



Parecer Jurídico nº 45/2024

Processo Administrativo nº 024/2024.

Requerente: Departamento de Licitação.

Assunto: Processo Administrativo de Dispensa.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PARECER OBRIGATÓRIO E NÃO VINCULANTE. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA. AQUISIÇÃO DE MASSA ASFÁLTICA PMF-D E DER (PRÉ MISTURADO A FRIO DENSO) E EMULSÃO RR 1C, UTILIZADO PARA A LIGAÇÃO DE MASSA PMF – DESTINADO A MANUTENÇÃO DAS VIAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SABÁUDIA, JUNTO AO CINDEPAR (CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO PARANÁ). LEI FEDERAL Nº 11.107/2005. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. LEI MUNICIPAIS Nº 318/2014, 431/2017, 468/2017, 609/2020, 785/2023. DECRETO FEDERAL Nº 6.017/2007. DECRETO MUNICIPAL Nº 77/2023. ANÁLISE PRÉVIA DE LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO E DA MINUTA DO CONTRATO.

1. Relatório

Trata-se de procedimento encaminhado pelo departamento de licitação a esse órgão de consultoria jurídica, conforme previsão estabelecida pelo artigo 53, §4º, da Lei n.º 14.133/2021, referente ao procedimento de contratação direta mediante a realização de dispensa n.º 007/2024, objetivando a análise quanto à viabilidade jurídica da abertura do processo administrativo.

Os presentes autos, no que importa análise da demanda, encontram-se instruídos com os seguintes documentos: documento de formalização da demanda – comunicação interna nº 089/2024 da Secretaria de Serviços Urbanos e Indústria solicitando a abertura do processo administrativo; Estudo Técnico Preliminar; Termo de Referência; solicitação de minuta de contrato de rateio à Cindepar – ofício nº 025/2024; minuta contrato de rateio nº 000/2024; terceiro aditamento e consolidação do protocolo de intenções do Cindepar; Preços Públicos Cindepar – portaria nº 011/2024; documentos de habilitação; aprovação do Termo de Referência e autorização/determinação para contratar da autoridade competente; comunicação interna nº 141/2024 do Departamento de Licitação, solicitando dotação orçamentária; comunicação interna nº 59/2024 do



Setor Contábil, informando dotação orçamentária; minuta de contrato; decreto nº 005/2024, bem como sua publicidade; ata da sessão.

Em síntese, é o relatório.

2. Preliminarmente

2.1 Delimitação da Análise Jurídica

Trata-se o presente, de parecer jurídico que busca analisar especificamente a viabilidade de processo administrativo visando a realização de dispensa de licitação. Restringe-se, portanto, o objeto, única e exclusivamente, ao exame dessa possibilidade, mediante a análise da documentação apresentada.

Ressalta-se que o exame aqui empreendido está adstrito aos aspectos jurídicos do procedimento que permeiam a discussão, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, bem como as justificativas, os requisitos, as condições de execução e a avaliação do preço estabelecido. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente efetivamente utilizou-se de todos os conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, proporcionando o atendimento ao interesse público.

Conforme ensinamentos da doutrina especializada: *“nesta análise jurídica da legalidade da contratação, não deve o órgão de assessoramento jurídico imiscuir-se em matéria técnica ou opção discricionária do gestor, exceto quando descambarem para a evidente ilegalidade.”*¹.

Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do órgão consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

3. Apreciação Jurídica

A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI, aduz 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*

¹ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 13. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SABÁUDIA
Praça da Bandeira, 47 - CEP. 86720-000 - Sabáudia – PR
CNPJ/MF 76.958.974/0001-44
FONE (43) 3151 – 1122

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 Administração Pública, como regra geral, fixou a necessidade de contratação mediante processo de licitação, em respeito ao princípio da obrigatoriedade. No entanto, a própria constituição admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos, em que há exceção à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração, são os casos de dispensa e inexigibilidade.

O doutrinador Ronny Charles Lopes de Torres faz pontuações sobre a possibilidade de contratação direta.

“Quando a Lei prevê hipóteses de contratação direta (dispensa e inexigibilidade) é porque admite que nem sempre a realização do certame levará à melhor contratação pela Administração ou que, pelo menos, a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto pelo estatuto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.”²

Uma dessas situações é a contratação direta por dispensa de consórcio público pelos entes consorciados, que é determinado pelo regramento contido no artigo 2º, §1º, inciso III, da Lei Federal nº 11.107/2005 - Lei dos Consórcios Públicos:

“Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.”

