

PARECER JURÍDICO Nº. 383/2024 – L.C.

Interessado: Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores de Catalão – IPASC.

Referência: Dispensa de Licitação.

Protocolo nº: 2024012624.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÕES E CONTRATOS – PARECER JURÍDICO – CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR. - LEI FEDERAL Nº 14.133/21, ARTS. 75, INCISOS I E II. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. ADEQUAÇÃO DA CONTRATAÇÃO AO PERMISSIVO LEGAL. FORMALIDADES DOS DEMAIS REQUISITOS DA LEI N.º 14.133, DE 2.021 E DEMAIS NORMAS APLICADAS A ESPÉCIE.

1. RELATÓRIO DA CONSULTA

Adveio a esta Procuradoria Jurídica Municipal, a fim de se conferir análise e parecer, via Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores de Catalão – IPASC, por sua chefia, o processo administrativo nº 2024012624, que trata sobre Dispensa de Licitação a ser instaurada com vistas à *“Contratação de serviços técnicos especializados na elaboração de base de dados e serviços afins visando atender às necessidades do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores de Catalão – IPASC, conforme estipulado neste Termo”*.

Vieram os autos instruídos com os seguintes componentes:

1. Protocolo de abertura;
2. Ofício solicitando a publicação do termo de referência inicial e do aviso no site oficial do Município;
3. Decreto N° 11, de 01 de janeiro de 2021;
4. Termo de Referência Inicial contendo 05 (cinco) laudas;
5. Aviso de Dispensa e Publicação no Sítio Eletrônico do Município;
6. Mapa de Apuração de Preços;
7. Pesquisa de preços de mercado realizada com base em 03 (três) orçamentos de empresas do ramo local, com as respectivas Certidões

J

- Negativas Federais; Estaduais; Municipais; Trabalhistas; Certificados de Regularidade do FGTS – CRF; Comprovantes de inscrição e de situação cadastral, documentos das empresas e documentos pessoais dos representantes das empresas;
8. Declaração de que não foi enviado nenhuma proposta adicional por meio da publicação/divulgação no sítio eletrônico do município;
 9. Termo de Referência Final contendo 05 (cinco) laudas;
 10. Designação do Fiscal de contrato com o respectivo termo de ciência do Fiscal;
 11. Decreto nº 85 de 04 de janeiro de 2021;
 12. Documento solicitando análise jurídica dos autos;
 13. Requisição *Prodata* nº 20702024;
 14. Mapa de apuração de preços por fornecedor;
 15. Autorização de empenho nº 220973.

Em síntese, é o relato do que basta.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. NATUREZA E EXTENSÃO DO PRESENTE PARECER:

Cogente digressão inicial quanto à natureza e extensão do presente ato, com o fim de que reste direcionado e alertado ao Gestor sua autonomia decisória sobre eventuais ponderações/recomendações aqui destacadas, que impeçam ou eventualmente obstaculize o regular sequenciamento do feito.

É instrumento jurídico obrigatório que possui o condão de auxiliar no controle interno dos atos administrativos. Tem natureza consultiva, na medida em que a partir de seu conteúdo é que o Gestor avaliará a extensão e gravidade de eventuais defeitos do processo ou sua integral conformidade com a legislação e, assim assessorado, bem defina o foco da Administração, quer pela contratação direta, quer por outra medida que o torne sem efeito, observada a autotutela administrativa.

A extensão do presente é vinculada ao aspecto jurídico do processo administrativo, somente. Quer-se com isso dizer que nada que diga respeito à tecnicidade do objeto da contratação deva ser expedido juízo de valor jurídico, pressupondo ter o Gestor se municiado de toda capacidade técnica e conhecimentos específicos sobre o que é contratado *latu sensu*, ao fim precípua de alcançar o interesse da Administração Pública.

Quanto ao ponto, necessária a reprodução da exigência legal do ato jurídico-opinativo que se deflagra, na forma contida na Lei Federal nº 14.133/2021, mormente as disposições do artigo 53, *in verbis*:

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.

