



Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

PARECER JURÍDICO Nº 03/2024

Ref.: DISPENSA DE LICITAÇÃO nº. 02/2024 - **I.** Contratação de empresa para prestação dos serviços de buffet, com o fornecimento de decoração, garçons, fritadeira, copeira e pessoal de apoio, para o evento “Honraria Heley de Abreu”, que ocorrerá no dia 08 de março de 2024, na sede da Câmara Municipal de Itabaiana; **II.** Aquisição de arranjos de flores para entrega as homenageadas da noite, além de rosas individuais para mulheres presentes no evento e; **III.** Aquisição de troféus para entrega as homenageadas na “Honraria Heley de Abreu”, que ocorrerá no dia 08 de março de 2024.

ANÁLISE JURÍDICA. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. BUFFET, SERVIÇOS DE DECORAÇÃO e TROFÉUS. DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR. VALOR GLOBAL DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO DENTRO DO LIMITE PREVISTO NA LEI DE LICITAÇÕES. PELA LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise dos aspectos legais do procedimento tombado sob a nomenclatura “**DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº. 02/2024**”, no qual a **CÂMARA DE VEREADORES DE ITABAIANA/SE** objetiva a contratação de empresa para prestação dos serviços de buffet, com fornecimento de garçons, fritadeira, copeira e pessoal de apoio; decoração e entrega de troféus para o evento Honraria “*Heley de Abreu*”, que ocorrerá no dia **08 de março de 2024**, na sede da Câmara Municipal de Itabaiana/SE.

Em consulta realizada ao **PLANO DE CONTRATAÇÃO ANUAL – PCA** de 2024 deste **Poder Legislativo**, temos a estimativa de **R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)** para Serviços de Festividades e Homenagens, os quais consistem na contratação do serviço de *buffet* e ornamentação para eventos desta natureza.

Compõem o processo administrativo a pesquisa de preços direta com 03 (três) fornecedores, ressaltando que com relação a entrega dos troféus há orçamento de uma empresa a mais.

Os autos seguem a esta Procuradoria para opinião da legalidade do procedimento.

É o breve relatório. À fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Já sob a égide da antiga **Lei de Licitações e Contratos – Lei nº. 8.666/93** – existia posicionamento pacífico de que a análise do órgão de assessoramento jurídico deveria tão somente se restringir aos aspectos legais-formais, não cabendo ao parecerista adentrar no mérito da contratação, haja vista ser esta uma prerrogativa do gestor público lastreada na oportunidade e na conveniência, no caso do **Presidente da Câmara de Vereadores de Itabaiana/SE**.

Neste sentido, merece menção a fundamentação do **Min. Gilmar Mendes**, do **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF**, no **HC 171.576**, publicado em **05.06.2019**:

“[...]”

É que, no processo licitatório, não compete ao assessor jurídico averiguar se está presente a causa de emergência, mas apenas se há nos autos, decreto que a reconheça. Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades.” (grifo nosso)

Na mesma linha de raciocínio encontra-se o **Enunciado 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU**:

“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”. (grifo nosso)

A **Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº. 14.133/2021** – reforça o entendimento da limitação do Assessor Jurídico aos aspectos formais ao determinar que a análise jurídica se dará ao final da fase preparatória para o controle de legalidade, ou seja, antes da exteriorização do procedimento com a publicação do edital.

Art. 53, caput: 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.

Desta maneira, reafirma-se que a análise se restringirá aos aspectos legais.



Quando da necessidade para contratar ou executar obras, serviços ou reformas, o Poder Público deve observar um procedimento rigoroso e determinado para a realização de tais atividades. Este procedimento se chama licitação.

Segundo o renomado professor Celso Antônio Bandeira de Mello¹:

“licitação – em sua síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas.”

O procedimento da licitação está previsto em **Nossa Constituição Federal**, em seu **art. 37, inciso XXI**:

“XXI - 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.”

