



FL N° 77

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

PARECER JURÍDICO Nº 06/2024

Ref.: DISPENSA DE LICITAÇÃO – Fornecimento de móveis planejados em MDF, especificadamente, mesa de reunião com base em metal, mesas em L com base em painel MDF para os gabinetes, gaveteiro para cozinha, mesas comuns com pés em metal para antessalas, entre outras demandas da Câmara Municipal de Itabaiana/SE.

ANÁLISE JURÍDICA. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI nº. 14.133/2021. EQUIPE DE APOIO QUE SOLICITOU ORÇAMENTO COM 15 (QUINZE) EMPRESAS. ESTIMATIVA DE PREÇO QUE AUTORIZA A DISPENSA EM RAZÃO DO VALOR. PELA LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise dos aspectos legais do procedimento tombado sob a nomenclatura “**DISPENSA DE LICITAÇÃO nº 03/2024**”, no qual objetiva o Fornecimento de móveis planejados em MDF, especificadamente, mesa de reunião com base em metal, mesas em L com base em painel MDF para os gabinetes, gaveteiro para cozinha, mesas comuns com pés em metal para antessalas, entre outras demandas 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\$ 200.000,00 (duzentos mil reais)** para a contratação do referido serviço, objeto da presente licitação.

Compõem o processo administrativo o Documento de Formalização de Demanda – DFD; Pedido de Cotação de Preços; Termo de Referência; Mapa de Comparação de Preços; Minuta do Edital e do Contrato; Orçamentos solicitados.

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

É o breve relatório. À fundamentação.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

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 emergencialidade, 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.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

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 suma 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.

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



FL N° 80
9

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

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 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;



FL N° 83

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

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.

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**.

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:



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

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;

O presente procedimento administrativo é para a contratação de serviço para fornecimento de móveis planejados em MDF, especificadamente, mesa de reunião com base em metal, mesas em L com base em painel MDF para os gabinetes, gaveteiro para cozinha, mesas comuns com pés em metal para antessalas, entre outras demandas da Câmara Municipal de Itabaiana/SE.

Em razão da reforma realizada no Prédio da Câmara de Vereadores de Itabaiana/SE, a qual está sendo ampliada, tudo conforme **Tomada de Preço nº. 01/2023**, a qual originou o **Contrato nº. 015/2023**.

Diante do aumento do espaço físico do prédio do **Poder Legislativo Municipal**, há a necessidade da aquisição de novos móveis para os ambientes.

No tocante ao inciso II – estimativa de preços – alguns pontos merecem ser abordados. Inicialmente, os preços foram orçados segundo a quantidade de itens especificados 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.



FL N° 83

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

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, pelo menos, três fornecedores até porque diante da especificidade do serviço que será prestado (serviço de marcenaria), 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 15 (quinze) empresas, contudo somente 3 (três) responderam. Destas três, os orçamentos enviados foram de **R\$ 56.750,00 (cinquenta e seis mil, setecentos e cinquenta**



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

reais), R\$ 60.900,00 (sessenta mil e novecentos reais) e R\$ 61.368,00 (sessenta e um mil, trezentos e sessenta e oito reais), o que atinge a média de R\$ 59.672,67 (cinquenta e nove mil, seiscentos e setenta e dois reais e sessenta e sete centavos).

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)**.

Com base na pesquisa de orçamentos através de consulta direta com fornecedores locais, o valor global estimado do contrato é de **R\$ 59.672,67 (cinquenta e nove mil, seiscentos e setenta e dois reais e sessenta e sete centavos)**, quantia inferior ao teto previsto na **Lei de Licitações**.

É a fundamentação. À conclusão.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

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 do serviço contratado, 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. 14.133/2021²**.

É a conclusão. À apreciação superior.

Itabaiana/SE, 04 de Abril de 2024.

Rafael Ramos Eloy
RAFAEL RAMOS ELOY
Procurador Legislativo

² § 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).

9