



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA



PARECER Nº 86 /2023

PROCESSO: Dispensa de Licitação nº 004/2023

ORIGEM: Fundo Municipal de Assistência Social de Carira/Se.

ASSUNTO: Dispensa de Licitação - Inciso II do Art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

OBJETO: Aquisição de alimentos para a realização das ações dos programadas e serviços e projetos desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Carira/Se.

CONCLUSÃO: Viabilidade Jurídica Condicionada.

DESTINO: Comissão Permanente de Licitação de Carira/Se.

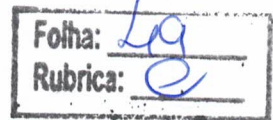
EMENTA: Direito Administrativo. Contratação Direta. Dispensa de Licitação. Inciso II do Art. 24 da Lei nº 8.666/1993. Objeto: Aquisição de alimentos para a realização das ações dos programadas e serviços e projetos desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Carira/Se. Análise Jurídica Prévia. **Viabilidade Jurídica Condicionada.**

I - RELATÓRIO

Cuida, o presente parecer, de consulta formulada pelo Fundo Municipal de Assistência Social de Carira, referente ao procedimento de contratação direta, através de Dispensa de Licitação, que visa a Aquisição de alimentos para a realização das ações dos programadas e serviços e projetos desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Carira/Se.

Acompanhou o processo, **01(um) volume**, contendo, **47 (quarenta e sete)** páginas: Capa de Identificação (fls. 000); Projeto Básico (fls. 001-002); Orçamento 001 - Bastos e Cia Ltda CNPJ nº 06.222.645/0001-55 (fls. 003-005); Orçamento 002 - O Novo Supermercado e Panificação Ltda CNPJ nº 45.236.291/0001-50 (fls. 006-008); Orçamento 01 - J. Teles e Cia Ltda - Me CNPJ nº 03.343.658/0001-94 (fls. 009-010); Solicitação de abertura de processo de Dispensa pela Autoridade Superior do Fundo Municipal de Assistência Social encaminhado ao Setor de Licitações (fls. 011); Autorização e Justificativa (fls. 012-014); Solicitação de Despesa - Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social (fls. 015-016); Solicitação de abertura de processo de

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 49550-000
CNPJ: 13.099.882/0001-36



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Dispensa para a Autoridade Superior do Fundo Municipal de Assistência Social (fls. 017); Autorização de abertura pela Secretária do FMAS (fls. 018); Documentação Jurídica e Fiscal - Bastos e Cia Ltda - Ato Constitutivo (fls. 019-024); Alvará de Funcionamento (fls. 025); Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral - CNPJ (fls. 025); RG de Sócio (fls. 027-028); Certidão Negativa de Débitos Relativos a Tributos Municipais e Dívidas Ativa do Município (fls. 029); Certidão Negativa de Débitos Estaduais (fls. 030); Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (fls. 031); Certidão de Regularidade do FGTS (fls. 032); Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT (fls. 033); Portaria nº 006/2022 - Designa e institui a Comissão Permanente de Licitação - CPL (fls. 034); Comunicação Interna - Solicitação de Classificação Orçamentária (fls. 035); Declaração Sobre Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro (fls. 036); Declaração sobre Aumento de Despesa (fls. 036); Justificativa da Comissão Permanente de Licitação - CPL (fls. 038-42); Minuta de Extrato de Justificativa (fls. 043); Solicitação de Análise e Emissão de Parecer Jurídico (fls. 044); Minuta de Contrato (fls. 045-48).

Na oportunidade, antes de adentrar no mérito, cumpre-nos informar que, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade, mediante o exame prévio e conclusivo dos textos da minuta de contrato e seus anexos.

É o relatório. Fundamento e opino.

II - FUNDAMENTAÇÃO

O processo foi remetido a esta assessoria jurídica para análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de contrato elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Este parecer, portanto, tem o escopo de assistir à Administração no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

Desde logo, importa frisar que não compete na análise jurídica apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato de gestão que se pretende praticar, quer

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 49550-000
CNPJ: 13.099.882/0001-36



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

no seu aspecto econômico, quer no seu aspecto Administrativo. Estes aspectos são corriqueiramente denominados de “mérito Administrativo” e são de responsabilidade única do Administrador Público.

