

PARECER JURÍDICO AJ/D168/2024

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 191/2024/ADM

DISPENSA DE LICITAÇÃO ELETRÔNICA – Nº 7/2024-093FMS

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO EM CONSULTORIA E ASSESSORIA DE SERVIÇOS DE APOIO ADMINISTRATIVO PARA A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

SINTESE

Trata-se de solicitação da Comissão Permanente de Licitação do Município de Tucumã, de parecer jurídico acerca da possibilidade legal de contratação de empresa para a prestação de serviço técnico especializado em consultoria e assessoria de serviços de apoio administrativo para a Secretaria Municipal de Saúde.

Com o pedido de parecer, vieram os autos contendo a documentação que se entende pertinente ao caso. É o que se tem a relatar.

Em seguida, exara-se o opinativo e a análise jurídica.

MÉRITO

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 serviços a serem contratados, dadas as suas características e finalidade, enquadram-se no conceito de serviços 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, por ITEM 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 e pelo Decreto Municipal nº 003/2024, de 02 de janeiro de 2024.

4. DO OBJETO

4.1. Este Termo de referência tem por objeto a contratação de empresa para a prestação de serviço técnico especializado em consultoria e assessoria de serviços de apoio administrativo para a Secretaria Municipal de Saúde.

5. CONDIÇÕES GERAIS DA CONTRATAÇÃO

5.1. O Presente Termo de Referência tem por objetivo a contratação de empresa para a prestação de serviço técnico especializado em assessoria administrativa – apoio administrativo, com orientação para busca da melhoria da eficiência, sugerindo alteração que estabeleçam padronização de rotinas e operações. Bem como orientação e planejamento estratégico para cumprimentos de todas as obrigações e novas demandas juntos as contratações voluntários e operações de crédito, nos termos da tabela abaixo, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento.

PLANILHA DESCRITIVA

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UND.	QTD.	VALOR UNITÁRIO (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)
01	ASSESSORIA DE SERVIÇOS DE APOIO ADMINISTRATIVOS	MÊS	12	4.209,293	50.511,52
VALOR TOTAL ESTIMADO R\$					50.511,52

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 serviços, 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\$ 50.511,52 (cinquenta mil, quinhentos e onze reais e cinquenta e dois centavos), conforme custos unitários apostos na tabela acima.

5.5. O prazo de vigência da contratação é de 12 (doze) contados da assinatura do contrato, na forma do artigo 105 da Lei nº 14.133, de 2021.

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 presente solicitação justifica-se devido a necessidade de contratação de serviços de terceiros com habilidade no ramo de consultoria e assessoramento em gestão administrativa e planejamento, em caráter preventivo e corretivo, com objetivo de planejar e acompanhar o desenvolvimento e a execução das atividades e dos serviços concernentes ao planejamento, observadas as normas dos respectivos órgãos setoriais, com o monitoramento de ações de forma antecipada para cumprimento dos índices de aplicação de verbas públicas, afim do equilíbrio financeiro para evitar a ocorrência de déficit. Dando apoio administrativo, com orientação para busca de melhoria da eficiência, sugerindo alteração que estabeleçam padronização de rotinas e operações. Orientação e planejamento estratégico para cumprimentos de todas as obrigações e novas demandas juntos as contratações voluntários e operação de crédito.”

Quanto à formação do preço, foi asseverado no item 16.2:

“16.2. Na composição dos preços, foi levado em consideração a média de preço/valor apurados a partir de 03 (três) orçamentos recebidos de empresas especializadas no ramo e Portal Nacional das 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 seiscientos 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\$ 50.511,52 (cinquenta mil, quinhentos e onze reais e cinquenta e dois 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 espeque, 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.

No caso de Dispensa de Licitação, a legislação não impõe regras objetivas quanto à quantidade de empresas chamadas a apresentarem propostas e a forma de seleção da contratada, mas determina que essa escolha seja justificada. Acórdão 2186/2019 TCU Plenário.

Por conseguinte, consoante sedimentado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União e no Artigo 72, incisos VI e VII, o processo de Dispensa deverá ser instruído com elementos que demonstrem a razão da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço, não impondo de forma objetiva as regras quanto à quantidade e a forma de seleção do contratado, ou seja, deve ser justificado no processo a escolha do fornecedor.

Por fim, recomendo a Secretaria requisitante que sempre analise toda a documentação necessária da empresa que apresentou melhor proposta, para verificação da regularidade fiscal e trabalhista.

Assim, observadas as prescrições suscitadas acima, vislumbro de plano a existência de autorização legal para contratação direta dos serviços. 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 direta dos serviços.

Este é o parecer jurídico, o qual submeto à apreciação e quaisquer considerações das autoridades competentes.

Tucumã-PA, 15 de julho de 2024.

SÁVIO ROVENO OAB/PA 9561
Assessoria Jurídica