



Câmara Municipal de Ipiranga do Norte

Av. Vitória, nº 972 - Centro – Caixa Postal 04

Ipiranga do Norte/MT – CEP 78.578-000

Fone/Fax: (66) 3588 1623

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DE IPIRANGA DO NORTE.

PARECER JURÍDICO Nº 011/2024

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 009/2024

DISPENSA Nº 05/2024.

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE COFFEE BREAK, DE FORMA PARCELADA, PARA ATENDIMENTO AO PROGRAMA VEREADOR MIRIM DA CÂMARA MUNICIPAL DE IPIRANGA DO NORTE/MT.

RELATÓRIO

1. O Setor de Compras e Licitação encaminha a este Departamento Jurídico, consulta sobre a contratação por dispensa de licitação do objeto supramencionado, para parecer jurídico nos termos do art. 53, da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021.
2. O processo foi encaminhado junto ao endereço eletrônico juridicocm@ipirangadonorte.mt.leg.br, no dia 29 de fevereiro de 2024, contendo 59 (cinquenta e nove) páginas.
3. O processo administrativo foi devidamente autuado e veio instruído com os seguintes documentos:
 - a) Documento de formalização da demanda (DFD);
 - b) Pesquisa de preços para formação de preço de referência;
 - c) Minuta de Edital de Dispensa de Licitação com os respectivos anexos, incluindo o Termo de Referência e Minuta do Contrato;
 - d) Solicitação de abertura do Processo Administrativo e a respectiva autorização;
 - e) Demonstração de disponibilidade financeira para cobertura da despesa;
4. É o sucinto relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

De início, destaco competir a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 53, da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira afetas a outros departamentos.



Câmara Municipal de Ipiranga do Norte

Av. Vitória, nº 972 - Centro – Caixa Postal 04

Ipiranga do Norte/MT – CEP 78.578-000

Fone/Fax: (66) 3588 1623

Ademais, nos termos do artigo 53, §4º, o órgão de assessoramento jurídico deverá realizar o controle prévio de legalidade inclusive de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos, motivo pelo qual o presente processo foi submetido a avaliação.

Preliminarmente, convém observar que a Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, especifica algumas exceções em que a licitação é dispensada, dispensável ou inexigível. Com relação à licitação dispensável, as hipóteses estão previstas no art. 75 da Lei nº. 14.133/21. Nesses casos, a licitação é viável, tendo em vista a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados. Todavia, o legislador elencou determinadas situações em que a licitação pode ser afastada, a critério do administrador, para atender o interesse público de forma mais célere e eficiente.

Nos moldes previstos no artigo 75, II, da Lei nº. 14.133/21, com atualização de valores dada pelo Decreto nº 11.871/2023, a licitação será dispensável quando a aquisição envolva o emprego de recursos inferiores a R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos), no caso de outros serviços e compras. 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.

Contudo, ainda que se trate de contratação direta, faz-se necessária a formalização de um procedimento que culmine na seleção da proposta mais vantajosa para celebração da contratação. Nesses termos, o artigo 72, da Nova Legislação, elenca os documentos necessários para a instrução do processo administrativo, colaciono:

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.



Câmara Municipal de Ipiranga do Norte

Av. Vitória, nº 972 - Centro – Caixa Postal 04

Ipiranga do Norte/MT – CEP 78.578-000

Fone/Fax: (66) 3588 1623

Não obstante, a Câmara Municipal de Ipiranga do Norte também possui regulamento próprio acerca da matéria, se trata da Resolução nº 02, de 6 de março de 2023, a qual também institui parâmetros e procedimentos necessários para formalização das contratações diretas, nos termos do seu artigo 84 e seguintes.

A normativa local também instituiu a figura da Dispensa Simplificada, notadamente para aqueles processos de contratação direta que se destinam às aquisições de bens e prestação de serviços cujo valor não seja superior à 30% (trinta por cento) daquele previsto nos incisos I e II, do artigo 75, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, prevendo rito simplificado para as contratações que se enquadrem na característica. Colaciono:

Art. 97. Os processos de contratação direta poderão ser realizados em rito simplificado, os quais destinam-se às aquisições de bens e prestação de serviços cujo valor não seja superior à 30% (trinta por cento) daquele previsto nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Parágrafo único. O enquadramento do objeto nos valores de que trata o caput não impede a adoção do processo de contratação direta pela dispensa eletrônica.

Art. 98. Os processos de contratação direta formalizados pelo rito simplificado serão instruídos com os seguintes documentos:

- I - documento de formalização de demanda,
- II - estimativa de preços, na forma deste regulamento;
- IV - demonstração de compatibilidade de previsão de recursos orçamentários com compromisso a ser assumido;
- V - autorização da autoridade competente;
- VI - Documentos de habilitação e proposta ofertada pelo fornecedor;
- VII - ato de ratificação do procedimento pela autoridade competente;
- VIII - publicação oficial do ato de ratificação;

§ 1º Nas contratações pelo rito simplificado o Estudo Técnico Preliminar, a Análise de Riscos e o Termo de Referência e o Parecer Jurídico poderão ser dispensados.

