

[illegible]

Possibilidade de aproveitamento do ato genérico e parecer genérico, desde que observadas as recomendações constantes neste opinativo. V. Manifestação jurídica referencial.

PARECER JURÍDICO

1. RELATÓRIO.

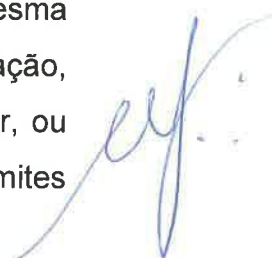
A Secretaria Municipal de Administração e Planejamento solicitou a esta PGM, de forma verbal, que fosse emitido um parecer orientativo quanto as dispensas e inexigibilidade de licitações com base na Lei nº 14.133/2021, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 008/2024.

A Administração, por seu responsável, perquire sobre a possibilidade de contratação direta de despesas necessárias ao desenvolvimento das atividades da administração quando se enquadrarem elas nos limites de valor estabelecidos nos incisos I e II dos artigos 75 da Lei 14.133/2021.

A PGM, valendo-se de suas atribuições legais, especialmente de orientação quanto à aplicação da lei, apresenta o presente parecer, que poderá ser utilizado de forma referencial, desde que observadas as orientações nele contidas para fins das contratações anteriormente indicadas.

2. DO PARECER JURÍDICO REFERENCIAL NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO:

Para a formalização das dispensas previstas no art. 75, I e II da Lei nº 14.133/2021, poderá ser adotado o presente parecer jurídico referencial que abranja todas as despesas que se enquadrem na mesma situação, bem como da possibilidade de ser emitido ato de dispensa de licitação, abrangendo as demais despesas que se encontrarem em situação similar, ou seja, aquisição e contratação de serviços cujo valor se enquadre nos limites



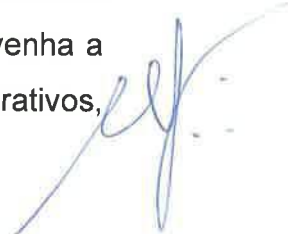
estabelecidos nos incisos I e II do artigo 75 da Lei 14.133/2021, em vista da profusão de despesas desse tipo que são realizadas diariamente na administração municipal.

Essa preocupação decorre, evidentemente, da vultuosidade de despesas que se enquadram nessa previsão de que tratam os incisos I e II do artigo 75 da LCC que são realizadas diariamente numa administração pública e a exigência de serem legitimadas as contratações ou aquisições diretas de despesas de pequeno valor somente após a edição de ato prévio de declaração de dispensa de licitação e a emissão do parecer jurídico.

Com efeito, a imposição de emissão de um ato declaratório de dispensa de licitação e respectivo parecer jurídico para cada ato, inexoravelmente, redundará em grande comprometimento das atividades das autoridades competentes na autorização de despesas e dos Procuradores locais, revelando prática contrária aos princípios da eficiência, economicidade e razoabilidade, inclusive comprometendo a celeridade e funcionalidade das aquisições.

Com efeito, a reiterada manifestação jurídica acerca dos assuntos semelhantes inevitavelmente ocasionará em tumulto e atraso na atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embaraçando o andamento dos processos na administração pública municipal, já com desempenho lento em virtude dos trâmites burocráticos que lhes são impostos em razão da legislação.

Assim, o que busca a administração é evitar que essa exigência de processamento integral das despesas enquadráveis nesse conceito, ou seja todas as vezes que a despesa for possível de ser declarada dispensada da licitação (incisos I e II do artigo 75 suso referido), isso venha a causar a inviabilização do andamento normal dos trabalhos administrativos,



atraso nas aquisições e consequente comprometimento do andamento da máquina administrativa.

Corroborando com a preocupação da Secretaria da Administração e Planejamento e levando em conta o fato de que o assunto aqui tratado irá alcançar inúmeros outros casos, presentes e futuros, dentro da administração municipal, essa Consultoria expede a presente manifestação, que poderá ser adotada de forma referencial em prestígio à simplificação dos procedimentos administrativos e à desburocratização no trâmite dos processos e procedimentos locais.