E também reiterado no **art. 175 da Nossa Carta Magna**:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Todavia, o ordenamento jurídico pátrio, ao mesmo tempo em que impõe a obrigatoriedade da licitação, mitiga-a quanto a determinados bens ou serviços, tendo em vista a existência das hipóteses de contratação direta – por dispensa ou por inexigibilidade. Aliás, ressalte-se que o **inciso XXI, art. 37 da Constituição Federal** – supramencionado - inicia fazendo ressalvas a casos específicos que não precisam ser licitados.

No caso em estudo, serão realizados esclarecimentos acerca da dispensa da licitação como forma de manter a objetividade do presente parecer, tendo em vista que é deste instituto que trata o procedimento apresentado.

A licitação dispensável constitui uma faculdade conferida à Administração Pública em hipóteses exaustivamente listadas na **Lei de Licitações**. Ou seja, se o objeto contratado estiver enquadrado em uma das possibilidades previstas no **art. 75 da Nova Lei de Licitações**, o

¹ Curso de Direito Administrativo. Editora Malheiros. 33ª ed, 2016, São Paulo, p.540

Administrador Público poderá dispensar a ampla concorrência, desde que, óbvio, devidamente justificado.

No caso em estudo, a licitação é dispensável em razão do *pequeno valor*, situação prevista no **art. 75, inciso II, da *novel Lei***:

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;

Por força do **Decreto nº. 11.871/2023**, o limite previsto atualizado é de **R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos)**, logo sendo este o valor máximo nos casos que não envolvam obras, serviços de engenharia ou de manutenção de veículos automotores.

2.1. DOS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA – ARTIGO 72 DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.

Quando da possibilidade de contratação direta como a que esta Câmara de Vereadores está realizando, o Legislador determinou que fossem obrigados os documentos listados no **art. 72 da Lei nº. 14.133/2021**.

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.

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.





Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

Por ser este parecer jurídico o último ato da fase preparatória, então neste momento procedimental há de analisar somente os documentos previstos nos incisos I e II do artigo retro mencionado há somente a analisar.

Com relação ao documento de formalização da demanda – percebemos a sua existência no processo administrativo e que demonstra a necessidade, justificativa, quantidades dos itens a serem contratados.

Ainda no inciso I, necessário salientar que o **Estudo Técnico Preliminar – ETP** é facultado nos casos de contratação através de dispensa pelo baixo valor, consoante previsto por **Instrução Normativa nº. 58/2022** e na **Resolução nº. 03/2023** desta **Câmara de Vereadores de Itabaiana/SE**:

Art. 14. A elaboração do ETP:

I - é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e

Art. 3º, § 2º. A elaboração do ETP será facultativa nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do artigo 75 e do § 7º do artigo 90 da Lei Federal nº 14.133/21;

Porém, há no procedimento administrativo o **Termo de Referência**, a qual a definição é a seguinte:

Art. 6º, inciso XXIII: - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

Da análise do referido documento, temos que todos os requisitos exigidos foram observados pelo membro da equipe de apoio. Isto porque, se trata de uma **Honraria** entregue a





Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

mulheres na data 08 de Março (Dia Internacional da Mulher) pelos serviços prestados ao **Município de Itabaiana/SE**. Além das homenageadas, haverá a presença de familiares, convidados e autoridades, logo sendo de bom tom o serviço de *buffet* para as mencionadas pessoas.

Aliás, da especificação dos itens a serem servidos, não consta nenhum artigo de luxo ou nenhum outro bem consumível de extravagância ou opulência, em respeito ao que preconiza o **Decreto Federal nº. 10.818/2021**.

No tocante ao inciso II – estimativa de preços – alguns pontos merecem ser abordados. Inicialmente, os preços foram orçados segundo a quantidade de itens especificadas no **Documento de Formalização de Demanda** e no **Termo de Referência**.

