



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

PARECER JURÍDICO Nº. 162/2024-SEJUR/PMP

REFERÊNCIA: PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº. 1.484/2024

MODALIDADE: DISPENSA ELETRÔNICA Nº. 7/2024-00010

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE.

SOLICITANTE: AGENTE DE CONTRATAÇÃO

ASSUNTO: ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DISPENSA ELETRÔNICA Nº 7/2024-00010. FUNDAMENTADA NO ART. 75, II, DA LEI Nº. 14.133/2021. VALOR INFERIOR AOS LIMITES LEGAIS. AQUISIÇÃO UNIFORMES E MATERIAL DE PROTEÇÃO DE SEGURANÇA A SEREM UTILIZADOS PELOS SERVIDORES NAS ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL, LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE. ANÁLISE DA LEGALIDADE E POSSIBILIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO.

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada a esta Secretaria de Assuntos Jurídicos, por força do art. 53, da Lei nº. 14.133, para análise e emissão de parecer jurídico concernente ao procedimento administrativo de DISPENSA DE LICITAÇÃO, na forma eletrônica, tombada sob o nº 7/2024-00010, cujo objeto é a: **“AQUISIÇÃO UNIFORMES E MATERIAL DE PROTEÇÃO DE SEGURANÇA A SEREM UTILIZADOS PELOS SERVIDORES NAS ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL, LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE”**.

Constam nos autos até a presente análise: Documento de Formalização da Demanda; Solicitação de Dotação orçamentária; informações de dotação orçamentária; orçamento estimado; portaria da equipe de planejamento; solicitações de despesa; justificativa de ausência de estudo técnico preliminar, mapa de risco e termo de referência; dois orçamentos de empresas; e Minuta do Edital/Aviso de Dispensa Eletrônica.

Oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do Art. 8º, §3º da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o Princípio da Impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública.

É o sucinto relatório. Passamos a análise jurídica.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Inicialmente, cabe destacar que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Secretaria de Assuntos Jurídicos, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o Gestor Público, se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

A manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4.º, da Lei nº 14.133/2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

(Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016).

De fato, presume-se que as justificativas e as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto que será contratado, 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, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

► DA DISPENSA DE LICITAÇÃO – CONTRATAÇÃO DE PEQUENO VALOR - ART. 75, II, DA LEI Nº. 14.133/2021



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Inicialmente, deve-se esclarecer que a Constituição da república, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece a obrigatoriedade da realização do procedimento licitatório para as contratações feitas pelo Poder Público, todavia, vale enfatizar, que o próprio legislador constituinte admitiu a possibilidade de, em situações específicas, a Administração Pública celebre contratos diretos, ou seja, sem a realização do procedimento licitatório, em face de razões de relevante interesse público ou outras circunstâncias expressamente contempladas pela lei como ensejadoras de dispensa ou inexigibilidade de licitação, mas sempre pautando-se nos princípios balizadores da Administração Pública e do Estatuto de Licitações (Lei nº. 14.133/2021).

Disso se extrai que apenas nos casos expressos em lei é viável ao Administrador Público a aquisição de bens ou a contratação de obras ou serviços sem prévio procedimento licitatório, consignando-se que as hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação estão ora previstas nos arts. 74 e 75 da nº. Lei 14.133/2021, respectivamente.

In casu, a justificativa apresentada para a contratação direta foi o critério valorativo dos produtos a ser contratado, de modo a implicar que a realização de procedimento de licitação para a contratação deste seria desarrazoada, haja vista seu valor diminuto, bem como a urgência que o caso requer, em razão de ser aquisição de material farmacológico para paciente específico e em cumprimento de sentença judicial.

Assim de acordo com a Lei nº 14.133/2021, poderá ser dispensada a licitação para aquisições que envolvam valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), conforme estipulado nos termos do Art. 75, II, da mesma Lei de Licitações:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

(...)

Destaca-se, que o Decreto nº. 11.871/23 atualizou os valores estabelecidos pela Lei nº 14.133/21, modificando o valor previsto no Art. 75, inciso II para R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos).

Para este tipo de contratação entendeu o legislador pátrio que em razão do baixo valor, a exigência de um processo formal licitatório seria contrária ao interesse público, vez que o tempo e dispêndio gasto para a contratação seria contraprodutivo e optou por relaxar o dever de licitar em razão do valor da contratação, considerando em especial o princípio da eficiência e o interesse público.

Destarte, mesmos nesses casos o legislador previu a responsabilização solidária, pela contratação indevida, do agente público e do contratado, *in verbis*:

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.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Ressalta-se ainda que a Lei nº 14.133/2021 alterou o Código Penal, criando a figura da contratação direta ilegal, no art. 377-E, com pena de reclusão de 4 a 8 anos e multa para aqueles envolvidos em contratações diretas indevidas.

