



PARECER JURÍDICO

DA: Procuradoria Geral do Município da PMP.

PARA: Comissão Permanente de Licitação (CPL) da PMP.

ASSUNTO: Exame da Minuta do Edital de Dispensa Eletrônica/Contrato e emissão de parecer jurídico acerca da possibilidade de contratação direta do objeto.

DISPENSA ELETRÔNICA DE LICITAÇÃO Nº 015/2024.

FUNDAMENTO: Art. 75, II da Lei nº 14.133/2021.

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 001.0005238/2024.

OBJETO: Contratação de empresa para o fornecimento de cestas básica, para atender as famílias assistidas pelo programa de benefícios eventuais previstos na lei municipal nº 1.626/2009, do município de Piracuruca-PI, conforme especificações contidas no termo de referência e edital, através de Dispensa Eletrônica de Licitação, com fundamento no Art. 75, II da Lei nº 14.133/21.

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. EXAME DA POSSIBILIDADE LEGAL DE CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO COM FUNDAMENTO NO ARTIGO 75, INCISO II, DA LEI Nº 14.133/2021. CONTROLE PREVENTIVO DA LEGALIDADE, ARTIGO 53, §1º, INCISO I E II C/C 72, INCISO III, DA LEI Nº 14.133/2021. CUMPRIMENTO DAS NORMAS E PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO.

1. OBJETO DA CONSULTA

Trata-se de solicitação exarada pelo Agente de Contratação do Município de Piracuruca-PI, acerca da viabilidade legal para contratação de empresa para o fornecimento de cestas básica, para atender as famílias assistidas pelo programa de benefícios eventuais previstos na lei municipal nº 1.626/2009, do município de Piracuruca-PI, conforme especificações contidas no termo de referência e edital, através de Dispensa Eletrônica de Licitação, com fundamento no Art. 75, II da Lei nº 14.133/21.



Devidamente tramitada a solicitação, o processo fora atuado nos autos do procedimento administrativo Nº 001.0005238/2024. Para instruir os autos foram juntados, além de outros, os seguintes documentos: Solicitação do Setor Demandante, portaria de agente de contratação, termo de referência com os requisitos da contratação e a pesquisa de preços, além da minuta do Edital de Dispensa Eletrônica e minuta do futuro contrato.

É o que se tem a relatar. Em seguida, exara-se o opinativo e a análise jurídica.

2. MÉRITO DA CONSULTA: DA POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA DO OBJETO

Preambularmente, é importante destacar que a dispensa de licitação em análise será processada conforme disposições legais fixadas na Lei nº 14.133/21. Compulsando os autos constatei que o processamento da dispensa será em sistema eletrônico integrado com o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, de sorte que, os avisos de contratação direta divulgados no site são publicados imediatamente, dando início à contagem do prazo para o cadastramento de propostas. Ao fim do processo de Dispensa, o Presidente da comissão tem acesso ao relatório final com o resumo de todas as operações realizadas nessa compra, que serve de insumo para a estimativa de preços concomitante à seleção da proposta economicamente mais vantajosa, consoante disposto no §4º, art. 7º da Instrução Normativa SEGES/ME Nº 65, de 7 de julho de 2021.

A submissão das dispensas de licitações atuadas nos termos da Lei 14.133/2021 a assessoria jurídica, possui amparo, respectivamente, em seu artigo 53, §1º, inciso I e II c/c o artigo 72, inciso III, que assim dispõem:

“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.

§1º - Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;



II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica."

"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".

Nesse sentido, a presente análise tem a finalidade de verificar a conformidade do procedimento, com as disposições fixadas na nova Lei de licitações, em especial no que tange a possibilidade legal de contratação direta do objeto, com fundamento o artigo 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. Conforme Minuta do Edital em análise, no procedimento em questão terá prioridade de contratação para as MPE's sediadas local, aplicando-lhes a prioridade de contratação até o limite de 10% do melhor preço válido. Este benefício está devidamente amparado pelo §3º, Art. 48, da Lei Complementar 123/2006 com suas alterações, Decreto Municipal nº 052/2023, a fim de dar cumprimento aos objetivos da legislação para promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal.

