

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 003/2023

**ASSUNTO: PARECER JURÍDICO
REFERENCIAL SOBRE DISPENSA DE VALOR.
LICITAÇÕES E CONTRATOS. ARTIGO 24 DA
LEI Nº 8.666/1993.**

I- RELATÓRIO

O presente Parecer Referencial, tem por objeto expor as recomendações sobre o tema de dispensa de licitação de valor, no caso de serviços continuados e de fornecimento de produtos.

Inicialmente, destaca-se que, tendo em vista a maior complexidade, excetuamos do âmbito de abrangência da aplicação deste parecer os aditivos aos contratos que possuem por objeto obras e reformas, cujas alterações deverão ser submetidas à unidade local desta Procuradoria.

Outrossim, ressalte-se que, de acordo com o artigo 38, parágrafo único, da Lei de Licitações, as minutas de editais, bem como as dos contratos, acordos, convênios e outros ajustes devem ser previamente submetidas ao crivo da consultoria jurídica da Administração. Busca-se, assim, conferir higidez jurídica às licitações e às contratações públicas.

Todavia, em decorrência do elevado número de processos em matérias idênticas e recorrentes, de baixa complexidade jurídica, faz necessário a observância pelas secretarias municipais para cumprimento das diligências e documentos que será aqui mencionado. Em tais casos, basta que o administrador ateste, expressamente, que o caso concreto se amolda, perfeitamente, aos termos da manifestação referencial adotada.

Ressalte-se, nesse ponto, que tal declaração deverá ser emitida pela autoridade competente, não devendo os autos serem encaminhados para o órgão consultivo deliberar se a análise individualizada se faz ou não necessária, visto que o escopo da manifestação referencial é, justamente, eliminar esse trâmite. Importante consignar ainda, que houve autorização do referido parecer referencial, através do Decreto Municipal nº 046/2023.

Desta feita, foi elaborada a presente manifestação jurídica referencial, contendo as principais recomendações emitidas nos pareceres elaborados pelos órgãos consultivos desta Procuradoria no tema sobre aditivos do objeto de contratos de serviços continuados e fornecimento de produtos, com exceção feita às obras e reformas.

Cabe ao gestor comparar o caso concreto com o presente parecer, assim, a fim de proporcionar maior segurança ao administrador, elaborou-se um checklist, de forma que seja possível inferir se o caso concreto se enquadra aos termos da presente manifestação jurídica referencial.

Ressalte-se, nesse ponto, que os contratos ou termos aditivos que tenham mais do que um objeto, ou seja, que versem sobre outra questão além de contrato de dispensa de valor do objeto contratual, deverão ser encaminhados para análise pelo órgão jurídico. Ademais, por certo, poderá submeter à unidade local da Procuradoria consulta a fim de dirimir dúvida sobre alguma questão do caso concreto.

Nesse diapasão, saliente-se que medidas que tenham por objetivo racionalizar a demanda e objetivar a análise de processos têm sido utilizadas, inclusive, pelo Poder Judiciário, a exemplo das súmulas vinculantes, recursos repetitivos e com repercussão geral.

O Decreto Municipal nº 046/2023, disciplina que, a edição de manifestações jurídicas referenciais depende da comprovação de dois requisitos, a saber: (i) do volume de processos em matérias idênticas e recorrentes, que deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços





ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SIRIRI

administrativos; e (ii) da simplicidade da atuação da assessoria jurídica nos casos analisados, que se deve restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da conferência de documentos.

Eis a síntese do necessário, passa-se a manifestação.

II- JUSTIFICATIVA DO PARECER REFERENCIAL

No que tange ao primeiro requisito, por envolverem serviços essenciais ao funcionamento de todos os órgãos públicos, é fato notório que os processos administrativos que versam sobre a dispensa de valor do objeto de contratos representam uma parcela considerável dos procedimentos que tramitam, anualmente, em várias secretarias. Outrossim, tais processos, quando submetidos à distribuição, em que pese sua baixa complexidade técnica, impactam a atuação do setor jurídico, visto que acabam por exigir a devida atenção, dificultando, assim, a maior dedicação desta Procuradoria no que se refere à orientação jurídica dos órgãos, seja por meio da análise de processos de maior complexidade jurídica, seja por meio da solução das dúvidas jurídicas que diariamente acometem os gestores e que devem ser sanadas com a maior brevidade possível.

Quanto ao segundo requisito, constata-se que o campo de atuação das Consultorias Jurídicas, no que tange a processos que versem sobre dispensa de valor do objeto dos contratos, limita-se à conferência de documentos e declarações acostados aos autos pelos órgãos, não havendo, via de regra, necessidade de análise individualizada e pormenorizada de cada um desses processos.

III- DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR

Não obstante o procedimento licitatório seja a regra para que a Administração Pública proceda à contratação de particulares para o fornecimento de bens ou para a prestação de serviços, a legislação prevê hipóteses em que este procedimento, excepcionalmente, não deverá ou poderá não ocorrer. A exceção ao procedimento licitatório encontra previsão na própria Constituição Federal, que em seu artigo 37, XXI, aduz que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública (...)”.

Por outro lado, há hipóteses em que, embora a licitação seja possível, ela não teria grande utilidade. Nesses casos, proceder ao certame público da licitação seria tão dispendioso que o ordenamento opta por dispensá-lo. Assim, o legislador, dando primazia a outros valores, faculta ao administrador a possibilidade de firmar o contrato administrativo, prescindindo da realização de licitação.

