



PREFEITURA DE PORTO VELHO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA, CONVÊNIOS E CONTRATOS

Parecer n.º: 322/SPACC/PGM/2024

Processo n.º: 00600-00023020/2024-66-e

Secretaria Interessada: Secretaria Municipal de Fazenda - SEMFAZ.

Valor: R\$ 5.270,40 (cinco mil e duzentos e setenta reais e quarenta centavos).

Objeto: Aquisição de material de consumo - café torrado e moído.

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 material de consumo - café torrado e moído, visando atender às necessidades da Secretaria Municipal de Fazenda - SEMFAZ, conforme Termo de Referência (eDOC 1A26D5AE) aprovado pelo ordenador de despesa.

Para instruir o processo, a Secretaria interessada juntou os seguintes documentos:

1. Ofício Interno n.º 34/2024/DTLO/DAD/SEMFAZ, vimos por meio deste, solicitar de Vossa Senhoria a aquisição de Material de consumo - (café) para suprir a necessidade desta SEMFAZ, por um período de 06 (seis) meses, eDOC 5183F717;
2. Ofício Interno n.º 39/2024/DTLO/DAD/SEMFAZ, retificação do Ofício Interno n.º 34/DTLO/DAD/SEMFAZ, eDOC E3CE710D;
3. Documento de Formalização da Demanda - DFD n.º 11/2024, eDOC 826B01A4;
4. Cotações de Preços realizadas pelo DIAD/SEMFAZ, eDOC F8A2D352;
5. Quadro Comparativo de Preços pelo DIAD/SEMFAZ, eDOC 240DF102;
6. Memória de cálculo referente ao consumo de café período de 06 (seis) meses, eDOC 6132EE12 e eDOC 6EC22730;
7. Mapa de Riscos n.º 010/2024, eDOC EF07A28B;
8. Termo de Referência n.º 11/2024, eDOC 34069EC2;
9. Despacho n.º 211/2024/DIAD/SEMFAZ, para análise e parecer desta SGP, eDOC 55A3EE6B;
10. Despacho Fundamentado n.º 617/2024/DAPD/SGP, ante o exposto, retornem os autos à SEMFAZ para que procedam com os ajustes que fizerem necessários à correta instrução do presente processo, após, tornem os autos à SGP para a análise conclusiva e a continuidade dos trâmites processuais, eDOC E1EB048E;
11. Quadro Comparativo de Preços pelo DIAD/SEMFAZ, eDOC F660218D;
12. Termo de Referência n.º 11/2024, eDOC DB0DE12E;

13. Documento de Formalização da Demanda - DFD n.º 11/2024, eDOC 2A16259E;
14. Despacho n.º 247/2024/DIAD/SEMFAZ, para análise e parecer desta SGP, eDOC B5817EE6;
15. Despacho Fundamentado n.º 690/2024/DAPD/SGP, manifestamo-nos FAVORÁVEL ao dispêndio pretendido, visto que, a futura aquisição visa atender as necessidades da SEMFAZ, eDOC 37B9AAF2;
16. Despacho n.º 600/2024/GAB/SML, encaminho os autos ao DENL, para análise e manifestação quanto à regularidade do Termo de Referência/Projeto Básico, eDOC 094340DF;
17. Despacho n.º 699/2024/DENL/SML, encaminhamos os autos para que seja providenciada a devida pesquisa de preços de acordo com a descrição e quantidade, apresentadas no termo de Referência, eDOC B6D3F2DE;
18. Cotações de Preços realizadas pelo DIPM/SML, eDOC A7872C9C;
19. Análise de Desvio Padrão, Quadro Comparativo Preço Mínimo e Médio e Check-list da Cotação, eDOC 713F9D31;
20. Despacho n.º 186/2024/DIPM/SML, encaminhamos os autos a Vossa Senhoria informando que a hipótese se enquadra em dispensa de licitação por valor nos termos do inciso II do Art. 75 da Lei sob nº 14.133/2021, eDOC AEB74006;
21. Termo de Referência n.º 041/DE/SML/PVH/2024, eDOC 1A26D5AE;
22. Aviso de Dispensa Eletrônica, eDOC 1A91C86F;
23. Despacho de Dispensa Eletrônica n.º 760/2024/DENL/SML, havendo concordância com os termos expostos, solicitamos providências da inclusão dos assinantes e assinatura do Termo de Referência Definitivo de Dispensa Eletrônica, eDOC 79862971;
24. Despacho n.º 158/2024/GAB/SML, em ato contínuo remeta os autos à PGM para análise e emissão de parecer jurídico acerca da pretensa contratação, eDOC A2B0D1E7;
25. Controle da Execução Orçamentária - CEO - DESTAQUE n.º 111/2024, eDOC CEECEA0A;
26. Despacho de Autorização da Despesa n.º 282/2024/DIAD/SEMFAZ, eDOC 7705B9C3;
27. Nota de Pré Empenho n.º 1722/2024, eDOC 6344BA76;
28. Despacho n.º 2172/2024/SUORÇAM/SEMPOG, remetemos os autos à decisão discricionária dessa Secretaria quanto ao prosseguimento da despesa demandada, eDOC 2AA848EF;
29. Despacho n.º 301/2024/DIAD/SEMFAZ, à PGM para análise e parecer jurídico, eDOC 057BFC82.

