



**Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 496/2024**

**Ementa.** Contratação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI para oferecimento de cursos técnicos. Dispensa de licitação. Art. 75, XV, da Lei nº 14.133/21. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Inovação. Parecer favorável, **com condições.**

## I. RELATÓRIO

1. Trata-se, na espécie, de processo administrativo protocolado no sistema SEI sob o nº 24.0.000007668-2. Busca-se a contratação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial para ofertar qualificação técnica e profissional, nos moldes do Convênio RS – Qualificação, firmado entre o Município de Canoas e o Estado do Rio Grande do Sul (doc. 0578106).

2. O processo foi instruído com justificativa assinada pela Secretária Municipal de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Inovação, a qual fundamentou a necessidade da contratação. Além da justificativa, o presente procedimento foi instruído com os seguintes documentos, dentre outros: **(i)** estudo técnico preliminar; **(ii)** termo de referência; **(iii)** plano de trabalho; **(iv)** pedido de orçamentação publicado no Diário Oficial.

3. É o relatório.

## II. DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA

### II.A. DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE

4. O art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, a exemplo do que ocorria no âmbito da Lei nº 8.666/1993, dispõe sobre a obrigatoriedade de envio dos processos licitatórios para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

*Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.*

(...)

5. Mesmo em se estando diante de contratação direta, tal como é o caso dos autos, é necessária prévia análise jurídica. Tal exigência decorre do que consta no artigo 72, III, da Lei nº 14.133/21:

*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:*

(...)

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

(...)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

6. No âmbito da Administração Pública do Município de Canoas, a competência para realizar a análise jurídica de processos licitatórios e de contratações diretas é da Diretoria Jurídica da Secretaria Municipal de Licitações e Contratos. Nesse sentido, é o que se extrai do Decreto Municipal nº 549, de 26 de dezembro de 2023:

*Art. 13. A análise jurídica referente aos processos de licitações e contratos será realizada pela **Diretoria Jurídica da secretaria responsável pelo processamento das licitações.***

7. O dispositivo transcrito não deixa dúvidas de que é atribuição privativa desta Diretoria proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos processos licitatórios e de contratações diretas, o que ora se objetiva.

## II.B. DA LEGITIMIDADE PARA SUBMISSÃO DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO

8. O Decreto Municipal nº 549/2023 traz um rol de legitimados que podem provocar a atuação da Diretoria Jurídica da SMLC e dela solicitar emissão de manifestação jurídica. Colaciona-se o art. 15 do aludido Decreto:

*Art. 15. Os processos de licitações e contratos poderão ser submetidos à análise jurídica diretamente por detentores dos seguintes cargos/funções:*

*I - secretários e equivalentes;*

*II - diretores e equivalentes; e*

*III - agentes de contratação e membros de comissões especiais de licitação, no bojo de processos específicos de contratação.*

*Parágrafo único. Os demais servidores poderão encaminhar processos para análise da Diretoria Jurídica mediante chancela dos legitimados neste artigo.*

9. Considerando que, no caso em apreço, se está diante de processo específico de contratação, tem-se que foi observado o dispositivo transcrito.

## II.C. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

10. Consigne-se que a presente análise considerará **tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Diretoria Jurídica**, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

11. Isso porque, nos termos da Lei nº 6.627/2023, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, entre outras atribuições, proceder com o assessoramento jurídico em questões de licitações e contratações em geral:

*Art. 11. As competências das Secretarias de Natureza Instrumental compreendem:*

*(...)*

*c) compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos (SMLC):*

*(...)*

*2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar, material, técnica e **juridicamente**, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta;*

*(...)*



12. Desta feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral, limita-se à análise da **compatibilidade jurídica** da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

## II.D. DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS

13. Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos. Nesse sentido, o art. 16 do Decreto Municipal nº 549/2023:

*Art. 16. Exarado despacho de saneamento ou parecer condicional pela Diretoria Jurídica, os responsáveis pela instrução processual deverão **acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações** emanadas do referido órgão de assessoramento jurídico.*

*Parágrafo único. Havendo o **não acolhimento** de recomendações, as justificativas deverão ser expostas em **despacho específico**.*

14. Sob tal influxo, importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres **comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores**. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

15. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

*Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, **sem a devida motivação**, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário*

16. Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, bem como do próprio comando do art. 16, caput, do Decreto nº 549/2023, que a **adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória**. Contudo, **eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave**.

