



MUNICÍPIO DE BOM JARDIM DA SERRA/SC
DEPARTAMENTO JURÍDICO DO MUNICÍPIO

Parecer Jurídico n. ° 055/2024

Órgão Consulente: Secretaria Municipal de Administração e Finanças

Interessados: Departamento de Compras Licitação e Contratos; Secretaria Municipal de Administração e Finanças; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; Gabinete do Prefeito

Assunto: Licitação e Contrato Administrativo.

EMENTA: Direito Administrativo. Licitação Pública. Dispensa de Licitação. Implantação de Sistema de Ouvidoria Municipal. Enquadramento na hipótese de dispensa de licitação, definida no art. 75, *caput*, inc. II, da Lei n. ° 14.133/2021 c/c o art. 2º, *caput* e §1º, incs. I e II, do Decreto Municipal n. ° 50/2023,. Possibilidade jurídica, com ressalvas, condicionada à apresentação da documentação mínima necessária para a formalização da dispensa de licitação, nos termos do art. 72, da Lei n. ° 14.133/21.

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Secretaria Municipal de Administração e Finanças, questionando sobre a viabilidade jurídica de contratação direta pelo Município, sob a justificativa do valor da contratação, via dispensa de licitação, tendo por objeto a contratação de “empresa de *software*” para implantação de sistema de Ouvidoria para atendimento das necessidades do Setor de Controle Interno e Secretaria de Saúde, no âmbito do Município de Bom Jardim da Serra/SC.

O procedimento aportou no Departamento Jurídico do Município, para fins de avaliação jurídica, levando-se em consideração ao disposto no art. 53, §1º, inc. I, da Lei n. ° 14.133/21.

Feitas essas considerações, a primeira observação e anotação incide sobre os documentos juntados aos autos para fins de instrução processual, dos quais



MUNICÍPIO DE BOM JARDIM DA SERRA/SC
DEPARTAMENTO JURÍDICO DO MUNICÍPIO

citam-se os documentos de maior relevância para a presente análise jurídica, conforme tabela a seguir:

Exigências do art. 72, da Lei n.º 14.133/21:	Identificação do Documento
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;	OFICIO Nº 239 Solicitacao de Abertura de Dispensa de Licitacao assinado (2) e ESTUDO_TECNICO_PRELIMINAR_%283%29_assinado (1) ass.gov;
II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;	OFICIO Nº 239 Solicitacao de Abertura de Dispensa de Licitacao assinado (2);
III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;	atestado_de_disponibilidade_orcamentaria_2_CONTROLE_INTERNO_%281%29_assinado; Parecer Jurídico – Emissão do presente opinativo;
IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;	JUSTIFICATIVA_DE_DISPENSA_D E_LICITACAO_- _ESCOLHA_E_PRECO_%283%29_ ass.gov;
V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;	Não consta;
VI - razão da escolha do contratado;	JUSTIFICATIVA_PARA_DISPENSA_%281%29_assinado ass.gov;
VII - justificativa de preço;	JUSTIFICATIVA_DE_DISPENSA_D



MUNICÍPIO DE BOM JARDIM DA SERRA/SC
DEPARTAMENTO JURÍDICO DO MUNICÍPIO

	E_LICITACAO_- _ESCOLHA_E_PRECO_%283%29_as s.gov;
VIII - autorização da autoridade competente.	Não consta;

É o que havia de relevante para relatar, passo a fundamentar.

2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A obrigatoriedade de licitar consta na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inc. XXI, todavia, o próprio texto constitucional, ao fazer a exigência de licitação, ressalva “os casos especificados na legislação”, ou seja, abre a possibilidade de a lei ordinária fixar hipóteses para estabelecer exceções à regra de licitar, casos em que se dará a contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Por ser exceção, o afastamento do dever de licitar deve ser acolhido pela Administração Pública apenas em casos excepcionais e que tenham respaldo legal, sob pena de desvirtuamento do mandamento constitucional.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração **deverá:**

I - Appreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - Redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica. (Grifos acrescidos).



MUNICÍPIO DE BOM JARDIM DA SERRA/SC
DEPARTAMENTO JURÍDICO DO MUNICÍPIO

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC n.º 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, **evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade**, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Grifos acrescidos).

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.



MUNICÍPIO DE BOM JARDIM DA SERRA/SC
DEPARTAMENTO JURÍDICO DO MUNICÍPIO

No caso em comento, pretende-se a aquisição de *software* para implantação de sistema de Ouvidoria para atendimento das necessidades do Setor de Controle Interno e Secretaria de Saúde, no âmbito do Município de Bom Jardim da Serra/SC. Para tanto, estima-se a despesa no montante de R\$ 20.440,00 (vinte mil e quatrocentos e quarenta reais).

Em tese, a hipótese se amolda ao permissivo de contratação direta, por tratar-se de contratação de serviços que envolvem valores inferiores a R\$ R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos), a teor do disposto no art. 75, *caput*, inc. II, da Lei n.º 14.133/21, atualizado pelo art. 1º, do Decreto n.º 11.871/2023 e seu respectivo anexo, nos termos a seguir escandidos:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

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

Art. 1º Ficam atualizados os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, na forma do Anexo.

(...)

ANEXO

ATUALIZAÇÃO DOS VALORES ESTABELECIDOS NA LEI Nº
14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

DISPOSITIVO	VALOR ATUALIZADO
Art. 75, <i>caput</i> , inciso II	R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos)

(Grifos acrescidos).