Dessa maneira, a assessoria jurídica incumbe apenas a análise de aspectos jurídicos com a finalidade de apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

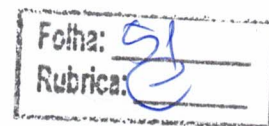
Dito isto, cumpre-nos esclarecer que a realização da atividade administrativa prescinde da celebração de contratos com particulares. Com efeito, de acordo com o quanto dispõe o art. 37, inciso XXI, da CF/88, a regra no serviço público é a contratação de obras, serviços, compras e alienações mediante processo de licitação pública:

(...) que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com 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.

Logo, podemos observar que, a legislação consagra a licitação como o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, através de condições assentadas em convocação própria, aliena, adquire ou loca bens e realiza obras ou serviços, escolhendo, dentre as propostas apresentadas, a mais vantajosa ou conveniente em função de critérios previamente instituídos.

A obrigatoriedade da realização do procedimento licitatório é um corolário do princípio constitucional da isonomia, previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 5º, I), pelo qual, todos devem receber tratamento igual pelo Estado. Evita-se, desse modo que os parceiros sejam escolhidos por critérios de amizade pessoal e outros interesses que não o da consecução da finalidade pública. Assim, o objeto imediato e próprio da licitação é evitar a ocorrência do arbítrio e do favoritismo. Segundo o constitucionalista Alexandre de Moraes, **“a licitação representa, portanto, a**

[assinatura]



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA
oportunidade de atendimento ao interesse público, pelos particulares, numa situação de igualdade”.

Sempre que haja possibilidade de concorrência, sem prejuízo ao interesse público, deverá haver licitação. A contratação direta, sem realização do prévio certame licitatório, somente é admitida, excepcionalmente, nas hipóteses trazidas na própria lei. Tais situações, contudo, configuram-se em exceções à regra geral. A licitação é regra; a contratação direta, exceção.

Para contratação de serviços, inclusive de publicidade, é prevista a obrigatoriedade da realização do certame licitatório, de acordo com o *caput* do artigo 2º da Lei de Licitações, vejamos:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. (grifei)

De tal maneira, retiradas as hipóteses de excepcionalidade, é obrigatória a realização do procedimento licitatório pela Administração Pública.

Ocorre que, em que pese à obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam: a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

Sendo assim, o legislador constituinte admitiu a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada, autorizando a Administração Pública a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas sem a concretização de certame licitatório. Contudo, o Administrador Público deve ter o cuidado de se evitar o fracionamento de despesa, vedado em lei.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA
Neste sentido, em que pese a Lei nº 8.666/1993, autorizar ao gestor a realização de pequenas aquisições ou prestações de serviços em razão do valor, recomenda-se que a Autoridade Superior do Fundo Municipal de Assistência Social apresente justificativa acerca das razões da escolha acerca da contratação direta (Dispensa) em vez de deflagrar processo licitatório, estando ciente que, havendo novas aquisições para objeto de mesma natureza no mesmo exercício financeiro poderá ocorrer fracionamento de despesa, situação proibida por lei.

Desta forma, a dispensa de licitação é uma dessas modalidades de contratação direta. O artigo 24º, da Lei 8.666/93 elenca os possíveis casos de dispensa.

Tendo em vista o valor da contratação, a Comissão Permanente de Licitação - CPL, sugere que a aquisição se dê por dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso II, da Lei 8.666/93.

Art. 24. É dispensável a licitação:

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

A licitação dispensada, ensina Hely Lopes Meirelles, “é aquela que a própria lei declarou-a como tal”. O doutrinador José Santos Carvalho Filho acrescenta que esta se caracteriza pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório.

Nesta esteira, cabe aqui certa discricionariedade do agente administrativo, já que a licitação não é proibida. Entretanto, este deve levar em conta que a realização do certame deve também ser vantajosa para a Administração e respeitar o princípio da economicidade.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

A Lei Geral de Licitações, ao instituir as normas para licitações e contratos da Administração Pública, autorizou a dispensa de licitação em várias hipóteses, ainda que possível a competição. São circunstâncias peculiares que aconselham a contratação direta, desde que preenchidos os requisitos previstos em lei.