## III. DA HIPÓTESE DE CONTRATAÇÃO DIRETA EM ANÁLISE

17. Em se tratando de contratação por ente público, a regra é a realização de procedimento licitatório, a qual é excepcionada pela contratação direta em determinados casos.

18. Dentre as hipóteses de contratação direta, merecem destaque as situações de inexigibilidade e dispensa.

19. Tem-se que a inexigibilidade possui como norte a ausência de competição no caso concreto. Assim, a referida hipótese de contratação direta baseia-se na inviabilidade de disputa, de modo que, não podendo o legislador prever todos os casos em que não haverá competitividade, consta no artigo 74 da Lei 14.133/2021 rol exemplificativo de casos amparados pela contratação por inexigibilidade.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

20. De outro modo, a licitação dispensável remonta a situações em que é possível a competição, mas a legislação excepcionalmente autoriza a contratação direta. Como a referida hipótese pressupõe expressa previsão legal, tem-se que as hipóteses previstas no artigo 75 da Lei 14.133/2021 são taxativas.

21. Referida distinção faz-se necessário no caso em análise, haja vista a existência de informações incongruentes em torno do processo administrativo em análise, que ora faz menção à contratação por inexigibilidade com base no artigo 74, III, “F”, da Lei 14.133/2021, ora faz menção à dispensa de licitação nos moldes do artigo 75, XV, da supracitada Lei.

22. Assim, muito embora a secretaria requisitante fundamente no Estudo Técnico Preliminar a contratação com base no disposto no artigo 74, III, “F”, da Lei 14.133/2021, entende-se que não é adequada a referida subsunção.

23. Inicialmente, verifica-se que a situação de inexigibilidade prevê o seguinte caso:

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

*(...)*

*III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:*

*(...)*

*f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;*

24. Com efeito, observa-se que a disposição normativa autoriza a contratação direta de serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização para *treinamento e aperfeiçoamento de pessoal*.

25. Ocorre que a capacitação que o dispositivo faz alusão é a de agentes públicos e não a de qualquer pessoa.

26. Ao comentar a hipótese de inexigibilidade em análise, assim leciona Marçal Justen Filho<sup>1</sup>:

**22) Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal (inc. III, al. “f”)**

*A alínea “f” trata do desenvolvimento de atividades técnicas de aperfeiçoamento dos agentes públicos. Não se incluem na previsão legal serviços de aperfeiçoamento desvinculados das funções desempenhadas pelos agentes públicos. Deve haver um vínculo de pertinência entre o treinamento e a atividade desempenhada pelo agente que irá realizá-lo.*

27. O caso em tela trata sobre a contratação do SENAI para capacitação profissional de munícipes, tendo como público-alvo os desempregados e subocupados.

28. Como se nota, não há capacitação de agentes públicos na situação em análise, não sendo possível a contratação direta com base na disposição legal apresentada pela secretaria requisitante.

29. De mais a mais, ainda que não incida a referida disposição, cumpre observar que o serviço de capacitação profissional aparentemente pode ser desempenhado por mais de uma instituição, de modo que haveria certa competitividade caso sujeito à licitação.

30. Com efeito, não há que se falar em situação de inexigibilidade.

31. De toda forma, impõe-se observar se o caso proposto pelo gestor se amolda a alguma das taxativas situações previstas no artigo 75 da Lei de Licitações vigente, notadamente em relação ao inciso XV.

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 1019.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*Art. 75. É dispensável a licitação:*

*(...)*

*XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;*

32. Em suma, três são os pressupostos necessários para a referida contratação por dispensa:

- a) Instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional científico e tecnológico e estímulo à inovação, ou instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa;
- b) Inquestionável reputação ética e profissional;
- c) Ausência de fins lucrativos.