O artigo 10, inciso II, e o artigo 18, ambos do Decreto Federal nº 6.017/2007 - Regulamenta a Lei Federal nº 11.107/2005, complementam:

“Art. 10. Para cumprimento de suas finalidades, o consórcio público poderá:

II - ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação;”

² TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 13. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.





PREFEITURA MUNICIPAL DE SABÁUDIA
Praça da Bandeira, 47 - CEP. 86720-000 - Sabáudia – PR
CNPJ/MF 76.958.974/0001-44
FONE (43) 3151 – 1122

“Art. 18. O consórcio público poderá ser contratado por ente consorciado, ou por entidade que integra a administração indireta deste último, **sendo dispensada a licitação nos termos do art. 2o, inciso III, da Lei no 11.107, de 2005.**”

Em nível municipal é a Lei nº 318/2014 que dispõe especificamente sobre a possibilidade do Município de Sabáudia/PR implementar a contratação do CINDEPAR para a satisfação do interesse público municipal, bem como em seu artigo 3º, parágrafo único, inciso II, afirma sobre a contratação direta, via dispensa licitatória:

“Art. 3º O Consórcio Público Intermunicipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano da Região de Astorga – CINDAST, com sede e foro no Município de Astorga – PR, foi constituído sob a forma de associação pública, de natureza autárquica, com prazo de duração indeterminado, regendo-se pelo contrato/Estatuto de Consórcio Público, pela Lei nº. 11.107/2005, Decreto nº. 6.017/2007, artigo 41, V, do Código Civil Brasileiro e demais legislações aplicáveis e regulamentação de seus órgãos.

Parágrafo Único- Para cumprimento de seus objetivos, o Consórcio Público poderá:

II- ser contratado pela administração direta e indireta dos entes da Federação consorciadas, **dispensada a licitação.**”

Por sua vez, o artigo 8º da Lei Federal nº 11.107/2005 estabelece que “*os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio*”, regra reproduzida pela Lei Municipal referida, conforme artigo 4º. No caso sob exame, encontra-se a minuta de contrato de rateio referente à aquisição direta que se pretende implementar.

Além disso, a regulação da dispensa também é feita pelo artigo 75, da Lei nº 14.133/2021, que dispõe ser dispensável a licitação nos casos taxativamente previstos em seus incisos. Dentre as hipóteses elencadas, está previsto no inciso XI, o que segue:

“Art. 75. É dispensável a licitação:

XI - para celebração de contrato de programa com ente federativo ou com entidade de sua Administração Pública indireta que envolva prestação de serviços públicos de forma associada **nos termos autorizados em contrato de consórcio público** ou em convênio de cooperação.”

No caso em apreço, a modalidade solicitada para a contratação é a dispensa, com fundamento no artigo 75, inciso XI, da Lei n.º 14.133/2021.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SABÁUDIA
Praça da Bandeira, 47 - CEP. 86720-000 - Sabáudia – PR
CNPJ/MF 76.958.974/0001-44
FONE (43) 3151 – 1122

O processo administrativo entregue para análise desse órgão de assessoramento, foi aberto após solicitação de abertura pela autoridade demandante, tendo sido designada numeração, sendo o processo administrativo nº 024/2024 - dispensa nº 007/2024, contendo a documentação acima referenciada para fins de instrução processual.

Conforme exigência do artigo 7º da Lei Federal nº 14.133/2021 e artigo 1º do Decreto Municipal nº 083/2023 c/c Decreto Municipal nº 078/2023, os agentes públicos para atuarem foram designados, estando formalizado o ato nos decretos nº 005/2024, presente nos autos, com os documentos de publicidade.

Em atenção a necessidade de procedimento formal, mesmo nos casos de contratação direta, o artigo 72, da Lei nº 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 77/2023, listam os documentos necessários para a instrução do procedimento.

“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.”

Em atenção a determinação legislativa, no caso concreto podemos observar o que segue.

A autoridade demandante apresentou documento de formalização da demanda, conforme exigência do artigo 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

Em continuidade, o estudo técnico preliminar foi apresentado.

Prestigiando o princípio do planejamento, que é basilar da nova lei de licitações e contratos, o artigo 18, inciso I e §§ 1º e 2º da Lei nº 14.133/2021 exige a elaboração de Estudo Técnico Preliminar, nos seguintes termos:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SABÁUDIA
Praça da Bandeira, 47 - CEP. 86720-000 - Sabáudia – PR
CNPJ/MF 76.958.974/0001-44
FONE (43) 3151 – 1122

“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;

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.”