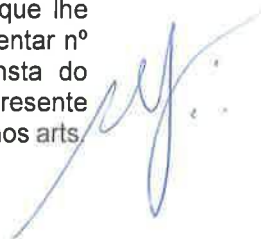
Essa forma de emissão de parecer com repercussão irradiando para todos os demais casos idênticos é perfeitamente viável e legal, como adiante se verá, havendo precedente jurídico para sua aplicação, conforme a seguir.

Com efeito, a Advocacia Geral da União, constatando o enorme dispêndio de tempo e recursos financeiros para a produção de pareceres e outros atos para cada procedimento de despesa com aquisições e contratações de pequena monta por parte de órgãos do governo federal as quais, pelo seu valor, estariam sujeitas à dispensa do procedimento licitatório, observando que na sua maioria eram elas da mesmíssima natureza, viabilizou a produção de um parecer jurídico referencial para instruir esses procedimentos e o submeteu ao crivo do órgão de controle externo, no caso o Tribunal de Contas da União – TCU para aprovação.

Tal Orientação Normativa da AGU está assim construída:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014:

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:





I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação. II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos. III - Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014. LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS. Advogado Geral da União.

O TCU, em princípio, se manifestou contrariamente à pretensão. Contudo, aviado o competente apelo administrativo pela AGU em face da decisão contrária, a Corte de Contas, ao apreciar o recurso, assim deliberou sobre esse tema:

"EMENTA - É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes. Embargos de Declaração opostos pela Advocacia Geral da União (AGU), em face de determinação expedida pelo TCU à Comissão Municipal de Licitação de Manaus e à Secretaria Municipal de Educação de Manaus, alegara obscuridade na parte dispositiva da decisão e dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada à determinação expedida. - Em preliminar, após reconhecer a legitimidade da AGU para atuar nos autos, anotou o relator que o dispositivo questionado "envolve a necessidade de observância do entendimento jurisprudencial do TCU acerca da emissão de pareceres jurídicos para aprovação de editais licitatórios, aspecto que teria gerado dúvidas no âmbito da advocacia pública federal". Segundo o relator, o cerne da questão "diz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de 'manifestação jurídica referencial', a qual, diante do comando (...) poderia não ser admitida". Nesse campo, lembrou o relator que a orientação do TCU "tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes", posição evidenciada na Proposta de Deliberação que fundamentou a decisão recorrida. Nada obstante, e "a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado", sugeriu o relator fosse a AGU esclarecida de que esse entendimento do Tribunal não impede que o mesmo parecer jurídico seja utilizado em procedimentos licitatórios diversos, desde que trate da mesma matéria e aborde todas as questões jurídicas pertinentes. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos embargos e informando à AGU que "o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38



parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma". (Acórdão 2674/2014 - Plenário, TC 004.757/20149, relator Ministro Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014).

Assim, considerando a chancela por parte do TCU para a emissão de parecer em caráter abrangente sob a forma de manifestação referencial e, ainda que, guardadas as proporções, no Município de Ouvidor é realizada uma gama considerável de despesas dessa natureza diariamente.

Assim, considerando o entendimento do TCU anteriormente destacado, bem ainda o disposto na Sumula 222 do aludido órgão máximo de controle, bem ainda o diminuto quadro de pareceristas desta prefeitura, não olvidando-se ainda que as dispensas de licitação com base nos valores são matérias recorrentes e taxativamente estabelecidas na Lei nº 14.133/2021, pugna-se pelo oferecimento do parecer no mesmo sistema adotado pela Advocacia Geral da União para o assunto de que trata a consulta.

O que irá ser sugerido deverá ser aplicado aos casos análogos, ou que versarem sobre matéria idêntica e recorrente, porém que se amoldarem aos termos da manifestação ora referenciada, desde que assim autorizado pela autoridade competente.