Igualmente, no tocante à legislação do Município, existe permissivo. A saber, o Decreto Municipal n.º 50/2023, regulamenta, no âmbito do Município de Bom Jardim da Serra/SC, as hipóteses de dispensa física e inexigibilidade de licitação regidas pela Lei Federal n.º 14.133/2021, em específico, a dispensa em comento, adequa-se ao previsto no art. 2º, *caput* e §1º, incisos I e II, do referido Decreto.



MUNICÍPIO DE BOM JARDIM DA SERRA/SC
DEPARTAMENTO JURÍDICO DO MUNICÍPIO

À vista disso, é de ver que o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com documentos necessários, a teor do art. 72, da Lei n.º 14.133/21.

Elecam-se os seguintes documentos essenciais para a execução da contratação direta:

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.** (Grifos acrescidos).

Requer-se atentar aos documentos listados como essenciais para a contratação direta pela Administração Municipal, portanto, passa-se ao cotejo dos documentos apresentados e aqueles descritos no rol do art. 72, da Lei n.º 14.133/21 e art. 3º, do Decreto Municipal n.º 50/23.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constatam-se: O documento de formalização de demanda; a estimativa de despesa; demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; razão da escolha do contratado; justificativa de preço e; parecer contábil.



MUNICÍPIO DE BOM JARDIM DA SERRA/SC
DEPARTAMENTO JURÍDICO DO MUNICÍPIO

Pois bem, verifica-se que o processo formalizado ainda não atende às regras do art. 72 da Lei n.º 14.133/2021, pois, não apresenta a documentação mínima necessária para a formalização da dispensa de licitação.

Nesse sentido, restaram faltantes e devem ser apresentados como condição para o processo de contratação direta pelo Município, no presente caso: A comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária e; A autorização da autoridade competente.

No que tange à estimativa de despesa, recomenda-se que a Secretaria solicitante, produza estudo técnico aferindo a razoabilidade dos quantitativos e preços dos itens que compõem a proposta comercial do pretenso prestador de serviço, de forma a assegurar a sua economicidade.

No que concerne à manifestação técnica, observa-se a existência de parecer contábil, no que diz respeito ao parecer jurídico, o requisito estará atendido com a emissão do presente opinativo.

Não vieram em anexo, documentos que comprovem a habilitação jurídica para contratar com a Administração Municipal, atestados de capacidade técnica para a realização de objetos assemelhados ao que se pretende contratar nos presentes autos, bem como relativo à regularidade fiscal e qualificação econômico-financeira do prestador de serviço que se busca contratar.

No que diz respeito à justificativa de preço, reiteram-se as recomendações já externadas no opinativo quanto à estimativa de despesa, acerca da necessidade de apresentação de justificativa, com a apresentação de orçamento detalhado, contendo planilha analítica de quantitativos e custos unitários dos serviços a serem contratados, bem como, a avaliação, de forma fundamentada pela Administração Municipal, acerca da compatibilidade da proposta com os preços de mercado para cada item considerado.

A autorização para a contratação, não juntada, deverá ser providenciada antes de sua efetivação.

Observa-se que não foi juntada a minuta contratual aos autos. Cumpre ao Órgão consulente utilizar o modelo padrão cabível, com as adequações necessárias ao caso concreto.



MUNICÍPIO DE BOM JARDIM DA SERRA/SC
DEPARTAMENTO JURÍDICO DO MUNICÍPIO

Pois bem, a dispensa de licitação não significa ausência de procedimento de contratação. Os órgãos encarregados pela elaboração dos procedimentos de dispensa devem ter especial atenção às formalidades imprescindíveis para a regularidade e licitude do procedimento de contratação direta, sobretudo, a teor do art. 72 da Lei n.º 14.133/21.

Destaque-se, que na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis, nos termos do art. 73, *caput*, da Lei n.º 14.133/21.

3. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência da Administração Municipal, opina-se pela **viabilidade jurídica, com ressalvas**, da contratação direta de “empresa de *software*” para implantação de sistema de Ouvidoria para atendimento das necessidades do Setor de Controle Interno e Secretaria de Saúde, no âmbito do Município de Bom Jardim da Serra/SC, mediante dispensa de licitação, com fundamento no art. 75, *caput*, inc. II, da Lei n.º 14.133/2021 c/c o art. 2º, *caput* e §1º, incs. I e II, do Decreto Municipal n.º 50/2023, **desde que adotadas as recomendações (apresentação da documentação mínima necessária para a formalização da dispensa de licitação, a teor do art. 72, da Lei n.º 14.133/21) perfilhadas no bojo do presente opinativo.**

Cabe ressaltar, a possibilidade de prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação do Departamento Jurídico do Município, nos termos do Enunciado BPC n.º 5, da AGU¹, uma vez que não integra o fluxo consultivo a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas na manifestação jurídica. Com efeito, é ônus do gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas.

¹ Não é função do Órgão Consultivo, após expressar seu juízo conclusivo de aprovação acerca das minutas de editais e contratos, em cada caso concreto, pronunciar-se, posteriormente, para fiscalizar o cumprimento das recomendações ofertadas. Sempre que necessário, o conteúdo de alteração de cláusulas editalícias ou contratuais deve ser sugerida pelo Advogado Público.



MUNICÍPIO DE BOM JARDIM DA SERRA/SC
DEPARTAMENTO JURÍDICO DO MUNICÍPIO

Reitere-se, que não cabe ao Departamento Jurídico do Município avaliar os critérios de vantagem e conveniência da contratação, pois, cuidam-se de prerrogativas exclusivas da gestão pública.

É o parecer, *sub censura*.

Bom Jardim da Serra/SC, 10 de junho de 2024.

Cícero Matheus Feitosa da Silva
Procurador do Município
OAB/SC 68.902-B