a contratação direta;

v) a dispensa de valor com base art. 75, inciso I – para obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores – está limitada ao valor de R\$ 130.984,20 (cento e trinta mil novecentos e oitenta e quatro reais e vinte centavos); e a dispensa com fundamento no art. 75, inciso II – no caso de outros serviços e compras – está limitada até o valor de R\$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos);

vi) o enquadramento na norma é objetivo e depende, exclusivamente, do valor da contratação, o qual deve ser considerado pelo dobro quando for promovida por consórcio público ou por autarquia e fundação qualificadas como agências executivas (§ 2º do art. 75);

vii) para se evitar o fracionamento da despesa, a lei trouxe critérios a serem





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 1279012025
FLS. 64
Rubrica 4891-2

considerados para se considerar atingido o limite previsto nesses dispositivos, conforme previsão do § 1º do art. 75 da lei de regência, sendo certo que escapam dessa restrição as contratações de até R\$ 10.478,74 (dez mil quatrocentos e setenta e oito reais e setenta e quatro centavos) de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças;

viii) a estimativa deve seguir o procedimento do decreto 3884/2024 e art. 23 da Lei 14.133/2021;

ix) o instrumento de contrato não é obrigatório na contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor (art. 95, inciso I, Lei nº 14.133/2021), podendo ser substituído por (a) carta-contrato, (b) nota de empenho de despesa, (c) autorização de compra ou (d) ordem de execução de serviço, que deverão observar, no que couber, as cláusulas de contrato previstas no art. 92 da lei de regência. Se a contratação envolver obrigações futuras para o contratado, como serviços de garantia e de suporte técnico, impõe-se a celebração de contrato;

x) todos os processos administrativos de contratação direta, que compreendem os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverão ser instruídos com a documentação prevista no art. 72 da Lei nº 14.133/2021 e no decreto 3884/2024, observando-se as facultativas e as obrigatórias;

xi) em momento oportuno e para fins de garantir uma boa instrução processual, deverão ser anexados ao processo (a) a documentação da pessoa jurídica com a qual se pretenda contratar, em especial o último ato de alteração contratual devidamente registrado e indicação do sócio com poderes de representação, com a vinda da sua Identidade, CPF, número de telefone, endereço eletrônico (e-mail) e do ato legal que legitime tal representação, (b) os documentos necessários para prova da habilitação jurídica, regularidade fiscal, social e trabalhista, e qualificação técnica e econômico-financeira do contratado e (c) a comprovação da realização dos atos financeiro-orçamentários necessários para a concretização do contrato administrativo, dentre outras documentações que se fizerem necessárias;





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº 12790/2025
FLS 65
Rubrica 4879-2

xii) O Presente Parecer Referencial tem validade de 1 ano a contar de sua aprovação pelo Procurador-Geral do Município.

Rio das Ostras, 21 de julho de 2026.

LIVIA CHELLES DE
AGUIAR BONIFACIO

Assinado de forma digital por LIVIA
CHELLES DE AGUIAR BONIFACIO
Dados: 2026.07.21 11:39:31 -03'00'

LÍVIA CHELLES DE AGUIAR BONIFÁCIO.

Procuradora-Chefe da PLC.

Matr. 6027-5.

