

## **PARECER TÉCNICO Nº 41/2023 - Ref. Processo Administrativo nº 29/2023**

Processo Administrativo nº 29/2023. Câmara Municipal de Lima Duarte, MG. Contratação direta. Dispensa eletrônica. Dispensa de licitação com fundamento no art. 75, inc. II da Lei Federal nº 14.133/21. Controle preventivo da legalidade, art. 53 c/c art. 72, inc. III, ambos da Lei Federal nº 14.133/21. Valor inferior aos limites legais. Contratação de empresa especializada no fornecimento de coroas de flores fúnebres, para atender as necessidades da Câmara Municipal de Lima Duarte.

### **I- RELATÓRIO**

Trata de procedimento de gestão administrativa que visa a “*Contratação de empresa especializada no fornecimento de coroas de flores fúnebres, para atender as necessidades da Câmara Municipal de Lima Duarte*” atendendo a demanda da Mesa Diretora, relatada pela Chefe de Secretaria, por meio de Dispensa Eletrônica de Licitação, fundamentada no inc. II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/21.

Consta nos autos, no Documento de Formalização da Demanda, justificativa para a contratação que se pretende, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, todos elaborados pela Chefe de Secretaria e, minuta do Aviso de Contratação Direta, Dispensa Eletrônica nº 02/2023, elaborado pela Agente de Contratação, para análise.

O processo administrativo foi enviado a Assessoria Parlamentar, a fim de se lavrar parecer jurídico conclusivo, na forma do art. 53 e do inc. III do art. 72, ambos da Lei Federal nº 14.133/21, bem como considerando o disposto na Lei Municipal nº 1.825/16, por meio do e-mail institucional recebido na data 31/10/2023. Assevera a Agente de Contratação que os autos do processo estão disponíveis de forma digitalizada no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo.

Saliento, por oportuno, que nos dias 01, 02, 03 e 15/11 não houve expediente em virtude de feriado e ponto facultativo.

É o que há de mais relevante para relatar.

### **II - ANÁLISE TÉCNICA**

A presente manifestação tem o escopo assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela também envolve o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos a serem celebrados e publicados.

Ressalto que a presente manifestação toma por base - exclusivamente - os documentos autuados até o presente momento e que à luz do disposto na Lei Municipal nº 1.825/16 incumbe a Assessora Parlamentar prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do Poder Legislativo, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

É meu dever 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 por lei, avaliar e acatar ou não acatar tais ponderações. Não obstante o informado, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Com a finalidade de alertar aos setores solicitantes, aponto a necessidade de se realizar a descrição minuciosa do objeto. **No caso em análise o que se pretende, s.m.j., é “aquisição de coroas de flores para prestar homenagem póstuma” ao invés de “contratação de empresa especializada no fornecimento de coroas de flores fúnebres”, fato a ser analisado pelo setor solicitante.**

Cabe também alertar para que, **caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes**, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Necessário que a Administração aponte, de forma clara, se a despesa decorrente da aquisição está devidamente prevista nas leis orçamentárias.**

Destaca-se que a Câmara Municipal de Lima Duarte pretende contratar diretamente pessoa jurídica, através do presente processo de dispensa eletrônica de licitação, conforme especificação e justificativa apresentadas, com fulcro no inc. II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/21.

No caso em análise, há que se verificar se a Administração poderá ou não contratar de forma direta, ou seja, com dispensa de licitação.

Como é cediço, a licitação é o processo mediante o qual a Administração oferece igualdade de oportunidade a todos os que com ela queiram contratar, preservando a equidade no trato do interesse público, tudo a fim de cotejar propostas para escolher aquela que lhe seja a mais vantajosa.

As normas gerais acerca de licitação e contratos administrativos estão contidas na Lei Federal nº 14.133/21, bem como na Constituição Federal que consagra princípios e regras fundamentais acerca da organização do Estado. A licitação é regida por princípios gerais que interessam a toda a atividade administrativa, como os mencionados pelo art. 37, *caput*, da CF/88, quais sejam legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Todavia, existem alguns princípios específicos que acentuam as peculiaridades próprias do procedimento licitatório, em especial, princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, dentre outros (art. 5º da Lei Federal nº 14.133/21).

