



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA, CONVÊNIOS E CONTRATOS

Parecer n.º: 014/SPACC/PGM/2024

Processo n.º: 00600-00000063/2024-73

Secretaria Interessada: Superintendência Municipal de Tecnologia da Informação e Pesquisa - SMTI

Valor: R\$ 9.662,14 (NOVE MIL, SEISCENTOS E SESSENTA E DOIS REAIS E QUATORZE CENTAVOS)

Objeto: Aquisição de materiais permanentes (refrigerador, frigobar e bebedouro).

Senhor Superintendente,

Vieram os presentes autos à apreciação desta Procuradoria-Geral do Município, Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos, com a finalidade de emissão de parecer acerca da legalidade da contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor para a Aquisição de materiais permanentes (refrigerador, frigobar e bebedouro), visando atender às necessidades da Superintendência Municipal Tecnologia da Informação e Pesquisa - SMTI, conforme Termo de Referência (eDOC F32E65F2) aprovado pelo ordenador de despesa.

Para instruir o processo, foram juntados os seguintes documentos:

1. OFÍCIO INTERNO N.º. 2/2024 - DA/SMT, eDOC 916E142C;
2. ESTUDOS TECNICOS PRELIMINARES N.º. 1/2024 - DA/SMTI, eDOC 8431E73E;
3. MINUTA DO TERMO DE REFERÊNCIA N.º. 1/2024 - DA/SMTI, eDOC 49E5F4CC;
4. DESPACHO N.º. 1/2024 - DA/SMTI, eDOC 28F799A4;
5. DESPACHO FUNDAMENTADO N.º. 1/2024 - FAVORÁVL DA SGP, eDOC 8F3F3983;
6. DESPACHO N.º. 7/2024 - SML, eDOC 32903490;
7. DESPACHO N.º. 14/2024 - DENL/SML, eDOC 20F2BB05;

8. COTAÇÃO N°. 4/2024 - DIPM/SML, eDOC 911AA7AE;
9. QUADRO N°. 9/2024 - DIPM/SML, eDOC D71CA21A;
10. DESPACHO N°. 9/2024 - DIPM/SML, eDOC 5F40B339;
11. DECRETO N°. 3/2024 - DENL/SML, eDOC E01EEECF;
12. TERMO DE REFERÊNCIA N°. 5/2024 - DENL/SML, eDOC F32E65F2;
13. AVISO N°. 3/2024 - DENL/SML, eDOC 982B9B67;
14. DESPACHO N°. 32/2024 - DENL/SML, eDOC 784B6E75.

É o relatório.

1. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PRESENTE PARECER

A presente manifestação jurídica tem o escopo assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos. Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação (Acórdão 1492/2021 - TCU PLENÁRIO).

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao elaboração do estudo técnico preliminar, termo de referência, 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.

Finalmente, é nosso dever salientar que a análise e as observações são feitas com base na legislação vigente e entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada (ordenador de despesa) a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações

sob sua inteira responsabilidade.

2. DO FUNDAMENTO LEGAL

Em regra, as **contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório**, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Lei n.º 14.133/2021.

A referida exigência é requisito para a realização de contratações com a Administração Pública, **sendo permitido que seja afastada em situações regulamentadas em lei**, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal, que diz:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. **(grifo nosso)**.

Conforme se infere, as **contratações públicas deverão ser realizadas mediante prévio procedimento de licitação pública, salvo hipóteses previstas em legislação específica**, sendo conferido ao agente administrativo o poder discricionário de dispensar ou não a licitação de acordo com o caso em concreto, devendo ser observada a conveniência para o interesse público.

Importante destacar, que a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), previu, em seu art. 75, algumas hipóteses de dispensa de licitação, dentre as quais, algumas versam sobre a **possibilidade da licitação ser dispensada em razão do valor da pretensa contratação**, senão vejamos:

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;

Os valores a que se refere o artigo citado foram devidamente **reajustados pelo Decreto n.º 11.871/2023**. Assim, estes atualmente correspondem a: **R\$ 119.812,02 (cento e dezenove mil oitocentos e doze reais e dois centavos); e R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos)**, respectivamente.

Conclui-se, portanto, que uma vez que o valor da contratação se enquadre nos limites estabelecidos acima, existirá permissivo legal para a dispensa do certame licitatório, de acordo com o poder discricionário do agente administrativo, e desde que observados os demais requisitos legais.

Para fins da dispensa de licitação, a Lei 14.133/2021 estabeleceu, ainda, alguns **requisitos e procedimentos específicos** a serem observados para garantir a legalidade do ato, conforme a seguir:

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

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

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

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O **ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.**

Art. 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.

(...)

§ 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.

Art. 174.

(...)

§ 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:

(...)

III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;

Uma vez observadas, no que couber, as disposições legais retromencionadas, preenchidos estarão todos requisitos legais essenciais para a caracterização e regularidade da dispensa.

