



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

Processo nº 010/2025
Origem/Interessado Câmara Municipal de Primavera do Leste
Assunto Contratação de empresa especializada na atividade de Shiatsu Laboral, para atender as necessidades da Câmara Municipal de Primavera do Leste – MT.
Parecer nº 023/2025/PJCM
Local e Data Primavera do Leste/MT, 17 de fevereiro de 2025.
Procuradora Rebeca Morena Pozzebonn Abreu



0375/2025
17 de fevereiro de 2025 11:43:55

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL. RECOMENDAÇÕES. POSSIBILIDADE.

I. RELATÓRIO

Cuida-se de processo encaminhado a esta Procuradoria, em 13/02/2025, pelo Coordenador de Licitações e Contratos (fl. 108), acerca da contratação direta por inexigibilidade de licitação nº 003/2025 da empresa **8H8 SAÚDE E BEM ESTAR LTDA (BIOCORPUS MASSAGEM)**, para prestação de serviço de Shiatsu Laboral na prevenção de doenças relacionadas ao trabalho, tais como: L.E.R. e Síndrome Burnout em atendimento à Câmara Municipal, no valor de R\$ 114.000,00 (cento e quatorze mil reais).

Os autos constam instruídos, no que importa a esta análise, com os seguintes documentos:

Comunicação Interna nº 015/2025 – Elaborada pelo Coordenador de Gestão de Pessoas, Sr. Thiago Poltronieri (fl. 01);



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

Formalização da Demanda e Justificativa (Fls. 02/03);
Estudo Técnico Preliminar (Fls. 04/08);
Termo de referência (fls. 09/024);
Mapa de Riscos (Fls. 025/027);
Proposta Comercial (Fls. 028/043)
Tabela de Preços Praticados no Mercado (Fls. 044/047);
Documentos Habilitação Jurídica – CNPJ, Contrato Social, Documento de Identificação da Representante Legal, Alvará de localização (Fls. 048/064);
Documentos de Habilitação Técnica – Atestado de Capacidade Técnica (Fls. 065/074);
Declaração de Exclusividade – Declaração de exclusividade expedida pela empresa informando a prestação dos serviços com exclusividade regional (fls. 075/076);
Documentos de Regularidade Fiscal e Trabalhista – Certidão Negativa de Débitos Relativos a Tributos Municipais e a Dívida Ativa Municipal, Certidão de Débitos Tributários Estadual, Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e a Dívida Ativa da União, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, Certificado de Regularidade do FGTS, (Fls. 077/082);
Documentos de Habilitação Financeira – Balanço Patrimonial **NÃO CONSTA**, Certidão Negativa de Concordata e Falência (fls. 083/090);
Dotação Orçamentária (Fl. 092);
Comunicação Interna do Diretor Geral – NÃO CONSTA;
Termo de Autorização nº 14/2025 de 13 de fevereiro de 2025 (Fls. 093);
Portaria nº 038 de 14 de Janeiro de 2025 - Nomeação dos Servidores (fl. 094/095);
Termo de Inexigibilidade de Licitação nº 003/2025, (fls. 096/098);
Minuta de Contrato (fls. 099/106);
Termo de Autuação (fls. 107);
Comunicação Interna nº 024/2025 – CLC (fl. 108), remetendo os autos para emissão de parecer;

É o relatório. Passo a fundamentar.



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

II. DOS LIMITES E ALCANCE DO PARECER JURÍDICO

Cumprindo delinear os limites e o alcance da atuação desta consultoria jurídica, tem-se que o parecer jurídico exarado pela Procuradoria Jurídica veicula opinião estritamente jurídica, com o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, oportuno registrar o teor Enunciado BPC nº 07, 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.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e 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.

Oportuno esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, tampouco de atos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de atuação.