**A ponto a necessidade de se ocorrer a segregação de funções** na forma apontada na Lei Federal nº 14.133/21, inclusive diversificando os responsáveis pelas formalizações de demandas, estudo técnico preliminar e termo de referência, assegurando a eficácia e a efetividade dos referidos documentos.

Na qualidade de processo em que se procede ao cotejo de propostas, a licitação pressupõe a viabilidade da competição. Porém, existem situações em que, embora viável, a competição não se afigura conveniente ao interesse público por manifesto desequilíbrio na relação custo-benefício, ou seja, o investimento necessário à realização do procedimento licitatório seria maior que o próprio resultado a ser alcançado.

Se não houver interesse público na realização de licitação, esta não deverá ocorrer, revelando os casos denominados de dispensa, conforme previsto no inc. XXI do art. 37 da Constituição Federal e no art. 75 da Lei Federal nº 14.133/21.

Assim, em algumas situações previamente estabelecidas pela legislação, a regra de licitar cede espaço ao princípio da economicidade ou outras razões que revelem nítido interesse público em casos em que a licitação é dispensada ou considerada inexigível.

De acordo com Jorge Ulisses Jacoby Fernandes isso ocorre porque "*o princípio constitucional da licitação, como todas as regras de Direito, não têm valor absoluto, devendo ser coordenado com os outros princípios do mundo jurídico*" (Contratação Direta sem Licitação, 5ª. ed., Brasília Jurídica, 2004, p. 178).

A contratação direta não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a Administração Pública, ou seja, não caracteriza poder discricionário puro ou livre atuação administrativa. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes.

Nos moldes previstos no **inc. II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/21**, com **atualização de valores dada pelo Decreto nº 11.317/22**, a **licitação será dispensável quando a aquisição envolva o emprego de recursos inferiores a R\$ 57.208,33** (cinquenta e

sete mil duzentos e oito reais e trinta e três centavos), no caso de outros serviços e compras, valor que atende ao processo em análise (fls. 43).

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.

No caso em análise, busca-se a aquisição de coroas de flores para prestar homenagens póstumas, na forma estabelecida pela Resolução nº 18/2023, cuja justificativa encontra-se inicialmente no Documento de Formalização da Demanda, elaborado pela Chefe de Secretaria. Conforme consta nos autos, foi elaborado estudo técnico preliminar, ratificado pela Mesa Diretora quando da autorização pela modalidade de licitação, conforme documento de fls. 44.

A recomendação da lei de licitações é 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, assim entendendo ser possível a contratação direta dos serviços requeridos, através de dispensa de licitação, com fundamento na Lei de Licitações, mas é necessário verificar também as demais formalidades exigidas, as que passo a análise:

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.

Os autos do processo estão instruídos com os seguintes documentos:

1. Documento de formalização de demanda (fls. 07/08), estudo técnico preliminar (fls. 17/40) e termo de referência (fls. 09/16), contendo os elementos necessários para caracterizar o objeto requisitado conforme exigido no art. 72, inc. I da Lei Federal nº 14.133/21.

Em relação ao termo de referência este deve atender aos requisitos do inc. XXIII do art. 6º, destaque:

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;

**2. Estimativa de despesa deve ser elaborada na forma prevista no art. 23 da Lei Federal nº 14.133/21 e na Resolução nº 13/2023.** Aponto a necessidade de se apresentar justificativa pela não utilização de pesquisa de preço em bancos de dados públicos (conforme disposto no art. 23), quando for o caso, conforme exigido no art. 72, inc. II da Lei Federal nº 14.133/21.

Por outro lado, pondero, por pertinente, que o preço total estimado da contratação, conforme se extrai da Certidão de fls. 43 elaborada pela agente de contratação, se apresenta inferior ao limite estabelecido no art. 75, inc. II, da Lei Federal nº 14.133/21.

3. Parecer jurídico, é o que se pretende com o presente documento, conforme exigido no art. 72, inc. III da Lei Federal nº 14.133/21.

4. Dotação orçamentária por onde correrão as despesas com a contratação do serviço, cumprindo o art. 72, inc. IV da Lei Federal nº 14.133/21 (fls. 10).