33. Em relação ao primeiro requisito, cumpre observar que no art. 1º do Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI estão previstos os seus objetivos (doc. 0578142):

*Art. 1º O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), organizado e administrado pela Confederação Nacional da Indústria, nos termos do Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, tem por objetivo:*

*a) realizar, em escolas instaladas e mantidas pela Instituição, ou sob forma de cooperação, a aprendizagem industrial a que estão obrigadas as empresas de categorias econômicas sob sua jurisdição, nos termos de dispositivo constitucional e da legislação ordinária;*

*b) assistir os empregadores na elaboração e execução de programas gerais de treinamento do pessoal dos diversos níveis de qualificação, e na realização de aprendizagem metódica ministrada no próprio emprego;*

*c) proporcionar, aos trabalhadores maiores de 18 anos, a oportunidade de completar, em cursos de curta duração, a formação profissional parcialmente adquirida no local de trabalho;*

*d) conceder bolsas de estudo e de aperfeiçoamento e a pessoal de direção e a empregados de excepcional valor das empresas contribuintes, bem como a professores, instrutores, administradores e servidores do próprio SENAI;*

*e) cooperar no desenvolvimento de pesquisas tecnológicas de interesse para a indústria e atividades assemelhadas.*

34. Como se nota, há nítida finalidade educacional do SENAI, bem como se trata de instituição do Sistema “S”, sendo, pois, instituição brasileira.

35. Assim, preenchido está o primeiro requisito.

36. De todo modo, cumpre destacar o seguinte enunciado sumular do TCU:

***Súmula nº 250, do Tribunal de Contas da União***

*A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso, XIII, da Lei nº 8.666/1993, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.*

37. Em obediência ao entendimento do Tribunal de Contas da União, merece destaque o caso se amolda ao objetivo disposto no supracitado item “c” do Regimento do Serviço do SENAI, de modo que a contratação para capacitação profissional em análise possui notória vinculação à finalidade institucional da entidade.

38. Quanto ao segundo requisito (inquestionável reputação ético-profissional), destaca-se a apresentação de atestados de capacidade técnica (docs. 0644892, 0644904 e 0644914).

39. Ainda que não se duvide da idoneidade da instituição, haja vista sua finalidade pública e diante dos documentos apresentados, **cabe ao gestor atestar a inquestionável reputação ética e profissional do SENAI.**

40. Por fim, no que tange à ausência de fins lucrativos, destaca-se a existência de entendimento jurisprudencial relativo à imunidade tributária do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.





41. Dentre os requisitos da imunidade, verifica-se a presença da ausência de fins lucrativos. Assim, sendo cabível a imunidade tributária, deve-se considerar que a beneficiada não possui fins lucrativos.

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. ARTIGO 150, VI, “C”, CF/88. **SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL – SENAI. INSTITUIÇÃO DE EDUCAÇÃO, SEM FINS LUCRATIVOS.** ICMS E IMUNIDADE. EQUIPAMENTO IMPORTADO. ARTIGO 14, CTN. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. PRECEDENTES. A imunidade prevista em o artigo 150, VI, “c”, Constituição Federal, **alcança instituição de educação, sem fins lucrativos, de reconhecido caráter técnico, que não deixa de atender função própria ao Estado e cuja efetivação termina por suprir deficiências da atuação estatal. Atendidos os reclamos legais, artigo 14, CTN,** não há como deixar de reconhecer a imunidade, no caso concreto, a abarcar o equipamento adquirido, ainda que importado, na linha de precedentes deste Tribunal. APELAÇÃO DESPROVIDA. SENTENÇA CONFIRMADA, EM REMESSA NECESSÁRIA. (Apelação / Remessa Necessária, Nº 50703402120208210001, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Redator: Arminio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 11-08-2021) (Grifou-se)

42. Ao que se tem do exposto, condicionado ao ateste previsto no parágrafo 39, tem-se como juridicamente viável a contratação direta por dispensa de licitação do SENAI, diante do disposto no artigo 75, XV, da Lei 14.133/2021.

#### IV QUANTO A QUESTÕES GERAIS

43. De início, destaca-se que ainda que se trate de situação de dispensa de licitação, não é possível a contratação com valores nitidamente incompatíveis aos praticados pelo mercado.