Nesta senda, o objeto do presente parecer fica circunscrito aos seguintes aspectos a) instrução e formação do processo administrativo; b) motivação da pretensa contratação; c) regularidade do procedimento. Nesse enfoque, tecidas tais considerações, passamos à análise do processo epigrafado.

2.2. CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DE VALOR.

É bem sabido que a contratação direta constitui verdadeira ressalva à regra estampada no art. 37, XXI, da Carta Republicana, em que estabelece a obrigatoriedade de se proceder à licitação ante a quaisquer contratações públicas, cabendo ao administrador a escolha da proposta mais vantajosa à primazia do interesse público.

Por assim ser, mostra o texto da lei que a licitação será dispensável nas seguintes circunstâncias:

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;

J

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), e será atualizado anualmente pelo IPCA-E por ato do Poder Executivo Federal.

O Decreto nº 11.871, de 29 de dezembro de 2023, publicado no Diário Oficial da União, atualizou os valores estabelecidos na Lei nº 14.133/2021. A partir de 1º de janeiro de 2024 as contratações diretas em razão do “pequeno valor” (art. 75, incs. I e II da NLLC) passaram a ter os seguintes valores, respectivamente, R\$ 119.812,02 e R\$ 59.906,02.

O dever de atualizar anualmente os valores encontra-se no art. 182 da nova Lei de Licitações e Contratos: “O Poder Executivo federal atualizará, a cada dia 1º de janeiro, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) ou por índice que venha a substituí-lo, os valores fixados por esta Lei, os quais serão divulgados no PNCP.”

DISPOSITIVO	VALOR ATUALIZADO
Artigo 75, Caput , Inciso I	R\$ 119.812,02 (cento e dezenove mil oitocentos e doze reais e dois centavos)
Artigo 75, Caput , Inciso II	R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos)

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 artigo 75:

§ 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 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).

Escapam dessa restrição as contratações de até R\$ 9.584,97 (nove mil quinhentos e oitenta e quatro reais e noventa e sete centavos) de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças (§ 7º).

O Decreto nº 11.871, de 29 de dezembro de 2023, publicado no Diário Oficial da União, atualizou os valores estabelecidos na Lei nº 14.133/2021. A partir de 1º de janeiro de 2024, o valor das contratações de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças (§ 7º) passou para o limite de até R\$ 9.584,97 (nove mil quinhentos e oitenta e quatro reais e noventa e sete centavos)

DISPOSITIVO	VALOR ATUALIZADO
Artigo 75, § 7º	R\$ 9.584,97 (nove mil quinhentos e oitenta e quatro reais e noventa e sete centavos)

Finalmente, a Lei 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 Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

Além disso, o gestor deve apresentar aos autos a motivação da contratação.

J

Desta feita, *a priori*, a contratação direta, via dispensa de licitação em razão do valor, está calcada nos dispositivos legais mencionados.

A instrução do processo administrativo para contratação direta deve seguir o preconizado no artigo 72, abrangendo:

- 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.

Pelo teor do inciso I, todos os processos devem contar com o documento de formalização de demanda. Quanto à análise de riscos de contratação e o Estudo Técnico Preliminar, considerando se tratar de contratação de pequeno valor, pode ser dispensada no caso concreto, por aplicação analógica do que dispõe a IN 58 de 08 de agosto de 2022 da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, amparado no artigo 187 da Lei 14.133/2021, ao menos até que a matéria receba alguma regulamentação específica.