Nesse caso, portanto, o legislador entendeu que, em função do pequeno valor financeiro envolvido, não se justificaria a realização de um procedimento licitatório pela Administração.

Depreende-se, pois, que, nessa hipótese, em razão do pequeno valor envolvido, a legislação autoriza que se reduzam as formalidades prévias às contratações pela Administração Pública.

Aliás, importante frisar que o Decreto nº 9.412/2018, atualizou os valores limite de três modalidades de licitação - convite, tomada de preços e concorrência. A medida visou aprimorar a gestão pública. Os novos valores tiveram como resultado, a realização de procedimentos de compras menos onerosos, considerando-se o custo indireto de uma licitação em relação aos valores dos bens e contratações que são objeto dessas modalidades de licitação.

Os valores estabelecidos no citado Decreto ficam atualizados da seguinte forma:

Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

I - para obras e serviços de engenharia:

a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);

b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e

c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Folha: 54
Rubrica: E

II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:

- a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais); destaquei
- b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e
- c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).

Conseqüentemente, as contratações por meio de dispensa de licitação também foram atualizadas. Nesse caso, os valores máximos são de R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais) para obras e serviços de engenharia e R\$ 17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais) para as demais licitações.

Tais limites correspondem a 10% do previsto na modalidade convite, conforme estabelece a Lei de Licitações, no seu artigo 24.

Ressalta-se que o Decreto nº 9.412/2018 se aplica a todos os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), uma vez que cabe à União, exclusivamente, legislar sobre normas gerais de licitação e contratação.

Neste sentido, a cotação de preços, esta deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade de mercado. Para tanto, o Tribunal de Contas da União - TCU, orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas. Se não for possível, deve consignar a justificativa nos autos.

Assim, para evitar distorções, *“além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomende, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa”* (Parecer nº 02/2012/GT359/PGF/AGU, item13).



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA
Frisa-se que, se a pesquisa de mercado for realizada diretamente com particulares, as empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão TCU nº 1.782/2010 - Plenário) e que não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão TCU nº 4.561 - 1º Câmara).

Para fins de documentação, devem ser acostados aos autos sempre, e, servindo como recomendação:

1. A identificação do Servidor responsável pela cotação (AC-0909-10/07-1);
2. A caracterização completa das empresas consultadas, com menção ao endereço e números e telefones (AC-3889-25/09-1);
3. Indicação dos Valores praticados (AC-2602-36/10-P) de maneira fundamentada e detalhada (AC-1330-27/08-P);
4. Data e local de expedição dos orçamentos apresentados (AC-3889-25/09-1).

Ademais, vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para avaliar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para verificar a existência de recursos suficientes para acobertá-la.

Sobre este tema, o próprio TCU reiteradamente tem orientado aos órgãos e entidades da Administração, a realizarem a pesquisa de mercado utilizando, para tanto, mais de um parâmetro de consulta, como por exemplo, podemos observar no Acórdão TCU nº 2637/2015 - Plenário:

“As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes” (Acórdão nº 2637/2015 - Plenário).

Dito isto, deverá a Administração Municipal de Carira/Se, utilizar mais de um parâmetro na realização da pesquisa de mercado, tais como: composição de custos unitários nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços; contratações



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA
similares feitas pela Administração Pública; dados de pesquisa publicada em mídia especializada; pesquisa direta com no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail e pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas (Instrução Normativa SEGES /ME nº 65/2021).

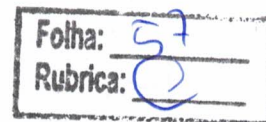
No caso vertente, as pesquisas de preços apresentadas, foram realizadas diretamente com particulares, motivo pelo qual deverá ser juntado ao processo, as solicitações de orçamentos direcionadas as empresas que formam a pesquisa de mercado, conforme orientação recente da instrução Normativa SEGES /ME nº 65/2021 e entendimento Jurisprudencial do TCU.

Frisa-se que é mediante a pesquisa de preços se obtém a estimativa de custos que se apresenta como de fundamental importância nos procedimentos de contratação da Administração Pública, funcionando como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas contratações. Assim, sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado para uma pretensão contratual.”