44. Nesse sentido, faz-se remissão novamente à doutrina de Marçal Justen Filho<sup>2</sup>:

##### 55) A questão do preço praticado

*O inc. XV do art. 75 não faz referência ao preço praticado. Não existe a ressalva prevista nos incs. IX e XIV do mesmo art. 75, que subordinam a validade da contratação direta à prática de preço compatível com o mercado. No entanto, o TCU estendeu a mesma exigência à hipótese ora examinada, relativamente a dispositivo de conteúdo similar contido na Lei 8.666/1993.*

*Carlos Ari Sundfeld insurgiu-se contra esse entendimento, reputando que a exigência de uma pesquisa de preços entre potenciais fornecedores seria uma violação à Lei.*

*A controvérsia deve ser superada mediante uma interpretação teleológica. Primeiramente, não é possível ignorar a redação legal, que definitivamente não alude à necessidade de preço compatível com o mercado. Se o art. 75 previu em diversos dispositivos a referida exigência e não incluiu no inc. XV, deve-se inferir que tal refletiu uma decisão normativa definida.*

*No entanto, é evidente que nenhuma contratação, especialmente aquelas realizadas com dispensa de licitação, pode fazer-se em condições desastrosas para a Administração.*

*No entanto, as hipóteses do inc. XV autorizam a atenuação do padrão de exigências. Por exemplo, não se pode exigir que uma instituição dedicada à recuperação social do preso alcance graus de eficiência econômica similares àqueles de mercado. Mesmo as questões atinentes à pesquisa propiciam a inviabilidade de prática de preços de mercado.*

*Deve reputar-se que a hipótese do aludido inc. XV envolve uma fórmula de incentivo à assunção pelas entidades da sociedade civil de funções usualmente desempenhadas pelo Estado. Portanto, interessa ao Estado fomentar o desenvolvimento de instituições de interesse supraindividual, de cunho não estatal.*

*Para tanto, poderá, inclusive, desembolsar valores superiores aos que poderiam ser obtidos numa competição de mercado.*

*Em suma, incumbe à autoridade administrativa realizar uma atividade de ponderação. É indispensável tomar em vista os preços de mercado e analisar aqueles estimados em vista das características da instituição e da atividade referidas no caso concreto. É indispensável avaliar se os efeitos potencialmente vantajosos para os interesses coletivos, decorrentes de uma contratação facultada nesse inc. XV são suficientes para justificar a prática de preços superiores aos de mercado.*

45. Em relação à pesquisa de preços, observa-se que houve publicação de pedido de orçamentação no Diário Oficial (doc. 0915644).

46. Nesse sentido, além da proposta do SENAI, valoraram-se as propostas dos docs. 0578100 e 0916782.

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 1117-1118.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

47. No mais, cumpre destacar o disposto no artigo 23 da Lei nº 14.133/21:

*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) 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.*

48. O dispositivo legal transcrito prevê cinco parâmetros para realização da pesquisa de preços. Devem ser priorizados, no entanto, aqueles indicados nos incisos I e II do § 1º. Nesse sentido, é o que se extrai do artigo 5º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, aplicável no âmbito municipal por força do artigo 3º do Decreto Municipal nº 390/2023:

*Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:*

*I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;*

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

*III - 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 atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;*

*IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, 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; ou*

*V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.*

**§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.**

49. Salvo melhor juízo, a pesquisa de preços realizada não atendeu aos referidos critérios prioritários.

50. Com efeito, **recomenda-se** que se realize pesquisa de preços de modo a atender os critérios prioritários apontados na referida Instrução Normativa.

51. Destaca-se, no mais, que em obediência ao artigo 23, §4º, da Lei 14.133/2021, o processo administrativo foi instruído com notas fiscais de outras capacitações prestadas pela instituição que se pretende contratar.

52. Nesse sentido, **deve** o gestor atestar que a proposta apresentada pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial é compatível com os preços praticados pelo mercado, conforme entendimento do TCU.

53. De outro modo, **caso se constate preço superior ao praticado pelo mercado, deve** o gestor atestar e justificar que “(...) os efeitos potencialmente vantajosos para os interesses coletivos (...) são suficientes para justificar a prática de preços superiores aos de mercado”, conforme lição doutrinária acima apresentada.