PREFEITURA MUNICIPAL DE SABÁUDIA
Praça da Bandeira, 47 - CEP. 86720-000 - Sabáudia – PR
CNPJ/MF 76.958.974/0001-44
FONE (43) 3151 – 1122

Destaca-se que a justificativa está diretamente relacionada com a devida compreensão do problema que será resolvido sob a perspectiva do interesse público, ou seja, é preciso entender a necessidade da contratação. Isto posto, é o que provoca o início do processo licitatório.

Conforme disposição da Lei n.º 14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XX, considera-se: *“estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;”*.

No caso em apreço o estudo técnico preliminar foi apresentado. A necessidade de estudo técnico preliminar está prevista na legislação acima citada, assim como os requisitos para a elaboração, portanto, deve ser fielmente observado pelas autoridades demandantes, a sua plena elaboração, para que a fase de planejamento tenha êxito, podendo ser realizada a melhor contratação para a Administração Pública Municipal.

Conforme previsão legal há requisitos obrigatórios para o estudo técnico preliminar, assim como há os demais requisitos, que uma vez não estando presentes devem ser devidamente justificados nos autos.

A fase preparatória também compreende a elaboração do termo de referência, conforme disposição do inciso I, do artigo 72, da Lei n.º 14.133/2021. O termo de referência vem disciplinado no artigo 6º, inciso XXIII e alíneas, da Lei n.º 14.133/2021.

No caso sob exame, o termo de referência foi apresentado.

As justificativas foram apresentadas pela autoridade demandante, cumpre pontuar que, não cabe a esse órgão de assessoramento jurídico adentrar no mérito da decisão da autoridade competente, visto tratar-se de poder discricionária do Administrador, cabendo apenas a ele, o juízo de oportunidade e conveniência da contratação.

Dessa forma, o parecer não analisa o objeto, nem justificativa ou motivação, mas apenas se o procedimento cumpre com os requisitos legais.

O orçamento estimado, bem como a composição dos preços foi apresentada, conforme exigência do artigo 72, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021. O valor para a contratação é de R\$ 93.900,00 (noventa e três mil e novecentos reais), definido conforme artigo 4º da Portaria 011/2024 – Preços Públicos do Cindepar.

O setor de contabilidade apresentou informações relativas à dotação orçamentária.



Foram apresentados os documentos para habilitação, devidamente analisados pela comissão conforme consta da ata da sessão, cumprindo as disposições do inciso V, do artigo 72, da Lei n.º 14.133/2021.

Por fim, está presente nos autos autorização da autoridade competente, cumprindo as disposições do artigo 72, inciso VIII, da Lei n.º 14.133/2021.

As demais exigências deverão ser observadas conforme o andamento do procedimento administrativo.

No que tange à análise da minuta do contrato e sua adequação as previsões legais, temos que as cláusulas necessárias estão presentes, havendo o atendimento aos preceitos legais, bem como a observância as especificidades esperadas na presente contratação.

Por fim, observa-se que o procedimento para a realização da contratação, salvo melhor juízo, até o presente momento, encontra-se em conformidade com a legislação.

4. Da Responsabilidade do Parecerista Jurídico

Por fim, cumpre destacar que compete a esse órgão, única e exclusivamente, prestar consultoria no presente caso, **sendo este parecer de caráter obrigatório, porém não vinculante e meramente opinativo**, sob o aspecto estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa ou financeira.

Ressalta-se que, **sendo este parecer um ato meramente opinativo, não pode ser confundido com um ato administrativo**, vez que poderá vir a ser utilizado como fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado, e nunca como seu substitutivo, sua eventual aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte integrante de ato administrativo.

5. Conclusão

Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de conveniência e oportunidade, com base nos princípios aplicáveis ao procedimento licitatório, em



PREFEITURA MUNICIPAL DE SABÁUDIA
Praça da Bandeira, 47 - CEP. 86720-000 - Sabáudia – PR
CNPJ/MF 76.958.974/0001-44
FONE (43) 3151 – 1122

especial, legalidade, eficiência, interesse público, planejamento, transparência, eficácia, motivação e economicidade, esse órgão opina pela viabilidade da contratação pertinente.

É o parecer. À consideração superior.

Sabáudia/PR, 27 de março de 2024.


Lucas Bertão Tolentino
Advogado Municipal
OAB/PR nº 104.271

LUCAS
BERTAO
TOLENTINO:1
0340771984

Assinado de forma
digital por LUCAS
BERTAO
TOLENTINO:1034077198
4
Dados: 2024.03.26
17:24:25 -03'00'

