



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE GURUPÁ**

**PROCESSO N° 240602/2024**

**DISPENSA DE VALOR**

**ASSUNTO:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE MATERIAIS PERMANENTES PARA USO NA ESCOLA DE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE GURUPÁ.

DIREITO ADMINISTRATIVO.  
LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSA  
DE VALOR. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL:  
LEI N° 14.133/2021. ANÁLISE  
JURÍDICA DA FASE PREPARATÓRIA.

**I - RELATÓRIO**

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a contratação de empresa especializada para fornecimento de materiais escolares permanentes, mediante contratação direta, na modalidade dispensa de valor, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

É a síntese do necessário.

**II - DA APRECIÇÃO JURÍDICA**

**A) FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei n° 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC):

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.

§ 1° 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



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE GURUPÁ**

contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

**Enunciado BPC nº 7** 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.

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. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Nesse sentido também é o entendimento do TCU:

"344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: '**O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico**



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE GURUPÁ**

**não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital."**

(Acórdão TCU 1492/21)

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências sempre observado princípio da segregação de funções.

Finalmente, 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. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração

**B) DO PROCEDIMENTO DE DISPENSA DE VALOR.**

Convém observar que a Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, especifica algumas exceções em que a licitação é dispensada, dispensável ou inexigível. Com relação à licitação dispensável, as hipóteses estão previstas no art. 75 da Lei nº. 14.133/21. Nesses casos, a licitação é viável, tendo em vista a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados. Todavia, o legislador elencou determinadas situações em que a licitação pode ser afastada, a critério do administrador, para atender o interesse público de forma mais célere e eficiente.

Nesse contexto, a Instrução Normativa SEGES n. 67/2021, do Ministério da Economia, regulamentou o procedimento de dispensa de licitação, na forma eletrônica, com o objetivo de dar maior transparência a esse tipo de contratação direta, prestigiando o princípio da impessoalidade na escolha no fornecedor.

O procedimento, além de ser mais transparente, visa, consequentemente, a buscar o aumento na competitividade, a redução de custos e a agilidade dos processos. Ainda, prevê o art. 4º da mencionada Instrução Normativa que a dispensa eletrônica também será utilizada na contratação de obras, bens



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE GURUPÁ**

e serviços, incluídos os serviços de engenharia, nas hipóteses dos incisos I e seguintes do caput do art. 75 da Lei n. 14.133/2021, quando cabível.

A cotação é realizada em sessão pública virtual, por meio de sistema eletrônico, o qual promove a comunicação na internet e permite o encaminhamento eletrônico das propostas, com a possibilidade de lances sucessivos, em valor inferior ao último preço registrado, conforme previsto nos arts. 8º, 11 e 12 da IN SEGES/ME n. 67/2021.

Apesar a portaria IN n. 67/2021 do Governo Federal não ser vinculativa a esta municipalidade, ela pode seguir as orientações do governo federal caso assim deseje conforme o art. 187 da Lei 14.133/2021; **o que não foi feito no presente caso, não tendo sido realizado a dispensa eletrônica como preceitua preferencialmente a lei.**

Devendo a autoridade competente justificar o porquê a contratação direta fora realizada sem observância da modalidade eletrônica.

No caso em comento, **busca-se o fornecimento de materiais escolares permanentes**, cuja justificativa encontra-se inicialmente no Documento de Oficialização da Demanda, elaborado pela autoridade competente, porém não se vislumbra nos autos Termo de Referência e dispensado o ETP.

Nos moldes previstos no artigo 75, II, da Lei nº. 14.133/21, com atualização de valores dada pelo Decreto nº 11.871/2023, a licitação será dispensável quando a aquisição envolva o emprego de recursos inferiores a R\$ 59.906,02. Sabe-se que cabe ao administrador fazer a análise do caso concreto, com relação ao custo-benefício desse procedimento, levando-se em conta o princípio da eficiência e o interesse público que a contratação direta proporciona.

Contudo, 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.