54. De arremate, tem-se que a imposição de se contratar instituição do Sistema “S” e os cursos a serem oferecidos aparentemente decorrem do Plano de Trabalho previamente elaborado (doc. 0915285).

55. De todo modo, recomenda-se que a secretaria requisitante esclareça a vinculação ao referido Plano de Trabalho, a fim de que não reste dúvidas sobre a idoneidade das medidas adotadas pelo gestor relacionadas à contratação de instituição do Sistema “S”, cursos de capacitação e número de vagas ofertadas.

## V. QUANTO AO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

56. Em sua essência, o estudo técnico preliminar é um documento eminentemente técnico, cuja análise transborda o espoco de atuação dos órgãos de assessoramento jurídico. No caso em tela, no entanto, entende-se oportuno realizar algumas considerações.

57. O artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/21 diz que o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Trata-se de documento que deve ser elaborado quando o gestor ainda desconhece a solução que deverá ser dada ao caso, exigindo-se múltiplas atuações da Administração.

58. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho<sup>3</sup>:

*O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.*

59. É na fase inicial da licitação que deve ser elaborado o ETP. Os próprios elementos que devem constar no documento indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21:

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

(...)

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

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

*II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;*

*III - requisitos da contratação;*

*IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;*

*V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;*

*VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;*

*VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;*

*VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;*

*IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;*

*X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;*

*XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;*

*XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;*

*XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.*

<sup>3</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 347.





60. O estudo técnico preliminar deve indicar um problema a ser resolvido. A partir daí, devem ser examinadas as soluções disponíveis, estabelecendo-se qual é a mais adequada ao caso. Nesse sentido, é o ensinamento do doutrinador Ronny Charles<sup>4</sup>:

*Diante da Lei nº 14.133/2021, pode-se compreender o Estudo Técnico Preliminar como um instrumento estratégico para reflexão sobre elementos exógenos (por exemplo, soluções do mercado para atendimento da necessidade administrativa) e elementos endógenos (ferramental aplicável à seleção do objeto licitatório), fundamentais para uma boa definição do objeto da licitação e do mecanismo de seleção e contratação a ser adotado.*

*Assim, por exemplo, quando um órgão possui uma necessidade de transporte de seus colaboradores, surge uma demanda administrativa a ser atendida. Contudo, o mercado oferece diversas soluções para atendimento dessa demanda administrativa; em tese, seria possível contratar uma empresa terceirizada, realizar a aquisição de veículos, a locação de veículo, optar pelo uso de aplicativo, entre outras soluções. Nesta senta, o primeiro passo relevante da etapa de planejamento envolve a definição da “pretensão contratual”.*

*Ao escolher um desses modelos, para a definição do objeto da licitação, excluir-se-ão os demais. Uma precipitada definição do objeto licitatório pode ignorar problemas que apenas serão percebidos mais claramente durante a licitação ou mesmo na execução contratual.*

*Por isso, em licitações para aquisição de equipamentos, antes da confecção do termo de referência, deve ser avaliada a potencial existência no mercado de diferentes modelos para o atendimento da necessidade administrativa da Administração.*

61. Consoante se extrai do exposto, ao escolher uma das soluções disponíveis no mercado, o administrador excluirá as demais. Uma precipitada definição do objeto da licitação pode ignorar problemas que apenas serão percebidos durante o procedimento licitatório ou a execução do contrato. Diante disso, é necessário que, na fase de planejamento, haja aprofundada análise das soluções disponíveis para atender a necessidade da Administração.

62. O estudo técnico preliminar deve indicar um problema a ser resolvido. A partir daí, devem ser examinadas as soluções disponíveis, estabelecendo-se qual é a mais adequada ao caso.

63. Em situações envolvendo a necessidade de prestação de serviços, é aconselhável que o gestor, quando do planejamento, examine o maior número possível de soluções disponíveis.

64. Considerando o referido, **recomenda-se que o gestor, em contratações futuras, amplie a análise das possíveis soluções disponíveis para o problema a ser resolvido**, buscando incluir soluções disruptivas.

