



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer nº 081/2024

Processo Administrativo Eletrônico nº 2.529/2024

Referência: Contratação de serviços para manutenção preventiva e corretiva do Aeroporto de Caçador, SC.

EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 75, INC. IX DA LEI N. 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESTRIÇÃO DA REGULARIDADE PERANTE A JUSTIÇA DO TRABALHO. PROSSEGUIMENTO DO FEITO CONDICIONADO A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA AUTORIDADE MÁXIMA.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a contratação da empresa brasileira de infraestrutura aeroportuária – INFRAERO para manutenção preventiva e corretiva do Aeroporto de Caçador, SC.

2. Consta nos autos os seguintes documentos para análise jurídica:

- I) Requerimento de Contratação (REC);
- II) Estudo Técnico Preliminar;
- III) Termo de Referência;
- IV) Documentos de habilitação da contratada;
- V) Demonstração de disponibilidade orçamentária; e
- VI) Minuta do contrato administrativo;

3. Por último, a Diretoria de Compras e Licitações encaminha à Procuradoria do Município pedido para emissão de parecer jurídico para controle prévio de legalidade, conforme estabelecido nos artigos 53 da Lei nº 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal nº 10.792/2023.

4. **É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.¹**

I. DA ANÁLISE JURÍDICA

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

¹ Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição. Leme: LED, 2003, pág.273*).



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

6. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.
7. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.
8. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.
9. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...] É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer"*².
10. Dito isso, passamos a análise do mérito.
11. Preliminarmente, convém observar que a Lei nº 14.133/2021, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, trouxe uma significativa inovação no que diz respeito ao processamento e execução das atividades instrumentais e decisórias no processo da licitação.
12. No mesmo sentido, o citado dispositivo constitucional estabelece que obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo licitatório. Assim, depreende-se que no ordenamento jurídico pátrio a regra é a licitação. Entretanto, em casos determinados, a novel legislação admite a contratação direta sem a submissão ao processo licitatório.
13. Para instruir o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, o Decreto Municipal nº 10.792/2023 determina que devem ser apresentados os documentos e atos conforme o art. 72 da Lei nº 14.133/2021:

² Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo: Atlas*, 2012. p. 239



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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.

14. Primeiramente, como em qualquer outra contratação pública, o processo de contratação direta se inicia com a oficialização da necessidade através do Requerimento de Contratação (REC), elaborado pelo Documento de Formalização de Demanda (DFD) no presente caso.

15. Em seguida, a instrução processual é estabelecida com o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência, fornecidos pela Unidade Demandante, em conformidade com os requisitos estipulados no inciso I do art. 72 da Lei nº 14.133/2021.

16. Quanto a estimativa da despesa e a justificativa do preço estampados nos incisos II e VII do citado artigo acima, o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 estabelece diretrizes para a estimativa de preço, exigindo que o valor estimado esteja em consonância com os praticados pelo mercado, considerando economias de escala e as peculiaridades locais.

17. O TCE/SC possui decisão na direção que a pesquisa de preços pode observar diferentes métodos, combinados ou não, desde que observada a complexidade da contratação e sendo devidamente fundamentada, a saber:

Prejulgado nº 2207

*A pesquisa de preços para aquisição de bens ou contratação de serviços será realizada de forma combinada ou não, **desde que o cálculo seja proporcional a complexidade da compra ou serviço**, cabendo a Administração licitante motivá-la, mediante a utilização dos seguintes*



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

parâmetros:

- (a) painel de preços,*
- (b) contratações similares de outros entes públicos,*
- (c) pesquisa em mídia especializada ou sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo,*
- (d) pesquisa com os fornecedores,*
- (e) e outros critérios justificados pela autoridade competente.*

18. É essencial que a pesquisa de preço, mesmo em casos de inexigibilidade de licitação, não se limite a um mero procedimento formal, mas sim oriente o gestor para uma contratação justa e alinhada com os valores de mercado. Isso não apenas promove transparência na gestão de recursos públicos, mas também assegura sua compatibilidade com a realidade mercadológica.

19. Neste caso específico, foram apresentados os documentos que fundamentam a pesquisa de mercado, demonstrando a conformidade do valor proposto com os preços praticados no mercado.

20. Continuando a análise, o inciso IV do artigo 72 da Lei nº 14.133/2021 trata da estimativa de despesas e da comprovação da compatibilidade da previsão orçamentária com o compromisso a ser assumido. A disponibilidade orçamentária é atestada por meio da Certidão Orçamentária, garantindo a existência de recursos para cobrir as despesas.

21. Quanto à capacidade jurídica da pessoa física ou jurídica a ser contratada, é crucial verificar se ela satisfaz os requisitos estabelecidos no inciso V do art. 72 da Lei nº 14.133/2021. Esse exame é conduzido com base nos requisitos de habilitação descritos no art. 62 da mesma lei.

22. É importante ressaltar que a habilitação jurídica se restringe à demonstração da existência legal da pessoa e de sua capacidade civil para assumir obrigações. No presente caso, os requisitos de habilitação são específicos para pessoa jurídica e incluem documentação relacionada à capacidade jurídica, fiscal, social, trabalhista, além da declaração de cumprimento dos requisitos do art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Em último caso, esta análise é conduzida pela Diretoria de Compras e Licitações, conforme estabelece o §5º do art. 4º do Decreto Municipal nº 10.792/2023.

