



PREFEITURA DE PORTO VELHO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA, CONVÊNIOS E CONTRATOS

Parecer n.º: 544/SPACC/PGM/2024

Processo n.º: 00600-00032941/2024-10-e

Secretaria Interessada: Secretaria Geral de Governo - SGG.

Valor: R\$ 26.863,00 (vinte e seis mil oitocentos e sessenta e três reais).

Objeto: Aquisição de Materiais de Limpeza.

Senhor Secretário,

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 de Limpeza**, para atender as necessidades da **Secretaria Geral de Governo - SGG**, conforme Termo de Referência n.º 067/DE/SML/PVH/2024 (eDOC 080BF755), aprovado pelo ordenador de despesas.

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

1. Documento de Formalização de Demanda - DFD n.º 26/2024/DA/SGG, eDOC 1EA523EA;
2. Estudo Técnico Preliminar - ETP n.º 30/2024/DA/SGG, eDOC D6966AC7;
3. Análise de Risco - Riscos do Processo de Aquisição n.º 19/2024/DA/SGG, eDOC 002EDB6A;
4. Minuta de Termo de Referência n.º 37/2024/DA/SGG, eDOC 0FDE1248;
5. Despacho n.º 458/2024/DA/SGG, encaminhamos os autos para Análise e Parecer, quanto aos aspectos qualitativo e quantitativo do pretenso objeto, eDOC D31F0B9A;
6. Despacho Fundamentado n.º 910/2024/DAPD/SGP, retornem-se os autos à SGG, para que procedam com o devido ajuste requisitado, e após retornem a esta SGP para análise conclusiva e a continuidade do feito, eDOC BF366060;
7. Estudo Técnico Preliminar - ETP n.º 34/2024/DA/SGG, eDOC 32C753FE;
8. Minuta de Termo de Referência n.º 41/2024/DA/SGG, eDOC 81B64336;
9. Despacho n.º 555/2024/DA/SGG, encaminhamos os autos com os devidos ajustes do ETP e do Termo de referência, para análise conclusiva e a continuidade do feito, eDOC 8034E452;
10. Despacho Fundamentado n.º 1002/2024/DAPD/SGP, manifestamo-nos FAVORÁVEL ao dispêndio pretendido pela SGG com a aquisição, conforme as justificativas apresentadas nas documentações anexadas. Ante o exposto,

encaminhe-se os autos à ML, para análise e procedimentos de sua competência, uma vez que o despacho da SGP limita-se a qualidade dos gastos, eDOC F3903C3E;

11. Despacho n.º 854/2024/GAB/SML, encaminho os autos ao DENL, para análise e manifestação quanto à regularidade do Termo de Referência/Projeto Básico, eDOC AF9CEF96;

12. Despacho de análise n.º 1092/2024/DENL/SML, desta forma sugerimos o encaminhamento dos autos a SGG, para os devidos ajustes nos documentos citados, eDOC B02789E8;

13. Estudo Técnico Preliminar - ETP n.º 36/2024/DA/SGG, eDOC EFEB9A9B;

14. Minuta de Termo de Referência n.º 43/2024/DA/SGG, eDOC 5D110140;

15. Despacho n.º 594/2024/DA/SGG, procedemos com a inclusão do CATMAT pertinente aos itens de materiais de limpeza, bem como proferimos a correção ante as observações apontadas na análise do ETP e TR. Nesta senda, encaminhamos os autos para prosseguimento dos trâmites processuais, eDOC B4314689;

16. Despacho n.º 920/2024/GAB/SML, retornamos os autos a este DENL, para continuidade dos trâmites processuais, eDOC F71983D3;

17. Despacho para Cotação de Preços n.º 1167/2024/DENL/SML, encaminhamos os autos para que seja providenciada a pesquisa de preços, de acordo com as especificações e quantitativo previstos no Projeto Básico do Termo de Referência, Após, retornem os autos a este DENL, para prosseguimento, eDOC 9C352274;

18. Cotações de Preços realizadas pelo DIPM/SML, eDOC E365C6C4;

19. Quadros de Análise de Desvio Padrão, Comparativo de Preços e Check-List da Cotação, eDOC 403D4AFE;

20. Despacho n.º 338/2024/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. Deste modo, retorno os autos a este Departamento, para continuidade dos trâmites processuais, eDOC 6DE7979C;

21. Cópia do Decreto Municipal n.º 18.892/2023, eDOC 0CBE00DA;

22. Termo de Referência n.º 67/SML/DE/PVH/2024, eDOC 080BF755;

23. Aviso de Dispensa Eletrônica n.º 15/2024/DENL/SML, eDOC 4C087E97;

24. Despacho n.º 1286/2024/DENL/SML, havendo concordância com os termos expostos, solicitamos providências da inclusão dos Assinantes e ASSINATURA no Termo de Referência e a elaboração do Controle de Execução Orçamentário - CEO e Reserva de Saldo. Posterior retornar os autos para a SML para continuidade processual, eDOC 1E4B361D;

25. Controle da Execução Orçamentária - CEO - DESTAQUE n.º 209/2024, eDOC 44B70043

26. Despacho n.º 656/2024/DA/SGG, encaminhamos, os referidos autos para emissão da Reserva de Saldo, tendo em vista propiciar a cobertura orçamentária para concretização do objeto em comento, eDOC B04B9E2C;

27. Nota de Pré Empenho n.º 2463/2024, de responsabilidade da SEMPOG, eDOC 7E73BF29;

28. Despacho n.º 2753/2024/DEXO/SEMPOG, remetemos os autos à decisão discricionária dessa Secretaria quanto ao prosseguimento da despesa demandada, eDOC 02BD0BE7;

29. Despacho n.º 664/2024/DA/SGG, encaminhamos os autos para prosseguimento dos trâmites processuais, eDOC 8980AF6E;

30. Despacho n.º 281/2024/GAB/SML, encaminhamos os autos para análise e

emissão de parecer jurídico prévio à publicação da dispensa de licitação, eDOC B0501B19.

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 n.º 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 n.º 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 n.º 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 conterà, 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 n.º 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 estimado da contratação, qual seja, **R\$ 26.863,00 (vinte e seis mil oitocentos e sessenta e três reais)**, 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 1EA523EA), Estudo Técnico Preliminar (eDOC EFEB9A9B), Análise de Risco (eDOC 002EDB6A), e Termo de Referência (eDOC 080BF755), 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 E365C6C4) e Quadro Comparativo (eDOC 403D4AFE), assinadas pela Comissão de Pesquisa Mercadológica, Sras. WANESSA SODRÉ BARROS - ASSESSOR NÍVEL II, GEOVANA GABRIELA FRAGOSO SILVA MEMBROS/EQUIPE DE APOIO DE PESQUISA MERCADOLÓGICO e MARIA HELENA MELO DA GAMA PRESIDENTE DA COMISSÃO DE PESQUISA MERCADOLÓGICA, que embasaram o preço estimado da despesa pelo critério de **(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 7E73BF29);

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 080BF755).

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 F3903C3E)**.

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 B02789E8)**, **elaborou o Termo de Referência Definitivo (eDOC 080BF755)**, bem como a **realizou as Cotações de Preços (eDOC E365C6C4) e Quadro Comparativo de Preço (eDOC 403D4AFE)**.

6. 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 Termo de Dispensa de Licitação no Sítio Eletrônico Oficial desta Prefeitura e, se houver, do respectivo Termo Contratual no Portal Nacional de Compras públicas - PNCP, 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 outubro 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: 14/10/2024, 11:51:53