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

DA VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI N.º 14.133, DE 2021, COM A LEI N.º 8.666, DE 1993, A LEI N.º 10.520, DE 2002 E A LEI N.º 12.462, DE 2011

Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei n.º 14.133, de 2021, com a Lei n.º 8.666, de 1993, Lei n.º 10.520, de 2002 e a Lei n.º 12.462, de 2011 (art. 191, da Lei n.º 14.133, de 2021, e item 217 do PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460), como se observa a seguir:

Ante o exposto, conclui-se que: (...) b) a utilização de mesmos detalhamentos normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico dos administrados e incerteza das consequências jurídicas; c) não é possível que os regulamentos editados na égide das Leis n.º 8.666/93, n.º 10.520/02 e n.º 12.462/11 sejam recepcionados pela Lei n.º 14.133, de 2021, enquanto todos esses diplomas continuem em vigor, a luz do art. 191, parte final, da Lei n.º 14.133/21 - ressalvada a possibilidade de que um novo ato normativo, editado pela autoridade competente, estabeleça expressamente a aplicação de tais regulamentos para a nova legislação (PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460).

DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

No caso, foi juntada a autorização do gestor à fl. 093 para a contratação direta, em cumprimento ao artigo 72, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021.

DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

- 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.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica:

Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);
- 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 (inc. VI);
- justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VII);
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII).

Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos, deverá ser devidamente justificada no próprio documento.

No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar às **fls. 004/008 de acordo com as especificações acima citadas** em cumprimento ao diploma legal.

Gerenciamento de riscos

Cabe pontuar que “**Mapa de Riscos**” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir **a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual** (item 5.2. do Instrumento de Padronização



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023, disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/saiba-como-guia-elaborado-pela-agu-e-peloministerio-da-gestao-facilitara-contratacoes-publicas-em-todo-o-pais>.

Observa-se às fls. 025/027 devidamente confeccionado no módulo supracitado.

Termo de referência

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as 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 e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

Recomenda-se, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado às fls. 09/024.



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

Do orçamento da contratação, da obrigatoriedade de elaboração de planilhas e da justificativa de preço

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, art. 72, II, da Lei nº 14.133, de 2021).

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

A contratação direta não dispensa a justificativa do preço (art. 72, VII, da Lei nº 14.133, de 2021). Assim, deve a Administração verificar se o preço a ser contratado encontra-se em consonância com o valor de mercado, por exemplo, com os demais valores pagos pela Administração Pública em contratações similares, de forma que não exista superfaturamento.

Nesse sentido, a Administração deve observar o que dispõe a Orientação Normativa/AGU nº 17, a seguir:

A RAZOABILIDADE DO VALOR DAS CONTRATAÇÕES DECORRENTES DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PODERÁ SER AFERIDA POR MEIO DA COMPARAÇÃO DA PROPOSTA APRESENTADA COM OS PREÇOS PRATICADOS PELA FUTURA CONTRATADA JUNTO A OUTROS ENTES PÚBLICOS E/OU PRIVADOS, OU OUTROS MEIOS IGUALMENTE IDÔNEOS.

A pesquisa de mercado nas contratações diretas é tratada na Lei n. 14.133, de 2021:



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

Art. 23 (...) § 4º **Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa**, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

No que diz respeito à **justificativa do preço**, por se tratar de uma contratação por inexigibilidade de licitação, por certo não se pretende a comparação dos preços propostos pela contratada com os preços de mercado, uma vez que a Administração deverá ter caracterizado o objeto como único que atende a suas necessidades.

Com isso, a Administração deve buscar informações junto à futura contratada acerca dos valores praticados em outros órgãos/entidades, inclusive quanto aos descontos concedidos, a fim de atender ao disposto no art. 23, §4º, da Lei nº 14.133, de 2021 com a consequente juntada aos autos da respectiva documentação (notas fiscais, contratos etc.).

A comparação dos preços deve ser apresentada de modo claro, indicando, sempre que possível a unidade de medida utilizada para melhor justificativa do custo.

Adicionalmente, é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

Nesse contexto, cumpre ressaltar que o órgão assessorado é quem dispõe de condições técnicas adequadas para avaliar a idoneidade da proposta formulada pela pretensa contratada, não tendo este órgão de consultoria conhecimento técnico para se pronunciar a respeito das conclusões apresentadas.

No caso dos autos, verifica-se a presença de nota fiscal dos preços praticados pela empresa (fls. 045/047).