Exposta assim a questão, antes de prosseguir é preciso lembrar que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica "*in abstracto*", ora proposta e, aos **aspectos jurídicos** da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto a outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração. 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.**

Por essa razão, a emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência



técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

A norma citada acima é fundamental para assegurar a correta aplicação do princípio da legalidade, para que os atos administrativos não contenham estipulações que contravenham à lei, posto que, o preceito da legalidade é, singularmente, relevante nos atos administrativos. Assim, se faz necessário o exame prévio, para que a Administração não se sujeite a violar um princípio de direito, o que é severamente tão grave como transgredir uma norma. Por esse motivo, a Constituição Federal em seu artigo 37 estabelece que, a Administração Pública observará os Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Já no que tange a inafastabilidade do procedimento licitatório, o inciso XXI do artigo retro mencionado assevera que, 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.

Conforme justificativas apresentadas, o fornecimento de cestas básica, é de suma importância para atender as famílias assistidas pelo programa de benefícios eventuais previstos na lei municipal nº 1.626/2009, do município de Piracuruca-PI. Nesse contexto, em face da previsão da despesa estar dentro do limite legal para contratação direta dos materiais,



a Comissão elaborou minuta do edital e seus anexos e submeteu a manifestação dessa assessoria, para saber acerca da possibilidade legal para aquisição direta dos materiais.

Em resposta a solicitação é oportuno registrar que a dispensa de licitação é uma forma legal de contratação pela administração pública que dispensa o uso de licitação. Geralmente, estamos falando de situações pontuais que não justificam a movimentação do procedimento licitatório ou demandam um atendimento com rapidez. Na prática, a dispensa eletrônica é uma ferramenta totalmente renovada para trazer rapidez e eficiência. Assim, é possível realizar a condução de todo processo da fase externa, desde a proposta do fornecedor até a homologação da compra através de sistema próprio como é o caso dos autos. Vale lembrar que o sistema de dispensa eletrônica foi criado pela nova Lei de Licitações e representa uma modernização para aumentar a eficiência nas ocasiões em que é possível optar pela contratação direta. Desta feita, como previsto na norma superior, a realização do certame é a regra, contudo, a própria lei de licitações prevê situações em que é mais vantajoso para a Administração, a formalização da contratação direta, ou seja, sem que haja a necessidade do procedimento licitatório.

Assim, conforme previsão do Artigo 75, inciso II, da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), com atualização dos valores através do **DECRETO Nº 11.317, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2022**, trouxe em seu texto a possibilidade de realizar dispensa de licitações para contratação que envolva valores até **R\$ 57.208,33 (cinquenta e sete mil duzentos e oito reais e trinta e três centavos)**, no caso de serviços e bens comuns.

Com efeito, conforme previsto na norma retro citada, os critérios se aplicam no caso em tela, uma vez que, consoante disposto no Artigo 75, inciso II, da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), é autorizado e está em harmonia com a lei a contratação direta no caso de outros serviços e compras de bens comuns, cujo valor seja de **até 57.208,33 (cinquenta e sete mil duzentos e oito reais e trinta e três centavos)**, vejamos:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - (...):

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 57.208,33 (cinquenta e sete mil duzentos e oito reais e trinta e três



PREFEITURA MUNICIPAL DE
PIRACURUCA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



centavos), no caso de outros serviços e compras;

Um aspecto importante e que poderá estar relacionado à dispensa em razão do valor é a possibilidade de fracionamento da despesa, o que caracterizaria a dispensa indevida. O fracionamento ocorre quando são realizadas, no mesmo exercício, mais de uma compra direta de objetos de mesma natureza que, apesar de individualmente inferiores a limite legal, ultrapassam o limite global permitido para contratação direta em razão do valor, quando somadas.

Nesse caso, cabe à Administração identificar o critério que defina se dois objetos são distintos ou se pertencem à mesma natureza, caso em que, juntos, compartilhariam um único limite de dispensa pelo valor. A aplicação da regra no caso concreto é problemática tendo em vista a inexistência de um critério objetivo capaz de definir se objetos distintos guardariam semelhança a ponto de serem considerados como de "mesma natureza", sendo difícil afirmar quando a realização de mais de uma dispensa seria considerada mero parcelamento, e quando configuraria fracionamento da despesa (o que seria uma dispensa indevida).

De forma inversa, existe clara orientação do TCU a respeito das situações em que estaria configurado o fracionamento de despesa, em grande parte caracterizado pela falta de planejamento de suas aquisições, conforme se verifica no Acórdão n.º 1.084/2007 do Plenário, e em muitos outros.

"Acórdão n.º 1.084/2007 Plenário Realize 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 nº 8.666/1993. Adote a modalidade adequada de acordo com os arts. 23 e 24 da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, de modo a evitar



que a eventual prorrogação do contrato administrativo dela decorrente resulte em valor total superior ao permitido para a modalidade utilizada, tendo em vista a jurisprudência do Tribunal".

