

PARECER JURÍDICO AJ/D215/2024

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 231/2024/ADM

DISPENSA DE LICITAÇÃO ELETRÔNICA – Nº 7/2024-111FMMATI

OBJETO: AQUISIÇÃO DE REFEIÇÕES EM MARMITEX PARA A SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE, TURISMO E INDÚSTRIA

SINTESE

Foi encaminhado para esta assessoria pela Comissão Permanente de Contratação do Município de Tucumã, os presentes autos para fins de parecer jurídico acerca da legalidade da aquisição de refeições em marmitex para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Turismo e Indústria. Tendo sido escolhida esta modalidade, em razão do limite legal do valor não ter sido atingido.

Preliminarmente, antes de adentrarmos na análise técnica seguindo os critérios definidos na lei, entendemos importante citar o que dispõe o TR constante nos autos sobre a contratação vertente:

2. BASE LEGAL

2.1. A elaboração deste Termo de Referência está de acordo com o estabelecido pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e suas posteriores alterações, bem como, pelo Decreto Municipal nº 003/2024, de 02 de janeiro de 2024.

2.2. De acordo com o art. 75, caput, inciso II da Lei nº 14.133, de 2021, a contratação será realizada nesta modalidade, por não atingir o limite de valor exigido para aplicação de outra modalidade licitatória.

3. CLASSIFICAÇÃO DA AQUISIÇÃO, MODALIDADE E TIPO DE LICITAÇÃO

3.1. Os bens a serem contratados, dadas as suas características e finalidades, enquadram-se no conceito de bens comuns, conforme definido no que regulamenta o inciso XIII do art. 6º da Lei Federal nº 14.133/2021 e no art. 28 do Decreto Municipal nº 003/2024.

3.2. A contratação para o objeto deste Termo de Referência será processada através de CONTRATAÇÃO DIRETA por DISPENSA DE LICITAÇÃO, com a adoção do critério de julgamento pelo MENOR PREÇO em conformidade com os preceitos estabelecidos na Lei Federal nº 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 003/2024.

3.3. O procedimento a ser adotado, será regido pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e alterações posteriores, pelos decretos Municipais de nº 003/2024, de 02 de janeiro de 2024 e o de nº 114/2024, de 19 de agosto de 2024.

4. DO OBJETO

4.1. Este Termo de referência tem por objeto a aquisição de refeições em marmitex para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Turismo e Indústria.

5. CONDIÇÕES GERAIS DA CONTRATAÇÃO

5.1. O Presente Termo de Referência tem por objetivo a contratação de empresa especializada para o fornecimento de refeições preparadas para Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Turismo e Indústria, nos termos da tabela abaixo, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento.

PLANILHA DESCRITIVA

ITEM	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	UNIDADE	VALOR UNITÁRIO R\$	VALOR TOTAL R\$
1	REFEIÇÃO PREPARADA-MARMITEX Nº9 (1100ML)	1.500	UNIDADE	31,173	46.759,50
	ESPECIFICAÇÃO: REFEIÇÃO PREPARADA-MARMITEX Nº9 (1.100ML) COM AS SEGUINTE PORÇÕES: ARROZ, FEIJÃO, CARNE VERMELHA, CARNE BRANCA, SALADA VERDE, SALADA COZIDA, MASSAS, FAROFAS. COMBINANDO CEREAIS, MASSAS, SALADAS E UM TIPO DE CARNE EM CADA MARMITA.				
VALOR TOTAL ESTIMADO R\$					46.759,50

5.2. O objeto desta contratação não se enquadra como sendo de serviço de luxo, conforme Decreto Municipal nº 003, de 2024.

5.3. Os bens, objeto desta contratação são caracterizados como comuns, uma vez que é possível estabelecer, para efeito de julgamento das propostas, mediante especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto.

5.4. O valor total estimado da contratação é de R\$ 46.759,50 (quarenta e seis mil, setecentos e cinquenta e nove reais e cinquenta centavos), conforme custos unitários apostos na tabela acima.