5. Apontamento da documentação de habilitação e qualificação da empresa a ser escolhida, demonstrando - antes da efetiva contratação - que preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, conforme dispõe o art. 72, inc. V da Lei Federal nº 14.133/21.

Os documentos necessários para prova da habilitação jurídica, regularidade fiscal, social e trabalhista, e qualificação técnica e econômico-financeira estão previstas no inc. IV do art. 63 e nos arts. 66, 67, 68 e 69, merecendo atenção a possibilidade dessa documentação poder ser dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a ¼ do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00, nos termos do inc. III do art. 70.

6. Apresentar, no momento oportuno, de forma justificada, a razão da escolha do contratado, cumprindo o art. 72 inc. VI e VII da Lei Federal nº 14.133/21;

7. Consta autorização do Gestor (fls. 44), cumprindo o art. 72 inc. VIII da Lei Federal nº 14.133/21.

**Destaco que 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", nos moldes do parágrafo único do art. 72 da Lei Federal nº 14.133/21.**

Conforme previsto no art. 75, § 3º, da Lei Federal nº 14.133/21, 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, fato devidamente demonstrado nos autos.

**Especificamente em relação ao conteúdo dos documentos carreados, observo que:**

- ETP, fls. 22, item 15: justificativa de viabilidade da aquisição mediante aprovação do Gestor ao invés do Controle Interno, este não possui atribuição para aprovar ou não atos inerentes e discricionários de Gestão;

- ETP, fls. 22 aponta equipe de planejamento e, ao final, consta como responsável apenas uma servidora;

- ACD, aviso de contratação direta, fls. 46 e ss:

Item 1, quadro resumo, não especifica, de forma clara, a possibilidade de participação de especial de ME/EPP/Equiparadas;

Subitem 2.2: publicidade dos atos deverá ocorrer também na forma disposta no art. 24 da LOM, além do determinado na Lei Geral de Licitações, endereço da Câmara Municipal deverá ser alterado, ou justificado, já que atualmente ocupa seu lugar em Sede Provisória;

Subitem 3.1: acrescentar número do anexo "Anexo VII";

Subitem 6.1: verificar a informação constante ao final "... sendo encerrado no horário previsto no item 1.1" ou é no item 1;

Subitem 6.6: o intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances diverge com o descrito no item 1;

Subitem 8.1: não ficou identificado prazo para apresentação de documentos, s.m.j.;

Subitem 8.8: verificar a correção da grafia no item “e” ou “ou”;

Subitem 10.2 e 10.3: alterar prazos divergentes;

Subitem 16.17 e 16.35: consta edital ao invés de aviso;

Os prazos não especificados no aviso são contados em dias úteis ou corridos, verificar e apontar.

Anexo I: Termo de referência deverá estar transcrito com os dados mencionados no ETP, uma vez que o ETP não integra o aviso de contratação direta;

- Anexo VII: Contrato:

1.1. alterar o objeto;

1.2. valor unitário ao invés de valor mensal;

1.4. alterar a fundamentação legal de art. 115 para art. 125;

2.2.1. alterar a fundamentação legal de art. 115 para art. 89;

4.1. deixar previsto o valor unitário;

4.2.3. verificar se é imprescindível referida exigência por cada apresentação de nota fiscal;

Subitem 4.2.5 é idêntico ao subitem 5.1.

Em relação a **minuta de contrato, após alterações apontadas, verifico constar as informações mínimas necessárias a atender ao novo regramento.**

Em relação a eficácia e publicidade do contrato a ser elaborado, a Lei Federal nº 14.133/21 instituiu o Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP (<https://pncp.gov.br/>). Assim, o art. 94 estabelece que é **condição de eficácia dos contratos administrativos sua divulgação no Portal Nacional de Compras Públicas PNCP, razão pela qual imprescindível que a Administração observe esta recomendação.**

Independente da divulgação obrigatória no PNCP, que no meu entender não pode ser substituída por outra forma, sugiro também a **publicação dos atos praticados com fundamento na Lei Federal nº 14.133/21 na forma estabelecida na LOM e no sítio eletrônico oficial, admitida a publicação na forma de extrato nos termos do art. 176, parágrafo único, inc. I.**

O art. 24 da Lei Orgânica estabelece:

Art. 24. A publicação de leis, resoluções, decretos, portarias, extratos de contratos aditivos, despacho de ratificação de inexigibilidade e dispensa de licitação e demais atos administrativos municipais far-se-á em órgão oficial ou, não havendo, em órgão da imprensa local.