Registre-se que não compete a esta Procuradoria a análise de valores, cabendo ao setor demandante a responsabilidade pelas informações prestadas.

DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS QUE SÓ POSSAM SER FORNECIDOS POR EMPRESA EXCLUSIVA

Em princípio, todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta (CF, art. 37, XXI).

Entretanto, há situações em que a competição se torna inviável ou impossível. A licitação será, pois, inexigível, já que ausente uma de suas razões de existir: a pluralidade de ofertas a ensejar uma disputa entre particulares.

Diferentemente da dispensa de licitação, onde a competição é possível, mas a realização do certame não é obrigatória por força de lei; na inexigibilidade, o ente público não tem opção, não há discricionariedade a observar. O que vale é a impossibilidade de obter propostas equivalentes, ou melhor, de ter o produto ou serviço necessário prestado satisfatoriamente por mais de um indivíduo. Em última análise, a inexigibilidade é condição que se impõe à



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

Administração, como única forma de atendimento ao interesse público.

A contratação direta por inexigibilidade de licitação é uma exceção ao princípio do art. 37, XXI da Constituição Federal, e está prevista no art. 74 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I – aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

(...) § 1º Para fins do disposto no **inciso I do caput** deste artigo, a **Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.**

Quanto à **razão para a escolha da empresa**, esta se confunde com a própria situação caracterizadora da inviabilidade de competição, por se tratar de contratação de serviço que só possa ser fornecido por empresa exclusiva, motivo pelo qual se reforça as recomendações acima lançadas para que a Administração comprove cabalmente os elementos que inviabilizam a competição neste caso e sua adequabilidade à necessidade da Administração.

No caso, a Administração pretende realizar a contratação com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei n.º 14.133, de 2021, por entender inexistir viabilidade de competição conforme demonstrado no documento que fundamenta o processo.

DOS REQUISITOS ESPECÍFICOS PARA A CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE SERVIÇOS QUE SÓ POSSAM SER FORNECIDOS POR EMPRESA EXCLUSIVA



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

Demonstração de inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é prestado por empresa exclusiva.

Dessa forma, a Administração **deve demonstrar**, nos autos, a exclusividade da empresa a ser contratada para que haja o enquadramento perfeito no conceito de contratação de serviços que só possam ser fornecidos por empresa exclusiva, conforme o art. 74, inc. I, da Lei nº 14.133/21.

No caso em análise, infere-se que a Administração juntou aos autos declaração de exclusividade da empresa 8H8 Saúde e Bem-estar Ltda (fl. 076).

DOS DOCUMENTOS DA HABILITAÇÃO

De início, alertamos que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, V, c/c art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021).

Ressalte-se que é essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal.

Atente-se que o cadastro do CADIN é meramente informativo, de modo que a existência de pendências não impede a contratação (art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002).

Foram juntados os documentos que comprovam a habilitação técnica, financeira e regularidade fiscal e trabalhista e da futura contratada, fls. 065/090, com ressalva do balanço patrimonial.



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

Desse modo, **destaca-se a necessidade de constar o balanço patrimonial da empresa 8H8 Saúde e bem-estar Ltda.**

DA MINUTA DE CONTRATO

Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de contrato são aqueles previstos no art. 92, da Lei nº 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

A minuta de contrato está presente às **fls. 099/106 e preenche os requisitos do art. 92.**

DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

No presente caso, em atenção ao artigo 72, IV, da Lei nº 14.133, de 2021, consta às **fls. 092** a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

Nesse sentido, alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.

DA PUBLICIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA

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. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021).



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

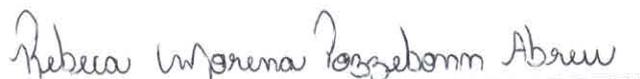
A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, conforme determina o art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

IV. CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria no sentido da **REGULARIDADE JURÍDICA** da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, **desde que atendidas as recomendações em negrito feitas no âmbito do presente Parecer.**

É o parecer. À Superior consideração.

Primavera do Leste/MT, 17 de fevereiro de 2025.


REBECA MORENA POZZEBONN ABREU

Procuradora Jurídica da Câmara Municipal