Entretanto, ressaltamos que a **inobservância de quaisquer desses requisitos, sem a devida motivação, poderá caracterizar uma dispensa indevida e ensejar a responsabilização tanto do contratado como do agente público**, conforme estabelecido no artigo 73 da Lei 14.1333/2021, abaixo descrito:

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

3. DA ANÁLISE DO CASO CONCRETO

Preliminarmente, no tocante a viabilidade jurídica da presente contratação, mediante

dispensa, com fundamento no inciso II, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021, este órgão de assessoramento jurídico, a princípio, não vê óbice quanto a pretensão, visto que o valor da contratação, qual seja, **R\$ 9.662,14 (nove mil seiscentos e sessenta e dois reais e quatorze centavos)**, encontra-se dentro do atual limite legal permissivo.

No entanto, para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput do art. 75 a secretaria deverá observar: **I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora; e o II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.**

Nos autos sob análise, **não foi possível constatar a efetiva adoção das providências supramencionadas por parte da secretaria**, visto que não foram juntados documentos ou informações neste sentido. Assim sendo, **alertamos que incumbe a secretaria, sob inteira responsabilidade do agente competente, a observância das limitações impostas pelo art. 75 da Lei.**

Em relação a **conformidade da instrução processual aos documentos exigido nos incisos I a VIII do art. 72, aparentemente, encontra-se parcialmente regular**, conforme se infere a seguir:

a) Constam dos autos documento de formulação de demanda (eDOC 916E142C), estudo técnico preliminar (eDOC 8431E73E), análise de risco (anexo II do ETP), e termo de referência (eDOC F32E65F2). Todavia, **ressalta-se que o estudo técnico preliminar e o termo de referência necessitam de algumas proviências saneadoras**, a fim de contemplar os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto requisitado;

b) Constam nos autos as cotações de preços (eDOC 911AA7AE) e quadro comparativo (eDOC D71CA21A), assinadas pelos Membros da Comissão de Pesquisa Mercadológica, sendo estes: **Luiz Guilherme Simpson Kudgero de Barros, Maria Helena Melo da Gama e Maria Luísa de Araújo Santos**, que embasaram o preço estimado da despesa. Em relação a avaliação do preço estimado, por não ser de competência deste órgão de assessoramento jurídico, presume-se que os parâmetros técnicos objetivos previstos no art. 23 da Lei tenham sido regularmente observados pelo referido agente competente, sob sua inteira responsabilidade;

c) Não consta nos autos a comprovação da disponibilidade orçamentária compatível com o valor da pretensa despesa, conforme exigência legal;

d) Consta nos autos a autorização do Ordenador de Despesa, que valendo-se do poder discricionário que lhe é facultado por lei, deliberou pela continuidade do procedimento de contratação na modalidade de dispensa de licitação em razão do valor de pequena monta, **conforme Termo de Referência (eDOC F32E65F2).**

Finalmente, segundo consta do Termo de Referência, a pretensa contratação será instrumentalizada por **Nota de Empenho** em substituição ao termo de contrato, conforme permissivo legal previsto no inciso I do art. 95:

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;

4. ANÁLISE DA SUPERINTENDÊNCIA DE GASTOS PÚBLICOS - SGP

Compulsando os autos, constata-se que a Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos - SGP atestou que o presente processo de despesa foi devidamente instruído, bem como manifestou-se favorável a realização da despesa, conforme **despacho constante no (eDOC 8F3F3983)**.

5. ANÁLISE DA SUPERINTENDÊNCIA DE MUNICIPAL DE LICITAÇÕES - SML

Conforme se infere dos autos, a Superintendência Municipal de Licitações - SML, no exercício de suas atribuições legais, procedeu a **análise processual (eDOC 32903490)**, **elaborou o Termo de Referência (eDOC F32E65F2)**, bem como a **realizou as Cotações de Preços e Quadro Comparativo de Preço (eDOC 911AA7AE / eDOC D71CA21A)**.

CONCLUSÃO

Considerando o disposto na Lei nº 14.133/2021 em relação a realização de contratações diretas por dispensa de licitação em razão do valor da despesa, bem como, considerando que a instrução processual, aparentemente, contempla os requisitos mínimos exigidos nesta norma, entendemos que a secretaria interessada tem base jurídica para contratar por dispensa de licitação.

Entretanto, no intuito de assegurar a devida instrução processual, elencamos as seguintes RECOMENDAÇÕES:

a) Providenciar a juntada de documento comprovando a existência de disponibilidade orçamentária compatível com o valor da pretensa despesa;

b) Providenciar o saneamento do ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, conforme a seguir:

I - O conteúdo do item 8, relativo ao levantamento de mercado, não atende a exigência legal, conforme se infere da nota explicativa abaixo:

Consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

- a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;
- b) ser realizada audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;
- c) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou do acesso a bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular; e
- d) ser consideradas outras opções logísticas menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos de doação e permutas.

Em síntese, deve descrever as soluções disponíveis no mercado para o atendimento da necessidade verificada pelo órgão (fornecedores, produtos, fabricantes, contratações de outros órgãos, etc), com a finalidade de analisar as alternativas possíveis técnicas e econômicas da escolha do tipo de solução a contratar, qual delas é a mais vantajosa para a Administração sob os aspectos da conveniência, economicidade e eficiência durante o ciclo de vida do objeto.