Se o objeto for contratação de bens e serviços, exceto os serviços de engenharia, deverá ser providenciado Termo de Referência, com os elementos descritos nas alíneas do inciso XXIII do art. 6º e do art. 40, § 1º. Se forem obras ou serviços de



engenharia, exceto nas contratações integradas (art. 46, § 2º), deve contar com Projeto Básico, com os elementos previstos no inciso XXV do art. 6º, elaborado a partir dos elementos contidos nos estudos técnicos preliminares (art. 18, §§ 1º e 2º). Se forem obras ou serviços de engenharia, exceto nas hipóteses do § 3º do artigo 18, não poderão ser executados sem Projeto Executivo (art. 46, § 1º), o qual deverá ser elaborado pelo contratado nas contratações integradas ou semi-integradas (art. 6º, XXXII e XXXIII), e poderá ser elaborado pelo contratado ou previamente pela própria Administração, nas demais hipóteses (vide parte final do art. 14, § 4º).

Logo, é dever do Gestor solicitante firmar a avença diretamente com o contratado, mas desde que cumprido a rigor as orientações alhures citadas.

2.3. Do Aviso (Publicação):

No supra, preferencialmente, o processo deve ser precedido de divulgação do aviso da dispensa de licitação 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 Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa, sendo publicado no site oficial do Município, Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Catalão e/ou Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), obedecendo o que reza o no § 3º do art. 17 da lei 14.133/2021, *in verbis*:

§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo 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 Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

§ 4º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

2.4. Estimativa de Preço.

No que tange a estimativa de preços deverá ser feita à luz do artigo 23 da Lei.

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.

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

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

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

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

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

*§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o **caput** deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.*

§ 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.

§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

§ 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.

O preço executado neste procedimento encontra-se dentro do mercado.

Como na contratação direta a administração não está liberada de promover todas as atividades de pesquisa de preço e de solicitação de oferta dos potenciais interessados, percebe-se que no caso em tela a pesquisa de preço nos autos foi certificada e atestada pela pasta competente.

No procedimento em tela observa-se que a pasta competente, deveria ter por base a Instrução Normativa SEGES /ME nº 65, de 7 de julho de 2021, bem como IN 009/2023, desse modo, certificou que adotou os parâmetros utilizados para se chegar no

J

valor estimativo da contratação para aquisição de bens e/ou contratação de serviços em geral e para obras e serviços de engenharia, para que se conste o valor estimado da contratação.

2.5. Seleção da Proposta Mais Vantajosa.

Após a pesquisa de preço, a equipe da competente buscou selecionar a melhor proposta possível com observância no princípio da isonomia, portanto, a contratação foi a melhor possível, nas circunstâncias existentes e identificadas pela autoridade competente, conforme se vê acerca de condições do mercado e da capacitação do particular escolhido.

2.6. Tratamento diferenciado e favorecido das microempresas e empresas de pequeno porte nas hipóteses de dispensa em razão do valor.

Todas as contratações realizadas por meio de dispensa de licitação em razão do valor, com fulcro nos incs. I e II do art. 75 da Lei de Licitações, devem observar o tratamento diferenciado e favorecido das MEs e EPPs, previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

2.7. Justificativa

Outrossim, cabe ainda registrar que em relação à justificativa, esclareço que não compete a este Órgão Jurídico adentrar no mérito - oportunidade e conveniência - das opções do Administrador, importando apenas lembrar da necessidade de demonstração do equilibrado custo-benefício.

Assim sendo, a compreensão deste Órgão Jurídico é no sentido da viabilidade jurídica da contratação direta, por dispensa de licitação em razão do valor, porquanto o caso dos autos se amolda ao permissivo do artigo 75, I e II, da Lei de Licitações e Contratos. Contudo, reputa-se como necessário o cumprimento dos ditames da Lei N.º 14.133/21, mais especificamente seu art. 72, alhures destacado, para correta instrução do procedimento.

J

Contudo, **reputa-se ao Órgão Gerenciador**, como necessário o cumprimento dos ditames da Lei N.º 14.133/21, mais especificamente seu art. 72, alíneas destacadas, para correta instrução do procedimento. Para regular pesquisa de preços, em consonância com as legislações, orienta que seja realizada a cota de preços, bem como seja realizado o aviso de dispensa com intuito de obter melhor vantagem nas contratações.