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 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.

Outrossim, partiremos do pressuposto que a autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promoveu gestão por competências e designou agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei nº 14.133/2021.

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 **afirmação 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 14.133/2021, 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 estimado da contratação, qual seja, **R\$ 5.270,40 (cinco mil e duzentos e setenta reais e quarenta 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 **regular**, conforme se infere a seguir:

a) Constam dos autos Documento de Formulação de Demanda (eDOC 2A16259E), Estudo Técnico Preliminar (dispensada mediante justificativa), Análise de Risco (eDOC EF07A28B), e Termo de Referência (eDOC 1A26D5AE), os quais, em suma, aparentam contemplar os elementos mínimos legais para caracterizar o objeto requisitado. Ressaltamos que os referidos documentos tratam-se de peças técnicas que não estão abrangidas dentro da esfera de competência deste órgão de assessoramento jurídico. Assim, reiteramos que a presente análise jurídica irá presumir que o setor competente do órgão observou todos os parâmetros técnicos objetivos e legais, para a melhor consecução do interesse público;

b) Constam nos autos as Cotações de Preços (eDOC XXXX) e Quadro Comparativo (eDOC XXXX), assinadas pela Comissão de Pesquisa Mercadológica, Sr. NOME, que embasaram o preço estimado da despesa pelo critério de **(preço médio/ menor preço)** dos

itens. 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 pela referida comissão, sob sua inteira responsabilidade;

c) Consta nos autos a **comprovação da Disponibilidade Orçamentária compatível com o valor da pretensa despesa, conforme se infere mediante a Nota de Pré Empenho (eDOC 6344BA76);**

d) Consta nos autos a **autorização do Ordenador de Despesas, 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 1A26D5AE).**

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, no exercício de suas atribuições legais, atestou que o presente processo de despesa foi devidamente instruído, bem como manifestou-se favorável a realização da despesa, conforme **Despacho Fundamentado (eDOC 37B9AAF2).**

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 AEB74006), elaborou o Termo de Referência Definitivo (eDOC 1A26D5AE), bem como a realizou as Cotações de Preços (eDOC A7872C9C) e Quadro Comparativo de Preço (eDOC 713F9D31).**

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

b) Instruir os autos com a demonstração de que a empresa a ser contratada preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária para o objeto, conforme exigido no inciso V, do art. 72, da Lei 14.133/2021;

c) Instruir os autos com a justificativa dos preços e a razão da escolha do contratado, conforme exigido nos incisos VI e VII, do art. 72, da Lei 14.133/2021;

d) Providenciar a divulgação do ato de autorização da contratação direta ou o extrato decorrente do contrato no Portal Nacional de Compras públicas - PNCP, bem como no Sítio Eletrônico Oficial desta Prefeitura, conforme estabelecido nos arts. 72, parágrafo único, e art. 174, parágrafo segundo, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021;

e) Instruir os autos com a Nota de Empenho da despesa;

Insta salientar que a secretaria deverá 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, enfatizamos 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. Somente após o acatamento das recomendações emitidas neste parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, **sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta Procuradoria.**

Ante o exposto, encaminhamos os autos a SML para adoção das providências necessárias

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Porto Velho-RO, 11 de julho 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: 19/07/2024, 13:04:09