No caso em comento, busca-se a contratação de serviços de fornecimento de refeições e bebidas, como *coffee break*, para atender o programa Vereador Mirim e demais necessidades do Legislativo Municipal de Ipiranga do Norte/MT, cuja justificativa encontra-se inicialmente no Documento de Formalização da Demanda, elaborado pelo setor demandante. Conforme consta nos autos, foram elaborados o termo de referência para contratação, e ainda, a pesquisa de preços a fim de se formar a estimativa da despesa.



Câmara Municipal de Ipiranga do Norte

Av. Vitória, nº 972 - Centro – Caixa Postal 04

Ipiranga do Norte/MT – CEP 78.578-000

Fone/Fax: (66) 3588 1623

O preço máximo total estimado para a contratação do serviço foi de R\$ 4.842,40 (quatro mil oitocentos e quarenta e dois reais e quarenta centavos), e se apresenta inferior ao limite estabelecido no artigo 75, II, da Lei nº. 14.133/21. No caso em tela, o preço máximo admitido para a presente contratação tomou por referência a proposta apresentada por empresas do ramo, bem como extrato de consulta junto ao sistema RADAR do TCE/MT, conforme se extrai do Mapa Comparativo de Preços elaborado pelo setor correspondente (pág. 22~26), s.m.j, se mostrando satisfatória.

Por oportuno, ressalta-se que a planilha de quantitativos e valores deve ser a consolidação da consulta de mercado realizada, extraindo-se a média dos orçamentos colhidos, com o fim de fazer refletir o real preço de mercado, devendo ser devidamente assinada pelo servidor público responsável.

Conforme entendimento exarado pelo TCU no acórdão 2.943/2013-Plenário: *“não se deve considerar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evicentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado”*, o que deve ser avaliado pela área técnica e, por fim, pela Autoridade Competente.

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 - Segunda Câmara, 1422/2014- Segunda Câmara e 522/2014 - Plenário. A Jurisprudência do TCU aponta também para a necessidade de realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível, de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado.

Caso não observados esses preceitos, pode-se gerar uma série de consequências e problemas, inclusive, pode resultar em apontamentos e penalizações de agentes públicos por parte dos órgãos de controle.

Ademais, ainda que se possa compreender que o mercado costuma ofertar preços, para o fim de estimativa, superiores aos que pratica, cabe ao gestor público e à Área Técnica, o exame crítico disso, bem como escolher o parâmetro de pesquisa que melhor se adeque ao objeto e à realidade da Administração.

Nesse sentido, também se presume que as especificações técnicas contidas no presente certame, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado e do serviço adquirido, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente com base em parâmetros técnicos objetivos, para melhor consecução do interesse público.

Quanto ao critério de julgamento adotado no processo administrativo em epígrafe, do tipo menor preço por item, verifica-se que se encontra em conformidade com o entendimento dos Tribunais acerca da matéria. Nesse sentido, é importante consignar Resolução de Consulta do Tribunal de Contas do Estado e demais julgados:



Câmara Municipal de Ipiranga do Norte

Av. Vitória, nº 972 - Centro – Caixa Postal 04

Ipiranga do Norte/MT – CEP 78.578-000

Fone/Fax: (66) 3588 1623

Resolução de Consulta n.º 21/2011. (...) 1. O parcelamento do objeto da contratação é uma determinação e não uma mera faculdade. Para não realizá-lo é preciso que se demonstre que a opção não é vantajosa ou viável naquela situação específica, por meio de estudos de viabilidade técnica e econômica, nos termos do §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93.

(...)

11.94) Licitação. Parcelamento. Objeto licitatório divisível. Licitação por itens. Licitação por lotes. 1. O parcelamento em itens, de objeto licitatório divisível, é medida que se impõe como regra geral, desde que não haja prejuízo para o conjunto a ser licitado, nem perda da economia de escala, sendo que o agrupamento dos itens em lotes deve ser visto como alternativa excepcional, acompanhada de justificativa da vantagem da escolha, devidamente fundamentada. 2. Na licitação por itens, o objeto é dividido em partes específicas, cada qual representando um bem de forma autônoma, o que aumenta a competitividade do certame por possibilitar a participação de vários fornecedores. Na licitação por lote, há o agrupamento de diversos itens que o formarão, e, para a definição do lote, a Administração Pública deve agir com cautela, razoabilidade e proporcionalidade para identificar os itens que o integrarão, uma vez que os itens agrupados devem guardar compatibilidade entre si. (Tomada de Contas Ordinária. Relator: Conselheiro Substituto João Batista Camargo. Acórdão n.º 56/2018-SC. Julgado em 26/09/2018. Publicado no DOC/TCENT em 17/10/2018. Processo n.º 11.625-4/2016). (Destaquei)

Portanto, a regra é que os produtos a serem adquiridos pela Administração Pública sejam parcelados em itens para proporcionar maior concorrência na disputa, e tornar efetiva a melhor contratação possível para a Administração.