23. Contudo, há informações nos autos de que a proponente está em situação de inadimplência perante a Justiça do Trabalho. Nas licitações, é obrigatória a exigência de



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

regularidade trabalhista, com a apresentação da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas ou da Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas com efeito de negativa.

24. Destaca-se que a inadimplência da INFRAERO com relação aos débitos trabalhistas constitui impedimento para sua contratação, ainda que se trate de hipótese de contratação direta. Nesses casos, o gestor assume, por sua conta e risco, a responsabilidade pela formalização do contrato com uma empresa que está inadimplente com seus débitos trabalhistas.

25. Ainda quanto aos requisitos de habilitação, deve-se atentar, também, para o requisito negativo que consta no art. 14, inciso III da Lei n. 14.133/2021 e do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa (8.429/1992):

Lei n. 14.133/2021

Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

[...]

III - pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;

Lei n. 8.429/1992

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos;

26. Considerando isso, observa-se que foi anexada a certidão de consulta consolidada no portal do SICAF para confirmar a ausência de condenações por improbidade administrativa do proponente, em conformidade com o art. 12 da Lei nº 8.429/1992, além do impedimento de contratar com a Administração, conforme estabelecido no inciso III do art. 14 da Lei de Licitações.

27. Quanto a escolha do contratado (art. 72, inc. VI), destaca-se, para os propósitos deste parecer, a inexigibilidade de licitação prevista no artigo 75, inc. IX, da Lei nº 14.133/2021, para contratação de serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para fins específicos:

*Art. 75. É dispensável a licitação:
[...]*

*IX - para a aquisição, **por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico**, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;*

28. Na hipótese da contratação, a Lei Federal nº 14.133/2021 dispôs sobre balizas para que seja possível a contratação direta, especialmente relevantes as previsões do já colacionado artigo 75, inciso IX, e do artigo 72 do mesmo diploma legal.

29. Do exame do caso concreto, vê-se que o artigo 75, inciso IX, da Lei Federal nº 14.133/2021 exige que a contratada (i) integre a Administração Pública, (ii) tenha sido criada para o fim específico e (iii) o preço seja compatível com o praticado pelo mercado. Assim, é necessário observar as características empresa brasileira de infraestrutura aeroportuária – INFRAERO e o preço ofertado.

30. É relevante observar que o fato de a empresa INFRAERO integrar a Administração Pública Federal resulta na aplicação do inciso IX do art. 75. Conforme o artigo 6º, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/2021, ao longo da referida norma, o termo "Administração Pública" engloba todos os entes políticos:

*Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
(...)*

III - Administração Pública: administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive as entidades com personalidade



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

jurídica de direito privado sob controle do poder público e as fundações por ele instituídas ou mantidas;

31. Quanto à natureza jurídica, é importante observar que a INFRAERO é uma empresa pública criada pela Lei nº 5.862/1972, que autorizou o Poder Executivo a estabelecer empresa pública com o objetivo de implantar, administrar, operar e explorar comercialmente a infraestrutura aeroportuária.

32. A finalidade da INFRAERO está alinhada com a análise do objeto descrito no item 1 e pormenorizado no item 2 do Termo de Referência, envolvendo, em síntese, a contratação de: *a)* manutenção preventiva em sistemas de auxílios visuais; *b)* manutenção corretiva em sistemas aeroportuários; e, *c)* fornecimento de equipamentos para sinalização da pista do aeroporto.

33. Quanto a justificativa do preço, tal elemento já foi observado pela unidade demandante na instrução da fase interna da contratação, atestando a adequação do preço do serviço com a compatibilidade do praticado no mercado.

34. Portanto, concluímos que a situação se enquadra na hipótese de dispensa de licitação, conforme o artigo 75, inciso IX, da Lei nº 14.133/21.

35. Já quanto a minuta do contrato constante no despacho 03, verifica-se que as cláusulas contratuais estão em conformidade com as obrigações para consecução da contratação.

36. Por fim, é necessário conferir a devida publicidade ao ato da autoridade competente que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato. Conforme se extrai do art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, "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."

37. O sítio eletrônico oficial, por seu turno, é definido pelo art. 6º, inciso LII, da mesma lei como "sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora, no qual o ente federativo divulga de forma centralizada as informações e os serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades."

38. Assim, não há necessidade de publicação de atos no Diário Oficial no caso de contratação direta.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

39. Vale destacar, ainda, que além da divulgação no sítio eletrônico oficial, à luz do art. 94, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato, devendo ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da data de sua assinatura, no caso de contratação direta.

II. DA CONCLUSÃO

40. Ante o exposto, nos termos do art. 28, caput e § 2º, da Lei nº 14.133/2021, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela viabilidade jurídica da inexigibilidade da licitação pretendida, com fulcro no artigo 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.

41. Recomenda-se, portanto, o prosseguimento do processo, sujeito à avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência do ajuste em razão da restrição na certidão de débitos trabalhistas da INFRAERO.

42. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir.

Caçador, SC, 23 de julho de 2024

Roselaine de Almeida Périgo
Procuradora Municipal – Portaria n. 11.132/02
OAB/SC 12.903