

PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº:003/2024

Dispensa Eletrônica nº:003/2024

Assunto: Análise da possibilidade de Contratação Direta, através de Dispensa de Licitação, com fundamento no Artigo 75, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. EXAME DA
POSSIBILIDADE LEGAL DE
CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE
LICITAÇÃO COM FUNDAMENTO NO
ARTIGO 75, INCISO I, DA LEI Nº
14.133/2021. CONTROLE PREVENTIVO DA
LEGALIDADE, ARTIGO 53, §1º, INCISO I E II
C/C 72, INCISO III, DA LEI Nº 14.133/2021.
CUMPRIMENTO DAS NORMAS E
PRINCÍPIOS NORTEADORES DA
LICITAÇÃO.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de emissão de parecer jurídico referente ao exame de legalidade do Edital de Contratação direta por meio de Dispensa de Licitação com fundamento no Artigo 75, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, conforme requerimento da Câmara de Vereadores de Serra Talhada/PE, a qual tem como objeto **DA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA SERVIÇO DE MÃO DE OBRA DE PINTOR PARA REVITALIZAÇÃO E CONSERVAÇÃO DO PRÉDIO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SERRA TALHADA, INCLUINDO TODO MATERIAL NECESSÁRIO.**

1.2. O valor da contratação estimado se enquadra perfeitamente como previsto na Lei 14.133/21, para dispensa em razão do valor, previsto no art. 75, I, sendo para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 119.812,02 (cento e dezenove mil oitocentos e doze reais e dois centavos), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores; (Vide Decreto nº 11.871, de 2023)

1.3. São parte integrante do processo em análise:

1.4. **Documentos de Habilitação e Proposta de Preço da Empresa;**

1.5. **Edital e seus anexos:**

Anexo I: Termo de Referência;

Anexo II: Minuta de Contrato.

1.6. É o que se tem a relatar. Em seguida, exarase o opinativo e a análise jurídica.

2. MÉRITO DA CONSULTA

A Constituição da República, em seu artigo 37, XXI, prevê a obrigatoriedade de licitação para as contratações realizadas pela Administração Pública:

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.

A Constituição Federal acolheu a presunção absoluta de que a realização de prévia licitação produz a melhor contratação, porquanto assegura a maior vantagem possível à Administração Pública, com observância dos princípios, como isonomia e impessoalidade. Todavia, o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, limita sua presunção, permitindo a contratação direta sem a realização de certame nas hipóteses ressalvadas na legislação. Desse modo, a contratação direta não representa desobediência aos princípios constitucionais.

Preambularmente, é importante destacar que a submissão das dispensas de licitações a análise jurídica, 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 supramencionados, tendo por fundamento o artigo 75, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

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 retromencionado 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.

Conforme verifica-se no Termo de Referência, a presente dispensa assim se justifica:

1.2 JUSTIFICATIVA

A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA SERVIÇO DE MÃO DE OBRA DE PINTOR PARA REVITALIZAÇÃO E CONSERVAÇÃO DO PRÉDIO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SERRA TALHADA, INCLUINDO TODO MATERIAL NECESSÁRIO:

Os prédios públicos servem como monumentos visíveis do compromisso do governo com seus cidadãos e como locais de prestação de serviços essenciais à comunidade. No entanto, ao longo do tempo, essas estruturas podem sofrer desgaste devido à exposição aos elementos naturais e ao uso constante. A necessidade de pintura em prédios públicos é evidente para preservar seu valor histórico, melhorar a estética e promover um ambiente acolhedor para os cidadãos.

Prédios públicos enfrentam desafios significativos em termos de manutenção e aparência. Com o tempo, as paredes externas e internas desses prédios podem apresentar desbotamento, sujeira, descamação e outros sinais de deterioração. Essa degradação não apenas afeta a estética das estruturas, mas também pode comprometer sua integridade estrutural e funcionalidade.

A pintura no prédio da Câmara não é apenas uma questão de estética, mas também de importância vital para o interesse público. Essas estruturas servem como pontos de referência e representam a identidade e o compromisso do Gestor desta Casa com a comunidade. Ao investir na pintura e na renovação desse prédio, estamos preservando nosso patrimônio público e promovendo um ambiente mais agradável e acolhedor para todos os cidadãos.

Para isso faz-se necessário a contratação de mão-de-obra de pintor para revitalização e conservação da Câmara de Vereadores de Serra Talhada.

Devidamente instruído, com a devida dotação orçamentária prevista no Edital, o processo foi 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.

Assim, conforme previsão do Artigo 75, inciso I, da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) trouxe em seu texto a possibilidade de realizar dispensa de licitações para contratação que envolva valores **até R\$ 119.812,02 (cento e dezenove mil, oitocentos e doze reais e dois centavos)**, no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores. O valor acima foi devidamente atualizado por meio do Decreto Nº 11.871, de 29 de dezembro de 2023, que atualizou os valores da Nova Lei de Licitações e Contratos Nº 14.133/2021,

cujo Art. 182 dispõe que o Poder Executivo Federal os atualizará, a cada dia 1º de janeiro, pelo IPCA-E ou por índice que venha a substituí-lo.