Dessa forma, para validade deste parecer, obrigatoriamente deverá haver a chancela do Chefe do Poder Executivo Municipal.

**3 DO PARECER JURÍDICO A SER APLICADO NA PREFEITURA MUNICIPAL
DE OUIDOR, SEUS FUNDOS E ÓRGÃOS:**



Como já indicado no item 1 retro, o Secretário Municipal de Administração e Planejamento requereu manifestação visando a simplificação e otimização dos processos de contratação fundados em dispensa de licitação com base no art. 75, I e II, da Lei nº 14.133/2021.

De modo geral, a manifestação jurídica referencial consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso aqui analisado, fazendo com que todos os processos administrativos que tratem de situações idênticas estejam fundamentados pela orientação aqui veiculada e portanto dispensados de análise individualizada, bastando, para tanto, que os órgãos respectivos atestem, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotado por esta Consultoria Jurídica, e desde que observadas as recomendações nele contidas.

Em assim sendo, faz-se anexar ao presente parecer um modelo de “atestado de conformidade do processo com manifestação jurídica referencial” a ser utilizado pelo órgão da administração municipal para que se dispense a análise individualizada das demandas tratadas no presente parecer.

Importa frisar que não compete a esta Procuradoria apreciar as questões de interesse e oportunidade dos eventuais atos que vierem a ser praticados, visto que são da esfera discricionária do Administrador, tampouco cabendo aqui análise dos atos e das especificações e fundamentações de ordem técnica explicitadas para justificar a celebração do ajuste, dado que serão produzidos oportunamente quando da realização da despesa.

Contudo, como se aprecia a possibilidade de serem aplicadas as regras e diretrizes da nova Lei de Licitações e Contratos a essas despesas, é por demais importante salientar que doravante, no tocante a



competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, a responsabilidade do gestor e dos fiscais cresce sobremaneira pelas disposições da nova legislação, em especial as constantes do parágrafo único do artigo 11 da lei 14.133/2021, o qual impõe à alta direção dos órgãos a responsabilidade pela “governança das contratações e dever de implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput do artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o imediato alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.”

Assim, a adoção de um parecer referencial deverá, a par das disposições da lei, servir de guia aos gestores, agentes de contratação e fiscais quanto as formalidades mínimas para formalização dos processos de contratação por meio de dispensa e inexigibilidade de licitação, lembrando que o município deverá estabelecer um planejamento coeso para garantir a licitação para a contratação de bens, serviços e obras que sejam estabelecidos como essenciais ao funcionamento dos serviços públicos e investimentos realizados pela Administração.

4 DA APLICABILIDADE DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – LEI 14.133/2021:

O artigo 174 da Lei 14.133/2021 prevê a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas para a divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela referida lei e realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

O art. 175 da mesma norma determina que os entes federativos poderão instituir sítios eletrônicos oficiais para divulgação

complementar e realização das respectivas contratações e que até 31 de dezembro de 2023, os municípios deverão realizar divulgação complementar de suas contratações mediante publicação de extrato de edital de licitação em jornal de grande circulação local.

Finalmente, o art. 176 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que:

Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento:

I - dos requisitos estabelecidos no art. 7º e no caput do art. 8º desta Lei;

II - da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o § 2º do art. 17 desta Lei;

III - das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial.

Parágrafo único. Enquanto não adotarem o PNCP, os Municípios a que se refere o caput deste artigo deverão:

I - publicar, em diário oficial, as informações que esta Lei exige que sejam divulgadas em sítio eletrônico oficial, admitida a publicação de extrato;

II - disponibilizar a versão física dos documentos em suas repartições, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de edital ou de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica.

Considerando que o Município de Ouvidor tem população inferior a 20.000 habitantes, este não está obrigado ao cumprimento das disposições do art. 174 e 175 da NLCC.

Entretanto, sugere-se que se proceda as publicações das licitações e contratos no sítio www.ouvidor.go.gov.br, diário oficial do Estado e jornal de grande circulação, facultando-se a publicação no PNCP.