O **Art. 23 da Lei nº. 14.133/2021** consagrou duas sistemáticas para auxiliar a estimativa de preços, sendo uma para aquisição de bens e contratação de serviços em geral e outra para obras e serviços de engenharia.

Para garantir uma maior objetividade a este parecer, por motivos óbvios, ficará somente restrito a avaliação de preços para os bens e os serviços em geral, que possui a seguinte redação:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Ainda não existe entendimento consolidado em doutrina ou em jurisprudência de que os membros da equipe de apoio devem obedecer de forma sequencial os incisos acima para a

estimativa do preço. Esta Câmara de Vereadores optou pela pesquisa direta, isto é, a obtenção de orçamentos com três fornecedores até porque diante da especificidade das contratações (serviços de comida e de bebida, por exemplo), do local de prestação, entre outras questões não foram encontradas informações suficientes no **Plano Nacional de Contratações Públicas - PNCP**.

Como maneira de garantir uma maior publicidade, maior número de interessados, o que acarreta em uma maior concorrência e uma maior vantagem na contratação, foram solicitados orçamentos a 19 (dezenove) empresas, contudo somente 3 (três) responderam para os serviços de *buffet*, arranjo e rosas e 4 (quatro) de troféus em acrílico.

Percebe-se que este Poder Legislativo buscou garantir o melhor preço quando da fixação da estimativa, em que pese poucas empresas demonstrarem interesse, somente três de dezenove enviaram os orçamentos para os serviços de *buffet*, arranjo e rosas e quatro empresas para os troféus que serão entregues no evento.

Houve uma pesquisa direta séria sem qualquer tipo de direcionamento, portanto justificada a estimativa de preços alcançada.

2.2. DAS CONTRATAÇÕES EM VALORES INFERIORES A R\$ 59.906,02 (CINQUENTA E NOVE MIL NOVECENTOS E SEIS REAIS E DOIS CENTAVOS) – DA DISPENSA EM RAZÃO DO VALOR

Como já demonstrado, a contratação dos serviços e bens será mediante dispensa em razão do baixo valor, nos termos do **art. 75, inciso II, da Lei nº. 14.133/2021**.

Sobre a dispensa em razão do valor, está previsto:

Art. 75, § 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.

O citado parágrafo traz requisitos cumulativos a serem rigorosamente observados.

O primeiro é que o somatório das contratações leva em consideração todo o exercício financeiro, isto é, valerá para todo o ano de 2024 deste Poder Legislativo, não podendo ultrapassar o teto de gastos anteriormente descrito - **R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos)**.

Já o segundo – *contratações no mesmo ramo de atividade* – de interpretação mais tormentosa, haja vista a necessidade de descobrir o que justamente é o mesmo “*ramo de atividade*”.

Para isto, recorreremos à doutrina especializada²:

“A Instrução Normativa SEGES/ME 67/2021 dispôs sobre o processo eletrônico de dispensa de licitação, no âmbito da Administração Federal, direta, autárquica e fundacional. Previu, no art. 4º, §2º, que para fins de somatório, considera-se ramo de atividade ‘a partição econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE’. Em tese, nos termos do dispositivo, se dois objetos estiverem identificados na mesma subclasse da CNAE, pertencem ao ‘mesmo ramo de atividade’”.

(grifo nosso)

Portanto, o entendimento adotado era que o enquadramento na mesma subclasse da CNAE era o mesmo ramo de atividade, por força do **art. 4º, §2º, da Instrução Normativa SEGES/ME 67/2021**.

Art. 4º Os órgãos e entidades adotarão a dispensa de licitação, na forma eletrônica, nas seguintes hipóteses:
§ 2º Considera-se ramo de atividade a partição econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE”

A propósito, o próprio **Poder Legislativo Local** expediu regulamento para os casos de dispensa com redação idêntica à da referida **Instrução Normativa**. Vejamos o **art. 2º, §2º da Resolução nº. 03/2023 desta Câmara de Vereadores**:

Art. 2º, §2º: Considera-se mesmo ramo de atividade a partição econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE.

² JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. pág. 1.047

Em consulta junto ao *site* do **INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE**³, responsável por identificar a subclasse, temos as seguintes divisões:

- a) Serviços de *buffet*: Sub-classe nº. 5620-1/02 Serviços de alimentação para eventos e recepções – bufê;
- b) Decoração com “Arranjo contendo 6 rosas” e “Rosa arrumada”: Sub-Classe nº 8299-7/99 Outras atividades de serviços prestados principalmente às empresas não especificadas anteriormente, cujo código é o 8299-7/99 (Decoração de Festas e Eventos, exceto organização; serviços de);
- c) Troféus para entrega: Sub-Classe nº. 3299-0/99 Fabricação de produtos diversos não especificados anteriormente, de Código 3299-0//99 (Troféus de qualquer material, para comemorações ou competições; fabricação de);

Assim, como as subclasses do CNAE são distintas, os ramos de atividade são diferentes, seria como se estivessem sendo feitas três tipos de dispensas distintas: serviços de *buffet*, decoração e troféus, em que todas as estimativas estão abaixo do limite máximo permitido. situação que permite a realização da dispensa pelo baixo valor das contratações.

A título de comentário, *mister* comentar, em 29 de Março de 2023, o Governo Federal publicou a **Instrução Normativa SEGES nº. 08/2023**, a qual deu a nova redação à **Instrução Normativa nº. 67/2021**:

Art. 4º §2º. Considera-se ramo de atividade a linha de fornecimento registrada pelo fornecedor quando do seu cadastramento no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), vinculada:

*I – à classe de materiais, utilizando o Padrão Descritivo de Materiais (PDM) do Sistema de Catalogação de Material do Governo federal; ou
II – à descrição dos serviços ou das obras, constante do Sistema de Catalogação de Serviços ou de Obras do Governo federal.*

Com a nova redação, o Governo Federal passou a diferenciar os ramos de atividade das subclasses do CNAE por linhas de fornecimento do cadastramento junto ao SICAF.

Ainda assim, em consulta realizada⁴, as linhas de fornecimento são diferentes, o que ratifica a possibilidade de realizar a dispensa dos itens contratados:

³ Disponível em: <https://concla.ibge.gov.br/busca-online-cnae.html>. Acessado em 26 de Fevereiro de 2024.

⁴ Disponível em: <https://www3.comprasnet.gov.br/sicaf-web/public/pages/consultas/consultarLinhaFornecimento.jsf>. Acessado em 26 de Fevereiro de 2024.

- a) *Buffet*: 12807;
- b) *Decoração - Eventos / Solenidades*: 17019;
- c) *Troféu*: Classe 8455, Código 1453

Por fim, porém não importante, cumpre destacar que não está sendo adquirido nenhum item de luxo, nos termos do **Decreto nº. 10.818/2021** combinado com o **art. 187 da Nova Lei de Licitações e Contratos**.

Art. 187. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei.

É a fundamentação. À conclusão.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, esta **PROCURADORIA JURÍDICA OPINA PELA LEGALIDADE** do procedimento administrativo analisado, alertando a necessidade de divulgar aviso em sítio eletrônico desta **Câmara de Vereadores**, pelo prazo mínimo de 03 (três) dias úteis, com especificação dos objetos pretendidos, a manifestação no interesse em obter propostas adicionais de eventuais interessados e; divulgação dos extratos dos gastos junto ao **PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA – PNCP**, tudo conforme **Art. 75, §3º e 4º, da Lei nº. 14.133/2021⁵**.

É a conclusão. À apreciação superior.

Itabaiana/SE, 27 de Fevereiro de 2024.


RAFAEL RAMOS ELOY
Procurador Legislativo

⁵ § 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.

§ 4º As contratações de que tratam os incisos I e II do **caput** deste artigo serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).