5.5. O prazo de vigência da contratação é de 12 (doze) meses contados a partir da publicação da assinatura do contrato, na forma do artigo 105 da Lei nº 14.133, de 2021. A Contratada fica obrigada a aceitar os acréscimos ou supressões que se fizerem necessários na execução do objeto da presente licitação, até o limite de 25% do valor inicial atualizado, nos termos do artigo 125 da Lei Federal nº 14.133.

5.6. O contrato oferecerá maior detalhamento das regras que serão aplicadas em relação à vigência da contratação.

6. FUNDAMENTAÇÃO E DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

6.1. A aquisição de refeições preparadas - marmitex tem por finalidade suprir as necessidades de ofertar aos convidados, assessores e consultores desta Secretaria alimentação, quando os mesmos se deslocam para este município por motivo de convite oficial para a participação e/ou realização de eventos, conferências, palestras, capacitações, prestações de serviços e visitas oficiais entre outros, promovidos por esta gestão. Bem como aos seus servidores quando estes realizam atividades internas e ou externas com horário estendido, em que a refeição do almoço ou jantar é feito durante a jornada de trabalho.

Quanto à formação do preço, foi asseverado no item 12.2:

12.1. O custo estimado total da contratação é R\$ 46.759,50 (quarenta e seis mil, setecentos e cinquenta e nove reais e cinquenta centavos), conforme custos unitários apostos no item 5.4.

12.2. Na composição dos preços, foi levado em consideração a média de preço/valor apurados a partir de orçamentos recebidos de preços de contratações similares feita pela Administração Pública e Portal Nacional de Contratações Públicas em atendimento ao Disposto no Artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, da IN nº 65/2021 da União e ao Decreto Municipal nº 003/2024.

Encerrado este introito, destaquemos que a presente dispensa de licitação será nos termos da Lei nº 14.133/21 e do Decreto Municipal 003/2024. A submissão das dispensas de licitações, na Lei 14.133/2021, 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 dos serviços, tendo por fundamento o artigo 75 da Lei nº 14.133/2021 e suas posteriores alterações, bem como, pelo Decreto Municipal nº 003/2024, de 02 de janeiro de 2024.

Preliminarmente, cumpre esclarecer 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.

Ato contínuo, devidamente instruído, o processo fora remetido a esta Assessoria Jurídica para emissão de parecer acerca da legalidade do procedimento, objetivando a contratação direta de empresa para a execução do serviço ora solicitado.

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.

Para tal, o Artigo 75 da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), contém os limites para que este tipo de procedimento seja adotado. E, nesta esteira, o Decreto 11.871/23 de 29 de dezembro de 2023 atualizou tais valores passando a vigorar o seguinte:

Art. 1º Ficam atualizados os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, na forma do Anexo.

ANEXO

ATUALIZAÇÃO DOS VALORES ESTABELECIDOS NA LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

DISPOSITIVO	VALOR ATUALIZADO
<u>Art. 6º, caput, inciso XXII</u>	R\$ 239.624.058,14 (duzentos e trinta e nove milhões seiscentos e vinte e quatro mil cinquenta e oito reais e quatorze centavos)
<u>Art. 37, § 2º</u>	R\$ 359.436,08 (trezentos e cinquenta e nove mil quatrocentos e trinta e seis reais e oito centavos)
<u>Art. 70, caput, inciso III</u>	R\$ 359.436,08 (trezentos e cinquenta e nove mil quatrocentos e trinta e seis reais e oito centavos)
<u>Art. 75, caput, inciso I</u>	R\$ 119.812,02 (cento e dezenove mil oitocentos e doze reais e dois centavos)
<u>Art. 75, caput, inciso II</u>	R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos)

<u>Art. 75, caput, inciso IV, alínea “c”</u>	R\$ 359.436,08 (trezentos e cinquenta e nove mil quatrocentos e trinta e seis reais e oito centavos)
<u>Art. 75, § 7º</u>	R\$ 9.584,97 (nove mil quinhentos e oitenta e quatro reais e noventa e sete centavos)
<u>Art. 95, § 2º</u>	R\$ 11.981,20 (onze mil novecentos e oitenta e um reais e vinte centavos)

Assim, é preponderante caminhar, doravante, na linha da possibilidade de contratação direta dos serviços, desde que, o valor dispendido no exercício financeiro em curso, para custear a despesa, não seja superior à R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos). Pelo que salientamos nesta oportunidade, que o valor da dispensa sob análise é de R\$ 46.759,50 (quarenta e seis mil, setecentos e cinquenta e nove reais e cinquenta centavos), o que deixa evidente que o limite legal foi respeitado.