► **DA DISPENSA DE PEQUENO VALOR E O FRACIONAMENTO ILÍCITO**

No tocante a aferição dos valores que atendam aos limites referidos para as hipóteses de dispensas em razão do valor, cabe recomendar a Autoridade Competente que atente-se ao previsto no §1º, do art. 75, da Lei nº. 14.133/21, para evitar o fracionamento ilícito, vejamos:

(...)

§ 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.

(...)

Em breve síntese, o fracionamento ilícito é caracterizado quando o gestor fraciona a pretensão contratual, quando era possível a ele prever esta necessidade e atender tais necessidades através de uma licitação.

Impõe o legislador, em resumo, que a Administração considere, para os fins de eventual enquadramento na dispensa de licitação pelo valor, a despesa total no exercício financeiro com a contratação de bens e/ou serviços de mesma natureza.

Tais condicionantes, em verdade, visam preservar a própria licitação, na medida que buscam afastar o fracionamento indevido da despesa e com isso impedir que a Administração deixe de cumprir seu dever constitucional de licitar, dando atendimento ao dever de planejamento adequado da contratação.

► **DA DISPENSA ELETRÔNICA**

Não obstante, ainda que se trate de contratação direta, faz-se necessária a formalização de um procedimento que culmine na seleção da proposta mais vantajosa e celebração do contrato. A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos traz um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Assim, a IN SEGES/ME Nº. 67/2021, dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº. 14.133/21, e institui o Sistema de Dispensa Eletrônica, com a finalidade de dotar de maior transparência os processos de aquisição de menor valor.

Em âmbito de sua aplicação para a Administração Pública Municipal o art. 2º da



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

IN SEGES/ME Nº. 67/2021, aduz: “*Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar as regras desta Instrução Normativa*”.

O Art. 4º estabelece as hipóteses em que a dispensa eletrônica deverá ser utilizada:

Art. 4º Os órgãos e entidades adotarão a dispensa de licitação, na forma eletrônica, nas seguintes hipóteses:

(...)

II - contratação de bens e serviços, no limite do disposto no inciso II do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021;

(...)

Outrossim, o §3º, do art. 75, da Lei nº. 14.133/21, estabelece que as contratações diretas pelo valor devem, preferencialmente, ter aviso divulgado em sítio eletrônico oficial pelo prazo mínimo de 3 dias úteis, de forma a convocar os particulares que atuam no ramo do objeto a apresentar propostas, o que se entende salutar, dado que com isso se confere publicidade aos atos e evita-se abusos ou desvios. Acresce, ademais, que deve ser selecionada a proposta mais vantajosa, o que se constitui, aliás, em obrigação do gestor competente.

A respeito o §3º, do art. 75, da Lei nº. 14.133/21, assim dispõe:

(...)

§ 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.

(...)

Observa-se, que a premissa do parágrafo é permitir que, mesmo não havendo uma licitação, possa haver uma concorrência na contratação por dispensa, de modo a permitir que a Administração realize a contratação direta mais vantajosa.

Para tanto, quanto a forma de contratação pretendida, nota estar em acordo com o que recomenda a Lei nº. 14.133/21, visto tratar-se de Dispensa de Licitação, na forma Eletrônica.

► DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

A flexibilização no dever de licitar não implica ausência de processo formal. Ou seja, na contratação direta, é necessário observar a Lei Federal nº. 14.133/2021 no que tange aos procedimentos mínimos e à formalização do processo de contratação direta.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Contudo, nas contratações com fundamento na dispensa do art. 75, inciso II, da Lei nº. 14.133/2021, também deverão ser observadas as exigências do art. 72 do mesmo diploma normativo.

Segundo o art. 72 da Lei Federal na 14.133/2021, “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.

In casu, verifica-se que o agente de contratação justificou a ausência dos seguintes documentos: estudo técnico preliminar, análise de risco e termo de referência, em razão do objeto de contratação ser simples e de pronta entrega.

De outra ponta a escolha do fornecedor e a justificativa do preço são aspectos de certo modo interligados. Todavia, no plano concreto ostentam autonomia, e a justificativa de preço é o componente mais sensível de qualquer contratação direta, visto que o preço influencia substancialmente na avaliação da vantajosidade da proposta, pois, por melhor que seja o objeto adquirido, se o preço for excessivo ou inexequível, o produto final é uma aquisição desvantajosa.

Levando em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação não será examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

Há que se ressaltar, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SEGES/ME Nº 65/2021, que também se aplica às contratações diretas, já a dispensa de licitação, na forma eletrônica também pode ser regrada na IN SEGES/ME Nº 67/2021. Adicionalmente, deve a pesquisa de preços refletir o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

► **DA MINUTA DO AVISO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO**

Nota-se, que a Lei nº. 14.133/21 não estabeleceu nenhum dispositivo para tratar especificamente sobre o conteúdo do aviso de dispensa. Destaca apenas no §3º, do art. 75, que o aviso divulgado em sítio eletrônico oficial deve permanecer, 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.