Com efeito, conforme previsto na norma retrocitada, os critérios se aplicam no caso em tela, uma vez que, consoante disposto no Artigo 75, inciso I, da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), é autorizado e está em harmonia com a lei a contratação direta no caso de no caso de **obras e serviços de engenharia** ou de serviços de manutenção de veículos automotores, cujo valor seja de até R\$ 119.812,02 (cento e dezenove mil, oitocentos e doze reais e dois centavos).

Todavia, faz-se necessário transcrever o artigo alhures, que assim dispõe:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

No entanto, diante do caso em análise e tendo em vista o Decreto supramencionado, prevê a possibilidade de realizar dispensa de licitações para contratação de **obras e serviços de engenharia** ou de serviços de manutenção de veículos automotores que envolva valores de até R\$ 119.812,02 (cento e dezenove mil, oitocentos e doze reais e dois centavos). (**Art. 75, caput, inciso I**).

No caso em apreço, primeiramente, observa-se que o valor estimado da contratação se enquadra perfeitamente no valor previsto na Lei 14.133/21, para dispensa em razão do valor, previsto no art. 75, I, conforme planilha apresentada no Edital e Termo de Referência. Logo, diante do objeto a ser contratado, bem como, considerando o valor da contratação, observa-se que é possível realizar a presente contratação nos termos do artigo 75, I, da Lei 14.133/21, desde que respeitado todo o procedimento previsto na referida Lei.

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 ao valor previsto em Lei.

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, entende-se 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, se for o caso, 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 Termo de Referência e Minuta de Contrato, contendo os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto requisitado.**

Nota-se, ainda, que o valor a ser contratado está dentro do limite previsto na Nova Lei, 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.

Considerando que o valor total está estimado se enquadra perfeitamente no valor previsto na Lei 14.133/21, é forçoso concluir pela possibilidade legal de contratação direta, através de dispensa de licitação, uma vez que, o caso em questão, se amolda perfeitamente nos valores previstos no Artigo 75, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

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.

001
10
001

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 I, 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.

No que tange à minuta do contrato e sua concordância com as imposições do Art. 92 da Lei 14.133/2021, observa-se a obrigatoriedade da abordagem das seguintes cláusulas:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a database e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas

pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo; XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

Por fim, da análise da minuta do contrato vinculado ao instrumento convocatório entende-se que os requisitos mínimos do Art. 92 da Lei licitações foram atendidos, havendo o atendimento aos preceitos legais, bem como a observância das minúcias necessárias a adequada prestação do serviço, conforme demanda da administração pública, dentro das especificações contidas no edital.

3. 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”.

(grifos nossos)

Destacamos também que a Orientação Referencial aprovada pela Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco indicou a plena aplicabilidade da alternativa jurídica referente às hipóteses de contratações diretas estampadas nos incisos I e II do caput c/c §1º do artigo 75 da Lei nº 14.133/21, com os limites de valores por ela determinados e sob inteira sujeição ao regramento do novo regime jurídico para tanto estabelecido.

Veja que o legislador, em momento algum, vinculou a vigência da Lei à criação do Portal Nacional de Contratações Públicas, o que pode levar a outra conclusão no que tange à aplicabilidade imediata da Lei nº 14.133/2021. 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.

Assim, concluímos que o a Lei de Licitações está plenamente válida e eficaz, podendo ser utilizada no caso contrato. Orientando-se sempre pela publicidade e transparência, sendo devida a publicação tanto no PNCP, caso esteja disponível, quanto no Sistema utilizado pela Administração. 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.

4. CONCLUSÃO



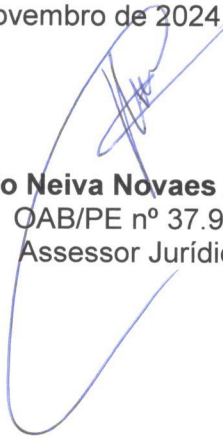
Antes de concluir, é importante esclarecer que, apoiando-se nos ensinamentos do doutrinador *HELLY LOPES MEIRELLES*, todas as considerações aqui expostas, trata-se de uma opinião técnica, de caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou aos particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente.

Por conseguinte, consoante 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.

Assim, esta Assessoria Jurídica **opina** pela **existência de legalidade e possibilidade de contratação direta dos serviços presente no Edital de Dispensa em epígrafe**. Dessa forma, a futura 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 I, da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer.
SMJ.

Serra Talhada/PE, 29 de novembro de 2024.


Caio Márcio Neiva Novaes Antunes Lima
OAB/PE nº 37.932
Assessor Jurídico