De tal maneira, a realização de pesquisa de preços de mercado não é um ato meramente formal, devendo o responsável submeter os preços encontrados a uma avaliação crítica (Acórdão 403/2013-Primeira Câmara), ou seja, os preços coletados devem ser analisados sob o enfoque de sua compatibilidade com as necessidades da administração e a realidade de mercado.

No que tange a Minuta de Contrato, verificamos que estão presentes todas as cláusulas mínimas necessárias, elencadas pelo Artigo 55 da lei 8666/93, estando em conformidade com a Legislação em vigor.

Sendo feitas as recomendações pertinentes, concluímos que, do ponto de vista jurídico, restará configurado a viabilidade do processo de contratação direta, mediante Dispensa de Licitação com base no art. 24, II da Lei nº 8666/1993.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Por fim, convém chamar a atenção para a possibilidade de aplicação de sanções de natureza política, administrativa, civil, pecuniária e penal, em caso de malversação da verba pública, decorrentes de improbidade administrativa, a partir da Lei nº 8.429/1992, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada pela Lei nº 10.028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas), de modo a tornar mais efetivos os princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37/CF).

Por fim, vislumbra-se oportuno enfatizar a necessidade de observância ao teor contido no art. 26, da Lei nº 8.666/1993, mais precipuamente aos prazos de 03 (três) dias para ratificação pela autoridade superior, e, posteriormente, de 05 (cinco) dias para publicação na imprensa oficial, visando, sobretudo, dar eficácia ao ato de inexigibilidade em per si, além de garantir a publicidade exigida pelo ordenamento jurídico pátrio.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, em atendimento ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, e com base na argumentação desenvolvida, considerando, portanto, os limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **OPINA-SE** pela possibilidade da realização do procedimento de contratação direta, através da Dispensa de Licitação, uma vez que, o dispositivo legal citado excepciona a regra de exigência de licitação para serviços de até 10% do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo 24 da Lei 8.666/93, tendo em vista que a contratação necessária tem de valor inferior a R\$ 17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais), desde que, **CONDICIONADA** ao cumprimento das recomendações acima e abaixo indicadas:

- a) a veracidade das informações e documentos anexados aos autos é de inteira responsabilidade da Administração Municipal;
- b) os agentes públicos serão responsabilizados administrativamente pelos danos causados à Fazenda Pública, caso fique comprovado o



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA
superfaturamento de preços, e/ou irregularidades, sem prejuízo de
outras sanções civis, e criminais cabíveis;

- c) recomenda-se que a Autoridade Superior do Fundo Municipal de Assistência Social apresente justificativa acerca das razões da escolha acerca da contratação direta (Dispensa) em vez de deflagrar processo licitatório, estando ciente que, havendo novas aquisições para objeto de mesma natureza no mesmo exercício financeiro poderá ocorrer fracionamento de despesa, situação proibida por lei;
- d) reinsere a numeração do processo, pois houve pulo de numeração na primeira folha do projeto básico;
- e) que a Comissão de Licitação cumpra com as disposições do art. 26 da Lei nº 8.666/93, quanto ao encaminhamento do processo para a ratificação da autoridade superior em três dias e sua publicação em cinco dias;
- f) Que a Justificativa da Contratação e o Extrato de Contrato, sejam publicados no Diário Oficial do Município e no portal da Transparência;

Assim, concluo pela **POSSIBILIDADE CONDICIONADA** da contratação direta, atendidas as recomendações constantes neste *dictamen*.

Por derradeiro, cumpre salientar que esta assessoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativas, ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos responsáveis e pela autoridade competente desta Administração Municipal.

Além disso, ressalta-se que, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal (TCU, Acórdão 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011). Como diz JUSTEN FILHO (2014. p. 689) “o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.



Folha: 59
Rubrica: e

ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA
É o parecer, *sub censura*.

Remeto a elevada consideração da Autoridade superior.

Carira/Se, 09 de junho de 2023

Ana Paula Costa Almeida

Ana Paula Costa Almeida
Procuradora Geral do Município
Advogada OAB/SE nº 12.170/Decreto nº 20/2022