Deve se ressaltar que, pelo que se verifica, os autos até o momento contêm toda a documentação necessária para a viabilização do procedimento, nos termos do artigo 72, inclusive a estimativa de despesa para o feito, nos termos do art. 72, inciso II, da Lei nº. 14.133/21. Assim, em atenção ao comando legal que determina a verificação de existência de recursos financeiros previamente à realização da contratação, consta nos autos que há previsão de crédito orçamentário para suportar tal despesa.

Ademais, pelo que se depreende, a princípio o termo de referência estabelece o rol de documentos mínimos necessários aptos a viabilizarem a regularidade da contratação e execução do objeto pretendido.

Verifica-se que o presente procedimento foi encaminhado à apreciação desta assessoria jurídica após o término da fase interna do certame. Nesse sentido, nos termos do Novo Diploma de Licitações, este é o momento oportuno para análise de legalidade pela assessoria jurídica.



Câmara Municipal de Ipiranga do Norte

Av. Vitória, nº 972 - Centro – Caixa Postal 04

Ipiranga do Norte/MT – CEP 78.578-000

Fone/Fax: (66) 3588 1623

A fase preparatória do processo licitatório, nos termos do artigo 18, da Lei 14.133, é composta:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;



Câmara Municipal de Ipiranga do Norte

Av. Vitória, nº 972 - Centro – Caixa Postal 04

Ipiranga do Norte/MT – CEP 78.578-000

Fone/Fax: (66) 3588 1623

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Ainda que referido artigo refira-se a processo licitatório, e no caso presente se trate de dispensa de licitação, o procedimento previsto e o entendimento do que é considerado fase interna é extensível a dispensa, no que couber, nos termos do artigo 71, parágrafo 4º, da Lei 14.133.

Nesses termos, somente a título argumentativo, a princípio não é trazido no diploma federal a previsão ou necessidade de emissão de novo parecer jurídico ou “parecer conclusivo” ao final da fase externa do procedimento.

Essa interpretação se dá diante das disposições previstas no artigo 71, caput, combinada com o §4º, e ainda, no artigo 72, do diploma, o qual elenca a sequência dos documentos que irão instruir o processo de dispensa. Dessa forma, o parecer jurídico, conforme se depreende do artigo 72, inciso III, será emitido após a estimativa da despesa, ou seja, após o término da fase preparatória, antes da divulgação do aviso de dispensa. A avaliação final da justificativa de escolha do contratado e consequentemente do preenchimento dos requisitos habilitação e qualificação, será realizada pelo servidor responsável pela condução, bem como pela autoridade competente que realizará a autorização da contratação, nos termos do inciso VIII do artigo 72, além das disposições trazidas no caput do artigo 71, combinado com seu §4º, o qual colaciono:

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.



Câmara Municipal de Ipiranga do Norte

Av. Vitória, nº 972 - Centro – Caixa Postal 04

Ipiranga do Norte/MT – CEP 78.578-000

Fone/Fax: (66) 3588 1623

(...)

Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e esgotados os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:

I - determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades;

II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;

III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável;

IV - adjudicar o objeto e homologar a licitação.

§ 1º Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

§ 2º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.

§ 3º Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.

§ 4º O disposto neste artigo será aplicado, no que couber, à contratação direta e aos procedimentos auxiliares da licitação. (g.n)

Em havendo alguma dúvida de natureza jurídica e de legalidade, poderá ser submetida a avaliação da assessoria jurídica. Em caso negativo, pelo que depende dos dispositivos supramencionados, não se vislumbra a indicação como condição de regularidade do procedimento, a necessidade da emissão de “parecer conclusivo” após o término da fase externa.

Não obstante as considerações exaradas, atente-se o setor correspondente acerca dos documentos necessários a fim da comprovação da regularidade da empresa pretensa contratada, previstos no instrumento convocatório.

Feitas essas considerações, quanto a minuta contratual apresentada, não vislumbra-se óbice legal, cumprindo com os requisitos mínimos previstos na Lei 14.133 e necessários na presente contratação, notadamente o objeto e seus elementos, a vinculação a proposta, a legislação aplicável, o regime de execução, o preço pactuado, os prazos estabelecidos, o crédito da despesa, procedimento de repactuação e reequilíbrio, os direitos e responsabilidades, as sanções aplicáveis, modelo de gestão, e os casos de extinção, além da eleição do foro competente.

App



Câmara Municipal de Ipiranga do Norte

Av. Vitória, nº 972 - Centro – Caixa Postal 04

Ipiranga do Norte/MT – CEP 78.578-000

Fone/Fax: (66) 3588 1623

Ante todo o exposto, nos termos do art. 53, caput e seguintes, da Lei nº 14.133/2021, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela legalidade do processo de contratação direta, inclusive da minuta do Aviso de Contratação Direta e seus anexos, neles compreendido a minuta contratual, por atender aquilo previsto no art. 92, para a contratação dos serviços elencados, fundamentada no art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021, opinando, assim, pelo regular prosseguimento do feito.

É o parecer, salvo melhor entendimento, o qual submeto a apreciação.

Ipiranga do Norte/MT, 4 de março de 2024.

Marcos W. Paludo

Marcos Winícius Paludo

Advogado - OAB/MT 22333/O