5. DAS DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES DE LICITAÇÃO:

Em proêmio há que ser destacado que a prestação de serviços públicos aos administrados por parte do poder público se dá mediante a realização de gastos, que regra geral implicam em contratação de despesas com o particular, o que pode se efetivar de três maneiras: a mais comum, e

regular, é através da contratação derivada de procedimento licitatório. A segunda, mediante contratação direta. E a ultima, excepcional, decorrente do afastamento da licitação.

Na primeira, a administração realiza um processo de seleção, dentre os diversos pretendentes ao fornecimento ou à prestação dos serviços, iniciado com a convocação pública, informando à comunidade específica da sua pretensão e assinado prazo para o recebimento das propostas. Essa licitação se desenvolverá nas modalidades específicas tratadas pela Lei.

Na segunda hipótese, a Administração, verificando que pode ela mesmo realizar a despesa, promove a sua execução pelos seus próprios meios (exemplo, varrição de ruas, reformas de obras por seus empregados, etc.), não necessitando outorgar a terceiros a sua realização.

Na terceira, o poder público, analisando que a despesa não pode ser licitada, ou a licitação não é viável, decide pelo seu afastamento, seja por declaração de inexigibilidade ou então afasta o procedimento declarando sua dispensabilidade.

Recapitulando, temos então relativamente ao afastamento da licitação:

a) despesas em que ocorre a impossibilidade jurídica de competição, sendo essas enquadradas como passíveis de declaração de inexigibilidade, tal como previsto no caput e nos incisos do artigo 74 da nova lei geral de licitações.

b) despesas em que a licitação, apesar de possível, se mostra inviável de ser realizada, ou seja, é a licitação dispensável, conforme previsões dos incisos do artigo 75 da Lei 14.133/2021.



Pois bem, a consulta versa sobre despesas enquadráveis especificamente na hipótese de dispensa cujo valor se situa abaixo daqueles previstos nos incisos I e II do artigo 75, da Lei nº 14.133/2021:

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;
- II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

Conforme se verifica da análise dos textos legais, houve significativa mudança das possibilidades de dispensa, quando comparadas com as previsões anteriores, contidas na Lei nº 8.666/93, em seu artigo 24, no que tange a esses casos específicos.

Numa breve abordagem pode-se constatar que:

a) os valores aumentaram significativamente e atualmente foram atualizados pelo Decreto nº 11.871 de 29 de dezembro de 2023:

DISPOSITIVO	VALOR ATUALIZADO
<u>Art. 6º caput inciso XXII</u>	R\$ 239 624 058,14 (duzentos e trinta e nove milhões seiscentos e vinte e quatro mil cinquenta e oito reais e quatorze centavos)
<u>Art. 37, § 2º</u>	R\$ 359 436 08 (trezentos e cinquenta e nove mil quatrocentos e trinta e seis reais e oito centavos)
<u>Art. 70 caput inciso III</u>	R\$ 359 436,08 (trezentos e cinquenta e nove mil quatrocentos e trinta e seis reais e oito centavos)
<u>Art. 75 caput inciso I</u>	R\$ 119 812,02 (cento e dezenove mil oitocentos e doze reais e dois centavos)
<u>Art. 75 caput inciso II</u>	R\$ 59 906 02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos)
<u>Art. 75 caput inciso IV alínea "c"</u>	R\$ 359 436,08 (trezentos e cinquenta e nove mil quatrocentos e trinta e seis reais e oito centavos)
<u>Art. 75 § 7º</u>	R\$ 9 584 97 (nove mil quinhentos e oitenta e quatro reais e noventa e sete centavos)
<u>Art. 95 § 2º</u>	R\$ 11 981 20 (onze mil novecentos e oitenta e um reais e vinte centavos)

b) a estipulação de valor é expressa e não vinculada a outros valores da lei;

c) no caso das obras e dos serviços de engenharia, foi retirada a previsão de que não deveria se referir "a parcelas de uma mesma obra

ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente.”

d) Foi introduzida a possibilidade de dispensa para manutenção de veículos automotores;

e) houve a retirada de possibilidade de dispensas de licitação para alienações.