Assim, não há muitas dúvidas acerca da possibilidade de contratação direta dos materiais, desde que, o valor dispendido no exercício financeiro em curso, para custear a despesa, não seja superior limite legal. Nesse contexto e, seguindo a recomendação contida na nova lei de licitações, no sentido de que os pareceres jurídicos devam ser redigidos em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica, entendo ser perfeitamente possível a contratação direta para fornecimento dos materiais, através de dispensa de licitação, com fundamento na Nova Lei de Licitações, devendo nesse caso ser formalizado nos autos todos os documentos e requisitos fixados no artigo 72, da Lei nº 14.133/21 a saber:

"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.

A minuta do Edital e seus anexos contempla os requisitos de I a IV, devendo no decorrer da instrução serem anexadas aos autos os demais documentos. No que tange ao processamento da dispensa eletrônica é oportuno enfatizar que o Sistema de Cotação Eletrônica se aplica à contratações que se enquadram na hipótese de dispensa em razão do valor.

Na compra por cotação eletrônica, o gestor cadastra no sistema a cotação, inserindo a descrição do objeto, as condições do fornecimento, o valor estimado e a data de encerramento da cotação. Cadastrada a cotação, esta ficará aberta para lances sucessivos até a data final estabelecida, que deve ser de, no mínimo, 3 (três) dias úteis após a abertura. Após o encerramento, o sistema formará relatório de classificação das propostas dos fornecedores. De posse dos dados do fornecedor, a administração consultará a documentação referente à regularidade fiscal do fornecedor, convocando, se for o caso, outros fornecedores, na ordem de classificação, até que o fornecedor convocado esteja com suas obrigações fiscais regulares nos termos do inciso V do artigo 72 da NLLC.

Após a verificação da situação fiscal, a administração solicitará todos os documentos necessários à aceitação da proposta (inclusive solicitando amostra, se for o caso), cuja análise caberá ao setor responsável pelas especificações técnicas. Somente após verificação de todos os requisitos necessários à contratação, será elaborado relatório da cotação eletrônica, que será submetido à autoridade responsável.

Destaca-se ainda que, nos autos consta o termo de referência, contendo os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto requisitado. A estimativa da despesa, mediante pesquisa direta, através de solicitação formal



de cotação e justificativa pela não utilização de pesquisa de preço em bancos de dados públicos.

Da análise do dispositivo acima, pode-se chegar a uma conclusão fundamental no sentido de que, ao estabelecer a licitação como regra, o legislador buscou garantir que a licitação alcançasse suas finalidades essenciais, quais sejam, igualdade de tratamento entre os diversos interessados em contratar com a administração pública, somada à possibilidade de escolher dentre as ofertas apresentadas, aquela que for mais vantajosa ao interesse público. Na linha de raciocínio aqui sufragada, constata-se que, para haver respaldo legal, a contratação direta deve se basear em justificativas. A justificativa de Dispensa de Licitação para a contratação dos referidos materiais se funda no inciso II, do artigo 75, da Lei 14.133/2021.

Como já citado acima, o intuito da dispensa de licitação é dar celeridade às contratações indispensáveis para restabelecer a normalidade. Além disso, a contratação direta não significa burlar aos princípios administrativos, pois a Lei exige que o contrato somente seja celebrado, após procedimento simplificado de concorrência, suficiente para justificar a escolha do contratado, de modo a garantir uma disputa entre potenciais fornecedores. Para tanto, conforme previsto no artigo 75, § 3º, da Nova Lei, as contratações diretas em razão do 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.

Assim, para obter preços mais vantajosos dos materiais requisitados, faz-se necessário que a Administração dê publicidade à intenção de realizar contratação com a divulgação de aviso com edital da dispensa em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis.

3. DA PUBLICIDADE DOS ATOS NO PNCP

Por meio do Acórdão 2458/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, o Tribunal dispensou, de forma excepcional e transitória, a publicação no PNCP dos atos pertinentes às contratações amparadas nas hipóteses previstas no art. 75 da Lei 14.133/2021. Tal orientação foi necessária para possibilitar a contratação por dispensa de



licitação conforme os critérios da nova Lei enquanto o Portal Nacional de Contratações Públicas ainda não se encontrava plenamente operacional para os órgãos que não integram o Sistema de Serviços Gerais - SISG. Ocorre que essa limitação foi superada, não havendo qualquer impedimento à publicação dos contratos no novo Portal.