65. No mais, observa-se que, no item 2, o ETP indica que a contratação pretendida encontra respaldo no plano anual de contratações, não tendo tal documento sido juntado aos autos. Sendo assim, recomenda-se a sua juntada ao processo ou, alternativamente, seja indicado endereço eletrônico onde possa ser encontrado, caso tenha sido elaborado.

66. Por fim, **recomenda-se** que se adéque o ETP à hipótese de dispensa de licitação aqui analisada, conforme consta no capítulo III deste parecer.

## VI. DO TERMO DE REFERÊNCIA

67. Dentre os documentos necessários para a contratação pretendida, tem-se o termo de referência. Esse deve ser elaborado de maneira que sejam observados os requisitos constantes no artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/21, quais sejam:

*Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*

(...)

<sup>4</sup>TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações e Contratos Comentadas. São Paulo, JusPodivm, 15. ed., 2024, p. 174.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:*

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
- d) requisitos da contratação;*
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;*
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*
- g) critérios de medição e de pagamento;*
- 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;*

(...)

68. Em complementação ao dispositivo legal transcrito, o artigo 2º do Decreto Municipal nº 549/23 diz que o termo de referência deverá apresentar os seguintes elementos:

*Art. 2º No âmbito da Administração Municipal, entende-se por:*

(...)

*XI - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:*

- a) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*
- b) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*
- c) a especificação do bem ou do serviço, com a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;*
- d) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;*
- e) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
- f) requisitos específicos da contratação, tais como habilitação técnica e financeira;*
- g) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento, como definição do regime de execução, prazo de vigência, e se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*
- h) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*
- i) critérios de medição, inclusive atingimento de metas, quando for o caso, de prestação de contas e de pagamento;*
- j) forma e critérios de seleção do fornecedor, com a motivação da escolha do fornecedor quando se tratar de dispensa ou inexigibilidade de licitação;*
- k) 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;*
- l) adequação orçamentária;*
- m) sanções a serem aplicadas no caso de descumprimento contratual;*
- n) procedimentos a serem adotados para fiscalização do contrato;*
- o) obrigações da contratada, relativas à execução do objeto.*

69. Mesmo em se estando diante de hipótese de contratação direta, é necessária a elaboração de termo de referência. Nesse sentido, foi o que decidiu o Tribunal de Contas da União, consoante se verifica no seguinte trecho do acórdão 999/2017 – Plenário:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*Deste modo, a elaboração de termo de referência é obrigatória para toda contratação, independentemente da forma de seleção do fornecedor se dar por licitação, por contratação direta ou por adesão à ata de registro de preços.*

70. A Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, dispensa a elaboração do termo de referência na contratação direta com base no artigo 75, III, da Lei nº 14.133/21. Nas demais hipóteses de dispensa de licitação, no entanto, a exigência é mantida.

71. Analisando-se os autos, verifica-se que foi juntado termo de referência, o qual merece os seguintes apontamentos:

a. Recomenda-se que se avalie o **subitem 1.3.2.**, devendo ser modificado caso se apure que o serviço em análise não se refere a serviço comum.

b. Em relação ao **subitem 1.4.1.**, recomenda-se que o gestor avalie se a vigência estipulada é suficiente para cumprimento do objeto contratado.

b.1. Do mesmo modo, indica-se ao gestor que avalie a necessidade de inclusão de dispositivo autorizando a prorrogação, haja vista a existência de forte entendimento das cortes de contas que impede a prorrogação/renovação diante da ausência de disposição expressa no termo de referência ou no instrumento contratual.

c. No mais, **ao tratar sobre o recebimento provisório e o recebimento definitivo**, o artigo 140 da Lei nº 14.133/21 dispõe da seguinte forma:

*Art. 140. O objeto do contrato será recebido:*

*I - em se tratando de obras e **serviços**:*

*a) **provisoriamente**, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico;*

*b) **definitivamente**, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;*

*(...)*

*§ 1º O objeto do contrato poderá ser rejeitado, no todo ou em parte, quando estiver em desacordo com o contrato.*

*§ 2º O recebimento provisório ou definitivo não excluirá a responsabilidade civil pela solidez e pela segurança da obra ou serviço nem a responsabilidade ético-profissional pela perfeita execução do contrato, nos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.*