Nessa vereda, 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 dos serviços, através de dispensa de licitação, com fundamento na Nova Lei de Licitações, desde que observados os 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.

Inclusive cumpre recomendar também que, o ato que autorizar a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, bem como ser divulgado no Diário Oficial dos Municípios por força do disposto no artigo 176, inciso I, da nova Lei de Licitações.

Por conseguinte, pode-se afirmar que, dentro das regras dos valores estabelecidos pela legislação vigente, não há qualquer óbice quanto à pretensão.

Destaca-se, ainda, que nos autos constam os documentos de formalização de demanda e termo de referência, contendo os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto requisitado. E, no que tange as razões apresentadas, condição *sine qua non* para formalização do processo, entendemos que a exigência legal para sua formalização e teor, foram cumpridas de maneira satisfatória.

Consta ainda, estimativa da despesa, mediante pesquisa direta, através de solicitação formal de cotação.

Nota-se, ainda, que o valor a ser contratado está dentro do limite previsto na Nova Lei conforme já mencionado ao norte, e a realização de procedimento licitatório específico oneraria ainda mais os cofres públicos, haja vista que demandaria a utilização de pessoas, tempo e material para sua conclusão.

Compulsando os autos do processo, verifico que a contratação para o objeto deste Termo de Referência será processada através de CONTRATAÇÃO DIRETA, na modalidade DISPENSA DE LICITAÇÃO, sob a forma ELETRÔNICA, com a adoção do critério de julgamento pelo MENOR PREÇO em conformidade com os preceitos estabelecidos na Lei Federal nº 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 003/2024.

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 serviços 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.

Entretanto, conforme previsto no artigo 75, § 3º, da Nova Lei, as contratações diretas, pelo 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 serviços requisitados, faz-se necessário que a Administração dê publicidade à intenção de realizar contratação com a divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis.

DA PUBLICIDADE DOS ATOS NO PNCP

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.

Percebemos 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, está no artigo 94. Vejamos:

“Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I – 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II – 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos

previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.

Referidas normas podem induzir a 2 conclusões distintas, ambas, claro, defensáveis, afinal, interpretação implica a busca do melhor significado, dentre os vários possíveis, de um determinado texto normativo”.

Diante disso, entendo que o relevante e de interesse público é que ocorra efetivamente a publicação dos instrumentos convocatórios e dos extratos dos contratos, cumprindo dessa forma o princípio constitucional da publicidade. E neste esquepe, o TR constante nos autos, assim previu:

“O procedimento será divulgado no Portal de Compras Públicas e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, e encaminhado automaticamente aos fornecedores registrados no aviso de licitações do Portal de Compras Públicas, por mensagem eletrônica, na correspondente linha de fornecimento que pretende atender.”

Assim, concluímos que o a Lei de Licitações está plenamente válida e eficaz, podendo ser utilizada no caso contrato.

Antes de finalizar, compete ressaltar que, o parecer aqui exarado não contempla as hipóteses de 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, pois tal conduta além de ilegal caracterizará afronta as normas e princípios que norteiam a licitação.

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.

Assim, após a análise acima, vislumbro de plano a existência de autorização legal para contratação direta dos serviços. Dessa forma, observadas as prescrições exaradas nesse parecer, opino favoravelmente pela possibilidade de contratação direta dos serviços.

Tucumã-PA, 30 de agosto de 2024.

SÁVIO ROVENO OAB/PA 9561
Assessoria Jurídica