



000038

ESTADO DE SERGIPE
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPORANGA D'AJUDA

PARECER 33/2024

Itaporanga D'Ajuda (SE), 19 de setembro de 2024.

EMENTA: Dispensa de licitação. Contratação de valor reduzido. Exame da legalidade. Regularidade.

CONSULENTE: CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPORANGA D'AJUDA.

CONSULTADO: ALVES & MANDARINO ADVOCACIA, inscrita no CNPJ com o n. 22.940.556/0001-09 e com domicílio na Avenida Dr. Roosevelt Dantas Cardoso de Menezes, n. 1.134, bairro Centro, CEP 49.010-410, Aracaju (SE).

ASSUNTO: Reforma no prédio da Câmara Municipal de Itaporanga D'Ajuda e na Escola do Legislativo.

BASE LEGAL: Art. 53 da Lei de n. 14.133/2021.

1. RELATÓRIO

1. Foi nos solicitado pelo Consulente a análise, para emissão de parecer de jurídico, de procedimento de contratação direta na forma de dispensa de licitação e cujo objeto é a contratação, pelo Poder Legislativo desta municipalidade, de serviços de engenharia para a reforma no prédio da Câmara Municipal de Itaporanga D'Ajuda e na Escola do Legislativo.

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;



000039

ESTADO DE SERGIPE
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPORANGA D'AJUDA

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.

2. O procedimento foi instaurado visando a satisfazer justificada necessidade administrativa e instruído com a documentação prevista no art. 72 da Lei de n. 14.133/2021, abaixo reproduzido, com especial destaque para as razões de escolha do fornecedor – fundada que foi em pesquisa de preços praticados em contratações similares.

3. É o relatório.

2. DO ESCOPO E DAS LIMITAÇÕES DO PARECER JURÍDICO

4. *Prima facie* – e com vistas a aclarar a metodologia de trabalho utilizada na confecção do presente parecer –, impende tecer considerações quanto ao seu escopo e limitações.

5. O art. 53, *caput* e § 4º, da Lei de n. 14.133/2021, abaixo reproduzido, exige que as minutas de editais de licitação e dos contratos a serem celebrados pela Administração Pública sejam previamente examinadas e aprovadas pelo seu órgão de assessoria jurídica.

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.
§ 4º. Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.



000040

ESTADO DE SERGIPE
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPORANGA D'AJUDA

6. A exegese puramente gramatical do referido dispositivo poderia conduzir o intérprete à errônea conclusão de que, dada a necessidade de prévia aprovação por aquele órgão, a sua manifestação se revestiria de caráter vinculante. Tal não é, contudo, o entendimento histórico do Supremo Tribunal Federal (STF), que reconhece expressamente que os pareceres proferidos quando da análise dos atos que precedem contratação pública têm natureza opinativa apenas, e não vinculante.

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX.

I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa**. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. [...]

III. - Mandado de Segurança deferido.¹

7. Ademais de despido de caráter vinculante, faz-se precípuo pontuar que, quando de sua análise, debruça-se o parecerista sobre a legalidade dos atos praticados, e não sobre a sua oportunidade e conveniência. Fosse tal expediente admitido, estaria o parecerista usurpando o papel do próprio gestor, a quem legitimamente compete o exame o destes critérios do ato administrativo. Outro não é o entendimento da doutrina, conforme visto nas lições de RONNY CHARLES LOPES DE TORRES:

O advogado parecerista, de forma alguma, apresenta-se como "responsável por contas", não é ordenador de despesas e, em sua atividade, não pratica ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe a uma análise dos aspectos de legalidade que envolvem as minutas previstas no parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93,

¹ STF. MS 24073, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2002, DJ 31-10-2003 PP-00029 EMENT VOL-02130-02 PP-00379.



000041

ESTADO DE SERGIPE
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPORANGA D'AJUDA

aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual de administrador, em seu âmbito discricionário.²

8. Assentadas, pois, as premissas metodológicas do presente trabalho – de natureza opinativa e que tem por objeto o exame da legalidade dos atos postos à nossa apreciação – adentremos no parecer propriamente dito.

3. FUNDAMENTAÇÃO

9. Feitas as considerações acima sobre o atual estado do procedimento, cumpre-nos agora opinar pela validade da sua fase interna. Para tanto, devemos nos ater às disposições da Lei de n. 14.133/2021, fazendo um comparativo entre estas e os fatos ocorridos ao longo do procedimento de contratação direta.

10. O art. 75, inciso I, daquele diploma, prescreve como hipótese de dispensa de licitação os casos em que o valor dos serviços de engenharia a serem contratados não ultrapasse o montante de R\$ 100.000,00 (cem mil reais). Este valor, vigente à época de edição daquele diploma, hoje perfaz a importância de R\$ 119.812,02 (cento e dezenove mil oitocentos e doze reais e dois centavos), na forma do Decreto de n. 11.871/2023, editado com fulcro no art. 182 da mesma legislação.