Quanto a pesquisa, essa assessoria pontua que não se encontra de acordo com os preceitos legais estabelecidos pela doutrina. Isto porque o artigo 23 supra deve ser interpretado com o critério topográfico segundo a melhor doutrina, isto é:



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE GURUPÁ**

deve ter prioridade a pesquisa de preços do inciso I, II e III antes de se realizar a cotação direta com os fornecedores. Neste sentido também o acórdão do TCU:

"As pesquisas de preço para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma 'cesta de preços', devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cesta de preços referenciais" (Acórdão 1875/2021 - Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro)

Portanto, observa-se que, nos presentes autos, não consta a cotação de preços realizada junto a empresas, seja de forma direta ou por meio de "cesta de preços". Dessa forma, não há elementos que permitam afirmar a regularidade da pesquisa de preços conforme o dispositivo do artigo 23 e a doutrina e jurisprudência aplicáveis.

Acaso não seja possível seguir os incisos de forma topográfica, o TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas. Se não for possível, deve **consignar a justificativa nos autos**. Alerta-se, porém, que o atendimento à orientação da Egrégia Corte de Contas nem sempre é suficiente para fixar um parâmetro de preços aceitável.

Falhas comuns são a limitação ao universo de empresas pesquisadas e a cotação dos preços praticados no varejo, quando o volume da contratação permitiria eventual ganho de escala, com redução dos preços obtidos. Assim, para evitar distorções, "além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomende, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa", tais como bases de sistemas de compras e avaliação de contratos recentes ou vigentes.

Observe-se que as empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão nº 1.782/2010-Plenário) e que não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara).'

Ademais, vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para aquilatar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para verificar a existência de recursos suficientes para custeá-la.



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE GURUPÁ**

Serve, também, para afastar o risco de limitação ou ampliação indevida da participação no certame, uma vez que o valor contratual estimado é determinante para definir se a licitação deve ser destinada exclusivamente às microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas.

Noutro prisma, através da Resolução de Consulta n. 020/2016 o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, preconiza que não basta a apresentação dos três orçamentos, especialmente se envolverem valores altos e materiais de grande relevância, cabendo ao órgão licitante balizar os orçamentos à luz do que se pratica dentro da própria Administração Pública, adotando os preços praticados pela Administração Pública, como fonte prioritária, além de consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público (Compras.net, Portal dos tribunais de contas e portal nacional de compras públicas); fornecedores e catálogos de fornecedores; analogicamente com compras/contratações realizadas por corporações privadas, ou outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas.

Portanto, a pesquisa de preços nos presentes autos encontra-se irregular conforme o dispositivo do artigo 23, §1º; e consoante a doutrina e jurisprudência.

|                           |
|---------------------------|
| <b>III - DA CONCLUSÃO</b> |
|---------------------------|

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica entende que o procedimento de **dispensa de licitação por valor**, nos termos do art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021, encontra fundamento legal e pode ter seguimento, uma vez que o valor estimado da contratação se mantém dentro do limite estabelecido pela legislação vigente.

Não obstante, ressalta-se a necessidade de **ajustes pontuais** nos autos, a fim de garantir maior segurança jurídica e regularidade do processo:

1. **Justificativa quanto à ausência de utilização da dispensa eletrônica** - A Lei nº 14.133/2021 e a IN SEGES/ME nº 67/2021 estabelecem como regra preferencial o uso do meio eletrônico para contratações diretas, de modo que a autoridade competente deve fundamentar nos autos as razões pelas quais a contratação não observou a forma eletrônica, ainda que se trate de faculdade para a



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE GURUPÁ**

Administração Municipal.

2. **Ajustes na pesquisa de preços** - por não constar nos autos a pesquisa de preços em desconformidade com o art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como com as orientações do TCU. Recomenda-se, portanto, que o setor técnico complemente a instrução processual com a adequada indicação das fontes de pesquisa dos valores, ou justifique a impossibilidade, nos termos da legislação e da jurisprudência.

Assim, **opina-se pelo prosseguimento do processo administrativo**, com a devida adoção das medidas saneadoras indicadas, **sem necessidade de devolução integral dos autos**, desde que as correções recomendadas sejam efetivadas pela área técnica e devidamente juntadas antes da assinatura do contrato.

É o parecer.

Gurupá/PA, 28 de junho de 2024.

**JORGE LUIS DE ALMEIDA GOMES PROCURADOR GERAL DO  
MUNICÍPIO.**