*§ 3º Os prazos e os métodos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo serão definidos em regulamento ou no contrato.*

c.1. O recebimento provisório consiste na simples transferência da posse direta do bem. Após, a Administração deverá promover as conferências necessárias, quando deverá proceder com o recebimento definitivo. Sendo assim, **é recomendável que os recebimentos aconteçam em momentos diferentes, de forma sucessiva.**

c.2. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho<sup>5</sup>:

**3) O recebimento provisório (inc. I, al. "a", e inc. II, al. "a")**

*O recebimento provisório consiste na simples transferência da posse do bem ou dos resultados do serviço para a Administração.*

**3.1) Ausência de liberação do contratado**

*O recebimento provisório não acarreta liberação integral do particular nem significa que a Administração reconheça que o objeto é bom ou que a prestação foi executada corretamente. Não*

<sup>5</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 1555.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*importa quitação para o particular. A Administração deverá, a partir do recebimento provisório, examinar o objeto para verificar sua adequação às exigências da lei, do contrato e da técnica.*

**3.2) Efeitos do recebimento provisório**

*Isso não significa que a entrega provisória não produz efeito algum. Produz liberação do particular dos riscos sobre a coisa, a partir da transferência da posse. Se a coisa se perder ou deteriorar, por evento não imputável ao particular, a Administração arcará com as consequências.*

**3.3) Recebimento provisório de bens e serviços**

*Quando se tratar de obras e serviços, o contratado deverá comunicar à Administração que a coisa se encontra em condições de ser recebida provisoriamente, Cabe à Administração realizar um exame genérico quanto às exigências técnicas que comportem exame imediato.*

*O recebimento provisório compete ao agente administrativo indica para acompanhar e fiscalizar (art. 117).*

**3.4) Recebimento provisório de compras**

*No caso de compras, as coisas deverão ser entregues pelo particular segundo os termos contratuais. Se o contrato prever a entrega da coisa no estabelecimento do particular, deverá ele comunicar à Administração que o bem se encontra à disposição. Mas a hipótese mais comum é o particular entregar a coisa em locais determinados.*

**4) O recebimento definitivo (inc. I, al. "b", e inc. II, al. "b")**

*Após recebido provisoriamente o objeto do contrato, a Administração promoverá os exames, testes e verificações necessárias.*

**4.1) Competência**

*O recebimento definitivo incumbirá ao agente ou comissão designada pela autoridade competente. De acordo com a natureza do objeto, poderá exigir-se que os servidores apresentem determinada qualificação profissional ou técnica que os habilite para desempenhar a avaliação do recebimento do objeto contratado.*

**4.2) O exame detalhado**

*Cabe examinar com profundidade o atendimento das obrigações contratuais e outras exigências cabíveis.*

c.3. Consoante exposto pelo celebrado doutrinador, o recebimento provisório consiste na simples transferência da posse do bem, não exigindo maiores verificações.

c.4. Nesse sentido, o **subitem 8.1**, aparentemente trata do recebimento do objeto tratando-o como compra. Todavia o objeto deste certame é a contratação de serviços.

c.5. Assim, os recebimentos provisórios e definitivo devem ocorrer nos moldes do que consta no artigo 140, inciso I, da Lei 14.133/2021 acima transcrito.

c.6. Com efeito, recomenda-se que o subitem 8.1 passe a fazer referência ao *artigo 140, I, "a" e "b", da Lei n.º 14.133/21*, bem como que se alterem as redações dos itens A e B, de forma que se adéquem aos referidos dispositivos.

d. O **subitem 8.1.b.1** do termo de referência prevê que, na hipótese de a verificação exigida não ser realizada no prazo fixado, reputar-se-á como realizado o recebimento definitivo. **Recomenda-se a supressão de tal subitem, na medida em que a sua redação pode gerar a equivocada interpretação de que é facultativa a realização do exame exigido pelo artigo 140, I, "b", da Lei nº 14.133/21.**

e. Nos **subitens 9.1.2.1 e 11.7**, sugere-se que o gestor avalie a possibilidade de a comunicação ser realizada de forma eletrônica, desde que haja confirmação do recebimento.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

f. No **subitem 10.1.3.1**, sugere-se reescrever o termo “*leis sociais*” da seguinte forma: “[...] *leis, contribuições sociais, [...]*”.

g. O **item 13** trata sobre reajuste.

g.1. Nesse sentido, cumpre destacar recentes modificações formuladas no Decreto 549/2023, que tratam sobre o instituto em análise.