Apesar de não ser uma das exigências obrigatórias do art. 18, a dispensa do seu atendimento deve ser justificada, inclusive no próprio ETP;

II - O conteúdo do item 10, relativo a justificativa do parcelamento ou não da contratação, não atende a exigência legal, conforme se infere da nota explicativa abaixo:

Identificar e justificar se o objeto da contratação é composto por itens divisíveis ou não, de acordo com suas características técnicas e peculiaridades de comercialização no mercado, visando a decisão posterior acerca do critério de adjudicação do objeto (por item, grupos ou global).

O parcelamento da solução é a regra, devendo a licitação ser realizada por item, sempre que o objeto for divisível, desde que se verifique não haver prejuízo para o conjunto da solução ou perda de economia de escala, visando propiciar a ampla participação de licitantes, que embora não disponham de capacidade para execução da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas.

A definição e o método para avaliar se o objeto é divisível, deve levar em consideração o mercado fornecedor, podendo ser parcelado caso a contratação nesses moldes assegure, concomitantemente:

- a) Ser técnica e economicamente viável;
- b) Que não haverá perda de escala; e
- c) Que haverá melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade.

Por tratar-se de uma das exigências obrigatórias do art. 18, deverá ser contemplado no ETP, observando-se os parâmetros da referida nota explicativa;

III - Não consta o atendimento da exigência prevista no inciso X do art. 18, atinente as providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato. Apesar de não ser uma das exigências obrigatórias, a dispensa do seu

atendimento deve ser justificada, inclusive no próprio ETP;

IV - Consta no item 6, relativo a vigência da aquisição, que: "O prazo de vigência do Contrato será de 12 (doze) meses com suporte técnico, podendo a garantia dos equipamentos ser superior, conforme o Fabricante". Entretanto, o termo de referência previu que a contratação será instrumentalizada mediante nota de empenho. Assim, será necessária a adoção de providências saneadoras para corrigir a divergência existente.

c) Providenciar o saneamento do TERMO DE REFERÊNCIA, conforme a seguir:

I - Não foi especificado a natureza do objeto da pretensa contratação (ex: comum/especial), conforme exigência legal;

II - O item 1 (Da Introdução) previu a informação "vigência do contrato sendo de 12 (doze) meses com suporte técnico", contudo, esta encontra-se divergente da informação constante do item 9 (Instrumentalização da Contratação), que previu nota de empenho;

III - Não consta o atendimento da exigência prevista na alínea "c" do inciso XXIII do art. 6º, atinente a descrição da solução como um todo. Assim, recomendamos seja incluída de forma detalhada no TR a solução definida no ETP que se mostrou mais vantajosa para a contratação;

IV - Incluir no item 12 (Do Acompanhamento e Fiscalização) que será observado o disposto no Decreto nº 11.246/2022;

V - Foi constatado que o eDOC 8431E73E (Anexo III do TR) não corresponde ao ETP do presente objeto a ser contratado. Assim, recomendamos seja feita a referência ao documento correspondente.

d) Providenciar a divulgação do aviso de contratação direta no Sítio Eletrônico Oficial desta Prefeitura, bem como no Portal Nacional de Compras públicas - PNCP, nos moldes estabelecidos nos arts. 75, § 3º, e art. 174, § 2º, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021;

e) Providenciar a juntada de documento atestando que a empresa a ser contratada preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária para o objeto, conforme definido no termo de referência;

f) Providenciar a juntada da justificativa dos preços e a razão da escolha da empresa a ser contratada, conforme exigência legal;

g) Providenciar a divulgação ato de autorização da contratação direta ou o extrato decorrente do contrato no Sítio Eletrônico Oficial desta Prefeitura, nos moldes

estabelecidos nos art. 72, parágrafo único, da Lei n.º 14.133/2021;

h) Providenciar a juntada da Nota de Empenho da despesa.

Ressaltamos que compete a secretaria interessada observar, sob sua inteira responsabilidade, o disposto no art. 75, incisos I e II, da Lei 14.133/2021, sendo estes: **I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora; e o II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade;**

Por fim, reitera-se que este **parecer é meramente opinativo**, sendo de responsabilidade dos respectivos órgãos competentes e do ordenador de despesa da secretaria interessada o atendimento das recomendações acima para o prosseguimento da contratação.

Assim, encaminhamos os autos ao **SMTI** para conhecimento e adoção das providências saneadoras supramencionadas, **não havendo a necessidade de submeter os autos novamente a esta Procuradoria para análise jurídica.**

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Porto Velho-RO, 19 de janeiro de 2024.

FELIPPE IDAK AMORIM SANTOS

Subprocurador da Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos



Assinado por **Felippe Idak Amorim Santos** - Subprocurador Administrativo, Convênios e Contratos - Em: 25/01/2024, 12:13:51