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;

Art. 182. O Poder Executivo federal atualizará, a cada dia 1º de janeiro, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) ou por índice que venha a substituí-lo, os valores fixados por esta Lei, os quais serão divulgados no PNCP.

² DE TORRES, Ronny Charles Lopes. **Leis de licitações públicas comentadas**. 9. ed. São Paulo: JusPodium, p. 490.



ESTADO DE SERGIPE
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPORANGA D'AJUDA

11. Comentando a *fattispecie* em tela, leciona-nos
RONNY CHARLES LOPES DE TORRES:

A denominada dispensa de pequeno valor admite que a contratação se dê sem a submissão ao procedimento licitatório, por motivos óbvios. Muitas vezes, os custos econômicos diretos e indiretos são bem maiores que a potencial vantagem econômica produzida pela disputa licitatória. [...] Parece óbvio que os custos para a realização da licitação tornam inadequada a realização do certame para contratações com valores reduzidos, notadamente quando esses valores são ainda menores que os custos do processo.³

12. É precisamente o caso dos autos. Com efeito, a justificativa apresentada é expressa em afirmar que o valor dos serviços a serem contratados é inferior àquele limite máximo, daí resultando a possibilidade de se dispensar a realização de dispensa de certame licitatório.

O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional. Não é admissível que o particular, prevalecendo-se da necessidade pública e da ausência de outros competidores, eleve os valores contratuais.⁴

13. Tecendo considerações sobre a norma acima destacada, especialmente sobre a justificativa do preço avençado, confira-se o escólio de MARÇAL JUSTEN FILHO, acima reproduzido:

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 data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização

³ DE TORRES, Ronny Charles Lopes. **Lei de licitações públicas comentadas**. 9. ed. São Paulo: JusPodium, p. 289.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 528.



000043

ESTADO DE SERGIPE
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPORANGA D'AJUDA

- 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.

14. Também regular está a minuta do contrato administrativo a ser celebrado, que não necessariamente deve conter todas as cláusulas essenciais contempladas no art. 92 daquele diploma, acima transcrito. Mais uma vez, recorre-se aqui aos ensinamentos de MARÇAL JUSTEN FILHO:

O texto do *caput* do art. 55 induz à necessidade de que todo contrato administrativo contenha as cláusulas numeradas nos diversos incisos. Porém, nem todas as hipóteses dos diversos incisos são realmente obrigatórias. Ou seja, a ausência de algumas delas descaracteriza um contrato administrativo e acarreta a nulidade da avença. Quanto a outras cláusulas, sua presença é desejável, mas não obrigatória. São obrigatórias as cláusulas correspondentes aos incs. I, II, III, IV e VII. As demais ou são



000044

ESTADO DE SERGIPE
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPORANGA D'AJUDA

dispensáveis (porque sua ausência não impede a incidência de princípios e regras legais) ou são facultativas, devendo ser previstas de acordo com a natureza e as peculiaridades de cada contrato. [...] Por outro lado, o art. 55 fornece um elenco que não se configura como exaustivo. Não há vedação a que outros temas sejam objeto de disciplina contratual.⁵

15. Por fim, cumpre ressaltar que a contratação pretendida deve observar os limites impostos pelo art. 75, § 1º, da Lei de n. 14.133/2021, a fim de se evitar a burla aos limites legais para contratação direta mediante dispensa de licitação e que é recomendável que a sua condução se dê na forma do seu § 3º, a saber: mediante prévia publicação em sítio eletrônico oficial, com antecedência mínima de 03 (três) dias úteis, especificando-se o objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração Pública em obter propostas adicionais, para que ao final seja selecionada a proposta mais vantajosa.

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.
§ 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.

16. É a fundamentação.

4. CONCLUSÃO

Ex positis, forçoso é concluir que, da comparação entre o procedimento de dispensa de licitação adotado por esta municipalidade e aquele previsto na legislação que

⁵ *Idem.* p. 939.



000045

ESTADO DE SERGIPE
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPORANGA D'AJUDA

rege a matéria, houve subsunção daquele a este último, inclusive quanto à hipótese de cabimento, razão pela qual nos manifestamos pela regularidade da presente contratação direta.

Ressaltamos que a veracidade das informações e documentos apresentados é de inteira responsabilidade dos gestores públicos.

É o parecer.

**Alexandre
Mandarino
Santana**

Assinado de forma
digital por Alexandre
Mandarino Santana
Dados: 2024.09.19
10:44:03 -03'00'

ALEXANDRE MANDARINO SANTANA

OAB/SE 8.825