Nos termos do art. 6ª da IN SEGES/ME Nº. 67/2021, o Órgão licitante deverá inserir no sistema as seguintes informações para a realização do procedimento de contratação:

(...)

- I - a especificação do objeto a ser adquirido ou contratado;
 - II - as quantidades e o preço estimado de cada item, nos termos do disposto no inciso II do art. 5º, observada a respectiva unidade de fornecimento;
 - III - o local e o prazo de entrega do bem, prestação do serviço ou realização da obra;
 - IV - o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;
 - V - a observância das disposições previstas na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.
 - VI - as condições da contratação e as sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;
 - VII - a data e o horário de sua realização, respeitado o horário comercial, e o endereço eletrônico onde ocorrerá o procedimento.
- Parágrafo único. Em todas as hipóteses estabelecidas no art. 4º, o prazo fixado para abertura do procedimento e envio de lances, de que trata o Capítulo III, não será inferior a 3 (três) dias úteis, contados da data de divulgação do aviso de contratação direta.

Quanto a minuta do aviso de dispensa, submetido à apreciação desta SEJUR, nota-se que descrever o número de ordem em série anual, no preâmbulo conta a interessada em licitar, por intermédio do Agente de Contratação, tornando público a abertura de Dispensa de Licitação, na forma Eletrônica, fundamentada no art. 75, inciso II, da Lei nº. 14.133/21, do tipo Menor Preço por Item, indicando, inclusive a legislação pertinente que fundamentará o ato.

Observa-se ainda na minuta do aviso que o objeto que se pretende licitar está descrito de forma clara; informa os locais para a retirada do edital; estabelece os prazos e a forma em que ocorrerá a sessão; dispõe sobre as condições para a participação dos interessados; forma de ingresso na dispensa eletrônica e cadastramento da proposta inicial; destaca como acontecerá a fase de lances e o julgamento das propostas; elenca os documentos exigidos para a habilitação; esclarece como ocorrerá a contratação após a homologação e adjudicação da dispensa; discrimina as sanções para o caso de inadimplemento e demais informações gerais necessárias.

Consta como parte do presente aviso, anexos dispendo sobre: a documentação



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

exigida para habilitação; as obrigações do fornecedor, a forma de recebimento do objeto e o prazo de pagamento, atendendo assim aos preceitos do art. 6ª da IN SEGES/ME Nº. 67/2021, no que tange a composição do aviso de dispensa de licitação, cabendo recomendar apenas o que abaixo segue:

a) Na Cláusula III sugere-se incluir as demais vedações de participação, conforme texto a seguir:

“Não poderá participar, direta ou indiretamente, da dispensa eletrônica ou da execução do contrato agente público do órgão ou entidade contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria, conforme § 1º do art. 9º da Lei n.º 14.133/2021”.

“Terceiros que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica, conforme § 1º do art. 9º da Lei n.º 14.133/2021”.

► DA MINUTA DO CONTRATO

Acerca da formalização do contrato, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 95, flexibiliza a exigência do instrumento de contrato na dispensa de licitação em razão do valor, prevendo a possibilidade de o instrumento ser substituído por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização (de compra ou de ordem de execução de serviço), vejamos:

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;
(...)

Vale evidenciar, por fim, que é preciso que o gestor público, para formalização do presente processo, tome os cuidados necessários, para que na referida contratação sejam respeitados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Art. 37 CF/88).

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, está Assessoria Jurídica ressalva as atribuições próprias desta alçada que não incluem a apresentação e apreciação das justificativas, das especificações, dos valores ou da conveniência e oportunidade, opina pela possibilidade do prosseguimento dispensa de licitação, com fundamento no art. 75, II, da Lei nº 14.133/21, no entanto sugere-se:



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Que na Cláusula III do Aviso de Dispensa, inclua as demais vedações de participação, conforme texto a seguir:

“Não poderá participar, direta ou indiretamente, da dispensa eletrônica ou da execução do contrato agente público do órgão ou entidade contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria, conforme § 1º do art. 9º da Lei n.º 14.133/2021”.

“Terceiros que auxiliie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica, conforme § 1º do art. 9º da Lei n.º 14.133/2021”.

Importa ressaltar, que o presente parecer trata-se de documento meramente opinativo, sem caráter vinculante entre as partes. Tanto é verdade que a gestora pode discordar do posicionamento da parecerista e ordenar que os atos administrativos sejam realizados de forma diversa do que for orientado, responsabilizando-se diante da lei.

Por derradeiro, é nosso dever salientar que as observações feitas ao longo deste parecer são em prol da segurança da própria autoridade competente a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Oportunamente, submetemos os autos à autoridade competente para conhecimento e demais deliberações.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paragominas (PA), 09 de abril de 2024.

Cláudio Luan Carneiro Abdon

Assistente Jurídico do Município