*Art. 60. (...)*

*§ 2º Os reajustes deverão ser pleiteados em até 90 (noventa) dias após a ocorrência do lapso temporal que o autoriza, desde que ainda vigente o contrato. (Redação acrescida pelo Decreto nº 189/2024)*

*§ 3º Não requerido o reajuste no prazo previsto no parágrafo anterior, haverá a renúncia tácita à aplicação do referido instituto para o lapso temporal a que este se refere. (Redação acrescida pelo Decreto nº 189/2024)*

*§ 4º Os pedidos de reajuste deverão ser encaminhados diretamente à Secretaria Municipal da Fazenda, aos cuidados do Gabinete do Secretário Adjunto da Despesa (SMF/GSAD). (Redação acrescida pelo Decreto nº 189/2024)*

g.2. Assim, de modo a se adequar o **item 13** às disposições do referido Decreto Municipal, recomenda-se seja alterada a redação, passando-se a adotar a seguinte:

*“13.1. Os preços inicialmente contratados são fixos e irrevogáveis no prazo de 12 (doze) meses, contados da data do orçamento estimado;*

*13.1.1. Após o prazo inicial de 12 (doze) meses do subitem anterior, os preços iniciais poderão ser reajustados, mediante a aplicação, pela CONTRATANTE, do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia – IBGE, exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade. (OU ÍNDICE SETORIAL – SINAPI / SICRO – ETC).*

*13.1.2. O reajuste deverá ser pleiteado pela CONTRATADA em até 90 (noventa) dias após a ocorrência do lapso temporal que o autoriza, nos termos do subitem anterior, desde que ainda vigente a ata de registro de preços.*

*13.1.3. Não requerido o reajuste no prazo previsto no subitem anterior, haverá a renúncia tácita a este.*

*13.1.4. Os pedidos de reajuste deverão ser encaminhados diretamente à Secretaria Municipal da Fazenda, aos cuidados do Gabinete do Secretário Adjunto da Despesa (SMF/GSAD).”*

## VII. DO INSTRUMENTO PARA FORMALIZAÇÃO DA AVENÇA

72. No tocante ao **efetivo momento de formalização das contratações/aquisições**, no entanto, tem-se que estas, no caso em específico, impõem a celebração de instrumento contratual. Confirma-se o que estabelece a Lei nº 14.133/21:

*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:*

*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.*

*§ 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).*

73. Tendo em vista que a presente situação não se enquadra dentro das exceções legais acima expostas, verifica-se a obrigatoriedade da confecção do instrumento contratual.

74. Com efeito, a licitação não é dispensável por conta de seu valor, assim como não se trata de compra com entrega imediata, mas sim da contratação de serviços.

75. Logo, em que pese a minuta de contrato ainda não esteja presente no processo SEI, cabe alertar ao ordenador de despesas que a presente contratação deve ser formalizada mediante contrato, nos termos do artigo 95 da Lei nº 14.133/21.





## VIII. CONCLUSÃO

76. Pelo exposto, tendo em vista a conformidade com a legislação que rege a matéria e as justificativas coligidas aos autos, opina-se pela **viabilidade jurídica da contratação pretendida, desde que sejam acolhidas (ou justificado eventual não acolhimento) as recomendações e condicionantes indicadas no presente parecer (tópicos III, IV, V, VI e VII).**

77. Por fim, registre-se que o presente parecer possui caráter conclusivo, haja vista não ter sido observada qualquer questão prejudicial à análise jurídica, motivo pelo qual fica **dispensada a devolução dos autos a esta Diretoria Jurídica**, como recomenda a BPC nº 5<sup>6</sup> do Manual de Boas Práticas Consultivas.

É o parecer. À ciência da unidade consulente.

Canoas, 11 de setembro de 2024.

**João Francisco Mendes de Souza**  
Procurador do Município  
Matrícula 126341  
OAB/RS 133.495

---

<sup>6</sup> Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.