§ 1º Não havendo no Município periódico com veiculação diária, a publicação será feita por afixação, em local próprio e de acesso público, e no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal ou da Câmara Municipal, conforme o caso.

§ 2º A publicação dos atos não normativos pela imprensa poderá ser resumida.

§ 3º A escolha do órgão de imprensa particular para divulgação será feita por meio de licitação em que se levarão em conta além dos preços, as circunstâncias de periodicidade diária, tiragem e distribuição.

Em relação a fase preparatória, aponto que a implementação das medidas previstas no **art. 19**, incluindo os modelos (inc. IV), não é pré-requisito para que haja contratações pelo novo regramento, podendo o presente processo seguir mesmo sem a finalização de tais medidas. Por outro lado, a **não utilização de catálogo eletrônico de padronização (inc. II do caput e § 2º) deverá ser justificada por escrito e anexada no processo.**

Em relação a **atos a serem implementados pela Mesa Diretora**, os arts. 7º, 11, parágrafo único e 169, § 1º são consideradas como medidas preferenciais antes de proceder às contratações, desta forma recomendo que o gestor inicie a gestão por competências/processos de controle interno, fato que seria importante ocorrer antes de iniciar a aplicação da nova lei, sem prejuízo de, justificadamente, fazer contratações antes disso.

Aponto, por oportuno, que: 1º) o art. 176 da Nova Lei estabelece um prazo de 6 (seis) anos para que os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes possam cumprir os requisitos estabelecidos no art. 7º e no *caput* do art. 8º, bem como a obrigatoriedade de realizar licitações sob a forma eletrônica (conforme previsto no § 2º do art. 17) e cumprir as regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial; 2º) o parágrafo único do art. 176 estabelece que enquanto não adotarem o PNCP, os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes deverão publicar, em diário oficial, as informações que a Nova Lei exige serem divulgadas em sítio eletrônico oficial, podendo ocorrer na forma de extrato e disponibilizar a versão física dos documentos, na forma descrita.

É dever de ofício desta parecista admoestar a autoridade competente acerca da cautela a ser adotada sempre que surgir a possibilidade de optar pela contratação direta, pois a Lei de Licitações (art. 178) aponta como **crime** dispensar licitação fora das hipóteses autorizadas legalmente ou não observar as formalidades prescritas na norma jurídica aplicável à espécie, fato já informado a todos os Vereadores.

A eleição da contratada deve se basear nos ditames do inc. II do art. 75 da Nova Lei de Licitações e no atendimento de exigências legais para efeitos de contratação, o que deve ser verificado antes da execução do objeto.

### III- CONCLUSÃO

Face ao exposto, nos termos do art. 53, *caput* e § 4º, da Lei Federal nº 14.133/21, ultrapassados os apontamentos descritos neste opinativo, esta assessora manifesta pela legalidade do processo de contratação direta, inclusive da minuta do Aviso de Contratação Direta nº 02/2023, para a aquisição que se pretende, por meio de Dispensa Eletrônica de Licitação, fundamentada no art. 75, II, da Lei Federal nº 14.133/21, opinando, assim, pelo regular prosseguimento do feito.

Opino também que além das disposições constantes no ETP e no TR que também seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, conforme disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive que seja o cumprimento da regra igualmente promovido em todas as demais licitações que se enquadrem nos termos da referida Lei Complementar.

**Recomendo, ainda remessa dos autos ao Controle Interno para parecer.** O órgão de controle deve proceder ao exame da tese sustentada nos processos administrativos de compras, em respeito à possibilidade de interpretações divergentes.

É o presente parecer, a ser ratificado pelo Presidente da Câmara.

Lima Duarte, 17 de novembro de 2023.

Aline Lillian Pereira Nunes  
Assessora Parlamentar  
Câmara Municipal de Lima Duarte-MG