A transitoriedade mencionada no Acórdão 2458/2021-TCU-Plenário estava associada à ausência de funcionalidades previstas no PNCP. Conforme noticiado pelo Ministério da Economia, novos recursos foram incorporados ao Portal, entre os quais a funcionalidade denominada "Publicador de Contratos", implementada em 14/2/2022. Tal ferramenta possibilita aos órgãos e entidades não integrantes do SISG divulgar seus contratos e eventuais aditivos no PNCP, em atendimento à Lei 14.133/2021.

É cediço que o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é sítio eletrônico oficial destinado à: I – divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei; II – realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos, conforme disposto no artigo 174, da Nova Lei. Entendemos que a Nova Lei se trata de norma geral, aplicável, por disposição expressa normativa, para todos os entes federados. Desse modo, podemos concluir que, com a sanção da Lei nº 14.133/2021, o veículo oficial de divulgação dos atos relativos às licitações e contratações públicas passa a ser o Portal Nacional de Contratações Públicas.

Para reforçar esse entendimento, transcrevo aqui, dentre outras referências, dois dispositivos da citada norma versando sobre a publicidade dos atos licitatórios e contratuais no PNCP. Primeira está contida no artigo 54, que assim dispõe:

“Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)”.

Já a segunda, prevista no artigo 94 estabelece que a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer prazos legais. Assim, superada a situação fática que ensejou a exceção instituída em caráter temporário por meio do Acórdão 2458/2021-TCU-Plenário, deve-se afastar a aplicação daquele entendimento, visando a assegurar, conforme intenção do



legislador, que o PNCP seja o repositório oficial de divulgação centralizada e obrigatória dos atos produzidos em sede das licitações e dos contratos administrativos. **ACÓRDÃO 1731/2022 – PLENÁRIO**, devendo assim a Comissão Permanente de Licitação promover a publicidade da dispensa nos termos citados acima.

Outro ponto relevante e que merece destaque é o fato do parecer aqui exarado, não contemplar análise de possível fracionamento da despesa, cabendo ao gestor a adoção das medidas administrativas necessárias para evitar o fracionamento da despesa através de contratações formalizadas por dispensa de licitação, observando as disposições contidas no Art. 75, § 1º, incisos I e II da Lei nº 14.133/2021, que dispõe sobre os requisitos que serão levados em conta para fins de aferição dos valores que atendam aos limites para contratação direta através de dispensa de licitação, de sorte que deverão ser observados: o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora e o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade. Tais medidas são essenciais para evitar o fracionamento irregular da despesa, pois tal conduta além de ilegal caracterizará afronta as normas e princípios que norteiam a licitação.

4. CONCLUSÃO

Antes de concluir, é importante esclarecer que, apoiado nos sábios ensinamentos do doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, todas as considerações aqui expostas, trata-se de uma opinião técnica, de caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou aos particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente.

Por essa razão, recomendo à observância as prescrições legais fixadas no artigo 76, § 3º da Nova Lei de Licitações, o qual prescreve que as contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso de chamamento público 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.


Ademais, no que tange a instrução processual faz-se necessário que a Comissão Permanente de licitação, observe a orientação sedimentado na jurisprudência do Tribunal de



Contas da União, no sentido de que, o processo de Dispensa seja instruído com elementos que demonstrem a razão da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço, além juntar aos autos todos os elementos fixados no Artigo 72 da Lei nº 14.133/2021. Por fim, recomendo a Comissão de Licitação que sempre analise toda a documentação necessária da empresa que apresentou melhor proposta, para verificação da regularidade fiscal e trabalhista.

Observadas as prescrições suscitadas acima, vislumbro de plano a existência de autorização legal para contratação direta para fornecimento dos materiais. Sendo assim, a celebração do contrato não afronta os princípios reguladores da Administração Pública, e neste caso é absolutamente possível a contratação na forma prevista no artigo 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. Dessa forma, observadas as prescrições exaradas nesse parecer, opino favoravelmente pela possibilidade de contratação de empresa para o fornecimento de cestas básica, para atender as famílias assistidas pelo programa de benefícios eventuais previstos na lei municipal nº 1.626/2009, do município de Piracuruca-PI. Este é o Parecer Jurídico, o qual submeto à apreciação das autoridades competentes para quaisquer considerações, com ênfase no sentido de que o pedido em apreço se encontra, portanto, dentro das formalidades legais até o presente momento, conforme consta dos autos.

Piracuruca – PI, 29 de abril de 2024.


Ivonilda Brito de Almeida Moraes
Procuradora do Município de Piracuruca
OAB/PI: 6702