Ante a citada autorização constitucional, a Lei de Licitações elencou em seu art. 24 as situações nas quais a licitação pode restar dispensada. Analisando as alíneas daquele dispositivo, como bem leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵, as hipóteses de dispensa de licitação podem ser divididas em 4 (quatro) categorias: a) em razão do pequeno valor; b) em razão de situações excepcionais; c) em razão do objeto; d) em razão da pessoa.

No que tange à hipótese de dispensa em razão do valor, a lei distinguiu as obras e serviços de engenharia (inciso I), de valor naturalmente mais vultuoso, dos demais serviços e compras (inciso II). O presente referencial, como destacado na parte introdutória, abarcará tão somente esta segunda hipótese, assim prevista:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SIRIRI

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;

O dispositivo a que a lei faz remissão (art. 23, II, "a", da Lei de Licitações) estabelece o limite máximo de valor em que será cabível a modalidade convite, para serviços e compras não qualificados como obras ou serviços de engenharia. Importante ressaltar que, com fundamento na norma do art. 120 dessa mesma lei, o Decreto Federal nº 9.412/18 atualizou os valores previstos no artigo, estando atualmente assim fixados:

Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do artigo 23 da Lei 8.666/93, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos: I - para obras e serviços de engenharia:

(...)

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); (...)

Assim, atualmente, a Lei Federal nº 8.666/1993 permite a dispensa de licitação para compras e serviços de até R\$ 17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais).

IV- DO PROCEDIMENTO

Delimitada a hipótese de dispensa de licitação descrita no inciso II, do art. 24, da Lei de regência, passa-se à descrição do procedimento, bem como algumas cautelas a serem adotadas pelo setor competente quando da contratação. Uma das questões mais prementes diz respeito à possível tentativa de burla ao procedimento licitatório, por meio do fracionamento dos contratos, com o objetivo de enquadramento ao limite pecuniário autorizador da dispensa.

Quanto ao aspecto procedimental da contratação, o art. 26 da Lei Federal nº 8.666/1993 relaciona os requisitos a serem preenchidos:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço;
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Ressalte-se que o fato de existirem, localmente, poucos fornecedores aptos a atender às necessidades da Administração não ilide a necessidade de realização de ampla pesquisa de preços, a fim de justificar o preço estipulado na contratação direta. A pesquisa, inclusive – conforme se extrai dos dispositivos citados –



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SIRIRI

utilizará, preferencialmente, parâmetros que não se limitam à cotação direta com potenciais interessados na contratação.

Com efeito, muito mais importante do que cumprir a praxe administrativa dos “três orçamentos”, é certificar-se de que a pesquisa realizada reflete adequadamente a realidade do mercado. Assim, deve a área técnica responsabilizar-se pelo cumprimento da exigência da legislação, isto é, pela realização de efetiva pesquisa de mercado. A propósito, caso reste identificado abuso no preço praticado, a área técnica competente, responsável pela análise de preços, além de rejeitar a contratação, deve denunciar aos órgãos de fiscalização e controle para providências.

É importante que se diga que prevalece o entendimento de que a justificativa do preço não é sinônimo, necessariamente, de menor preço, pois, se assim fosse, o legislador o teria dito expressamente. Porém, ao se descartar a opção de menor preço, é imperioso que se explicitem as razões técnicas que demonstrem ser esta a melhor solução possível (melhor relação benefício-custo).

O setor competente há que certificar ainda a disponibilidade orçamentária, bem como a existência de recursos financeiros suficientes para o empenhamento da despesa.

Considerados os apontamentos acima, deverá ser atestada a presença cumulativa, nos autos do expediente administrativo, dos atos e documentos relacionados no “checklist – dispensa de licitação em razão do pequeno valor”, constante no Anexo I deste parecer referencial.

IV – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, o presente Parecer Referencial deverá ser utilizado na instrução dos processos administrativos para o fim orientar a dispensa de licitação para aquisição de serviços e compras de baixo valor (exceto obras e serviços de engenharia), com fundamento na norma do art. 24, II, da Lei Federal nº 8.666/1993, a serem formalizados no âmbito da Administração Pública estadual.

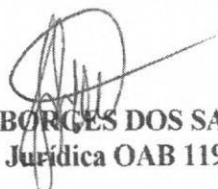
Reitere-se que, como de conhecimento dos gestores, as unidades locais da Procuradoria permanecem à disposição para sanar qualquer dúvida, seja quanto à aplicação do presente parecer referencial, seja quanto à legalidade do conteúdo do termo aditivo.

O anexo I, deste parecer referencial, deverá ser analisado pela secretaria de controle interno, e uma vez preenchido os requisitos, encaminhar ao setor de licitação.

Da mesma forma, salienta-se que não é obrigatória a utilização da presente manifestação jurídica referencial por parte do gestor, podendo a autoridade competente, sempre que desejar, encaminhar minutas de termos de contratos que versem sobre a prorrogação da vigência contratual para análise da unidade local da Procuradoria

Eis o parecer.

Siriri, 01 de Junho de 2023.


JANAINA BORGES DOS SANTOS
Assessoria Jurídica OAB 11930/SE