No mais, **frisa-se que cabe ao Órgão Gerenciador**, se atentar a eventuais contratações de idêntico objeto, a fim de evitar que a pasta realize contratações/aquisições em duplicidade e, se tratando de Processos licitatórios em vigência e ainda não homologados, salienta que com a homologação destes a presente contratação direta por dispensa de licitação deverá ser rescindida de imediato.

Salienta-se ainda, que quanto a contratação pretendida, **deve o Órgão Gerenciador**, se atentar se o(s) item (s) possui (em) tabela referencial, bem como justificar a não adoção da mesma.

Logo, é dever do Gestor solicitante firmar a avença diretamente com o contratado, mas, desde que cumprido a rigor as orientações alíneas citadas.

3. CONCLUSÃO

De tudo o que se expôs, esta Procuradoria Jurídica do Município de Catalão/GO manifesta que a **CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO** de que trata o feito é legalmente possível, amparada no art. 75, I e II, da Lei nº 14.133/21, sugerindo, porém, sejam cumpridas as seguintes ressalvas:

- a) Seja devidamente preenchido o *check-list* elaborado pela Controladoria Geral do Município de Catalão, o qual deverá ser juntado aos autos a fim de comprovar a regularidade de todo o procedimento;
- b) Sejam observadas as exigências do art. 72, da Lei N.º 14.133/2021, acima destacadas;

J

- c) Seja observado o tratamento diferenciado e favorecido das microempresas e empresas de pequeno porte nas hipóteses de dispensa em razão do valor;
- d) Se carrear aos autos: Minuta do contrato de prestação de serviços ou outro instrumento hábil como carta-contrato, autorização de compra ou ordem de execução bem como a Certidão de existência de dotação orçamentaria; Documento de Formalização de Demanda – DFD; Estimativa Preliminar dos Preços – EPP; Estudo Técnico Preliminar e o Mapa de Riscos ou a justificativa para não fazê-los; Declaração de não fracionamento de despesas – DNFD;
- e) Seja juntado ainda, quanto a empresa: Declaração que Não Emprega Menor; Consulta Quadro de Sócios e Administradores - QSA;
- f) Para regular pesquisa de preços, em consonância com as legislações, orienta que seja realizada a cesta de preços, bem como que seja realizada publicidade/divulgação à presente contratação, a fim de que se obtenha propostas adicionais de eventuais interessados, em obediência ao artigo 75, § 3º da Lei nº 14.133/2021;
- g) Nos casos de utilização de pesquisa de preço junto a empresas do ramo local, o Órgão Gerenciador deve se atentar as formalidades quanto a emissão dos orçamentos e, que sejam anexados orçamentos originais ou se tratando de cópias, que seja anexado aos autos respectiva cópia de e-mail enviado solicitando o orçamento; Certidões fiscais e trabalhista hábeis/idôneas; Extrato de publicação – aviso de dispensa;
- h) Como condição para a eficácia da contratação, após a efetivação desta, deve a Administração publicar no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, no prazo de 10 (dez) dias, o respectivo contrato ou documento que o substitua;

Ressalta-se a natureza consultiva do presente parecer e a autonomia decisória do Gestor sobre eventuais ponderações/recomendações aqui destacadas, pressupondo ter o Gestor se municiado de toda capacidade técnica e conhecimentos específicos sobre o que é contratado *latu sensu*, a modalidade cabível e o devido planejamento com o intuito de se coibir o fracionamento de despesas, ao fim precípua de alcançar o interesse da Administração Pública.

Por derradeiro, cumpre salientar que a Procuradoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011). Como diz JUSTEN FILHO (2014. p. 689) “o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

Encaminhe-se o presente à C.P.L. para ulteriores deliberações.

É o parecer. S.M.J.

Catalão (GO), 02 de abril de 2024.


João Paulo de Oliveira Marra
Procurador-Chefe Administrativo
OAB/GO 35.133