Nessas condições, em sendo a despesa inferior aos limites estabelecidos nos incisos I e II do artigo 75, poderá a Prefeitura Municipal promover a dispensa de licitação para a contratação respectiva.

A instrução dos processos de contratação de despesas públicas precedidas de atos declaratórios de dispensa ou de inexigibilidade reclamam, nos termos previstos no artigo 72 da Lei nº 14.133/2021, o seguinte:

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.

Contudo, essa instrução há que ser precedida da sua regular autuação, com base na solicitação da autoridade competente.



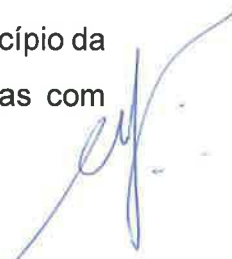
Ponto importante a ser abordado, ainda em nome da economicidade e agilidade procedimentais, diz respeito à possibilidade de ser emitido um único ato declaratório de dispensa de licitação para as despesas que se enquadrarem nas hipóteses previstas nos incisos I e II do artigo 75 da Lei 14;133/2021.

Pelo princípio da economicidade “o gestor público deve, por meio de um comportamento ativo, criativo e desburocratizante, tornar possível, de um lado, a eficiência por parte do servidor, e a economicidade como resultado das atividades, impondo-se o exame das relações custo/benefício nos processos administrativos que levam a decisões, especialmente as de maior amplitude, a fim de se aquilatar a economicidade das escolhas entre diversos caminhos propostos para a solução do problema, para a implementação da decisão.”

Não se desconhece que num município, ainda que de pequeno porte, é enorme o volume de despesas que se enquadram na previsão dos incisos I e II do artigo 75 da novel LCC, pelo que ressoa totalmente descabida a ideia de que para cada uma dessas despesas cujo valor se situe abaixo dos valores indicados no Decreto Federal nº 11.871 de 29 de dezembro de 2023, seja praticado um ato específico de dispensa de licitação, devendo ainda ser emitido um parecer jurídico respectivo.

É inegável que uma deliberação nesse sentido fatalmente conduziria a administração ao caos, em face da inércia que instalar-se-ia ante a imensidão de documentos que deveriam ser produzidos, alocando-se material humano e de expediente ao cumprimento de tal finalidade.

Inexoravelmente, tal situação seria contrária ao princípio da eficiência, que impõe à administração uma atuação eficaz, célere, mas com resultados produtivos e positivos.



Nessas condições, entende-se como razoável, e altamente recomendável, seja utilizado, como mecanismo de agilização da atividade administrativa consentânea com as exigências legais e burocráticas, um único ato declaratório de dispensa de licitação, de sorte a atender uma e outra hipótese.

Para tanto, posiciona-se essa Consultoria no sentido de que a emissão de um documento único, abrangendo ambas as hipóteses previstas nos incisos I e II antes referidos – a teor do parecer referencial – atenderia perfeitamente esse reclamo, nos termos da minuta que ora se oferece.

6. CONCLUSÃO

Ante o exposto, desde que cumpridas as providências relativas ao desenvolvimento do processo e observadas as recomendações apontadas neste Parecer Referencial, entende-se como aplicável a Lei 14.133/2021 ao casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, face ao que autoriza o artigo 176 deste mesmo diploma legal; entende-se ainda passível de dispensa de licitação as despesas que se situam abaixo do limite estabelecido nos incisos I e II do artigo 75 da Lei 13.133/2021, desde que não façam parte de uma mesma despesa anterior, da mesma natureza ou similar àquela.

E em sendo referencial o presente parecer, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, doravante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo anexo.

Remeta-se a presente manifestação para análise e ratificação do Chefe do Poder Executivo.

