

Prefeitura Municipal de Aripuanã Estado de Mato Grosso		Coordenadoria Jurídica
Missão: Executar a representação judicial e extrajudicial do Município de Aripuanã, assim como prestar consultoria e assessoria jurídica, objetivando o cumprimento das responsabilidades inerentes à defesa de direitos e/ou o resguardo de interesses da Administração Pública Municipal.		

PARECER JURÍDICO N.º 124/2023

ASSUNTO: DISPENSA DE LICITAÇÃO N.º 05/2023

*Recado
11/03/2023
elen*

EMENTA: I. Dispensa de licitação: art. 24, I, da Lei nº 8.666/93. II. Requisitos legais. III. Pela possibilidade. Ressalvas.

1. DA CONSULTA

O Ilustríssimo Supervisor de Licitações encaminhou os autos do processo administrativo em epígrafe a esta Coordenadoria Jurídica, solicitando parecer jurídico acerca da minuta do contrato do processo de Dispensa nº 05/2023, para contratação de empresa especializada para Prestação de Serviço de engenharia para elaboração de estudo batimétrico e topográfico na Lagoa Facultativa e Lagoa de Maturação do Sistema de Tratamento de Esgoto, base no Art. 24, inc. I da Lei n.º 8.666/1993 e alterações e com amparo no art. 37, inc. XXI da Constituição Federal.

É o relato do necessário.

2. DA APRECIÇÃO DA CONSULTA

2.1. Sobre a autuação e registro do processo

Compulsando os autos do presente processo administrativo, é possível extrair que fora regularmente iniciado, tendo sido autuado, protocolado e registrado, na forma exigida pelo artigo 38, *caput*, c/c artigo 4º, todos da Lei nº 8.666, de 1993.

2.2. Sobre a disponibilidade orçamentária para garantir a despesa

Segundo o artigo 14 da Lei nº 8.666/93, nenhuma compra será feita sem a indicação dos recursos orçamentários para o seu pagamento. Igual disposição é albergada no artigo 7º da mesma lei, no que toca às hipóteses de obras e serviços, situação que é repetida no *caput* do artigo 38 do referido diploma normativo.

No caso ora em análise, não constam nos autos pareceres contábil, apenas financeiro, necessários a correta indicação da existência de crédito orçamentário para atendimento da despesa em questão, estando ausente a autorização da autoridade competente para a contratação pretendida.

2.3. Sobre a justificativa para a deflagração do procedimento

A doutrina moderna ensina que todo ato administrativo precisa ser motivado. No terreno dos contratos administrativos não é diferente. Além de cumprir regramento legal, como, por exemplo, o contido nos artigos 2º e 50 da Lei nº 9.784/99, a decisão por contratar esse ou aquele objeto precisa ter uma conformação com o interesse público, situação que só é demonstrável a partir da motivação ou justificativa do ato de contratação.

Salienta-se que, em se tratando de licitações e contratos, levando em conta que os órgãos integrantes do controle externo irão analisar a conduta do



gestor algum tempo depois, as razões que determinaram a prática do ato devem ser inteiramente registradas, para não permitir qualquer tipo de análise equivocada no futuro. Nesse sentido, tem que se atentar também para o controle social, em crescimento no país, especialmente pelos canais de transparência.

Há que se ponderar, ainda, que justificar a abertura de um processo para contratação significa demonstrar previamente, de maneira metódica e didática, as razões pelas quais a Administração está a contratar esse ou aquele objeto, inclusive quanto ao aspecto quantitativo ou mesmo porque escolheu um caminho em detrimento de outro.

Nesse sentido, tem-se que a justificativa genérica, que não demonstra claramente a ligação entre o objeto a ser contratado e a sua aplicação prática no dia-a-dia da Administração, nem o porquê fora escolhido esse ou aquele caminho, não é recomendável.

Pois bem, a justificativa da contratação, com exposição da sua motivação e dos benefícios dela resultantes, encontra-se exposta nos autos. Verifica-se, ainda, a chancela da autoridade competente à justificativa apresentada, de modo que se pode considerar atendida a exigência normativa neste quesito, ao menos no que tange aos seus aspectos jurídico-formais.

Por se tratar de contratação de baixo valor (R\$ 28.750,00), entende-se que a justificativa apresentada está de acordo com o art. 24, inciso I, da Lei n.º 8.666/93.

2.4. Sobre a pesquisa de preços e a estimativa do gasto

Com relação à justificativa de preço, convém mencionar que a ampla e adequada pesquisa de preços permite a correta estimativa do custo do objeto a ser adquirido em planilhas de quantitativos e preços unitários, define os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais e serve de balizamento para a análise das propostas dos licitantes, conforme dispõem os arts. 7º, § 2º, II, 15, V, § 1º, 40, §2º, II, 43, IV e V, todos da Lei nº 8.666/93.

Com relação à pesquisa de preços, insta salientar que se trata de um requisito indispensável para a contratação pública, seja ela para contratação direta via dispensa, inexigibilidade ou, procedimento licitatório, pois, utilizada uma análise crítica quanto ao real investimento feito pela administração em determinadas aquisições, se pode verificar se o valor é justo e compatível com o preço estabelecido no mercado.

Dessa forma, realizada a pesquisa de preço nos termos do que determina a lei vigente, o Poder Público pode balizar as futuras contratações, tanto quanto garantir que o preço estimado no certame é o mesmo praticado pelo ente particular ou por outros órgãos da administração direta ou indireta.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, através da Consulta n. 20, fixou o seguinte entendimento em relação a “cesta” da pesquisa de preços:

“Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 41/2010. LICITAÇÃO. AQUISIÇÕES PÚBLICAS. BALIZAMENTO



DE PREÇOS. 1) A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sites especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas.”

Outrossim, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n. 718/2018, julgado em 04/04/2018, estabeleceu importante premissa a respeito do tema:

“9.3.2. pesquisa de preços com base unicamente na solicitação de 3 (três) propostas de fornecedores, com inobservância, assim, à orientação dada pela então IN 5/2014 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no sentido de que, na realização da pesquisa de preços com vistas à formulação do orçamento estimado, sejam priorizados os parâmetros disponíveis no Painel de Preços e as contratações similares realizadas pelos demais entes públicos, dando ênfase, principalmente, às anteriores contratações similares no próprio órgão ou entidade.”

Da leitura dos autos, observa-se que a pesquisa de preços, pelo setor demandante foi realizada e utilizada no balizamento de preços sem observância do preconizado pela Resolução de Consulta nº 20/2016-TP do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, conforme acima descrito, visto que ausentes os preços praticados na administração pública, tendo sido aportados tão somente orçamentos com fornecedores locais, o que demanda providências nesse sentido.

Convém ressaltar, no entanto, que as cotações de preços enviadas pelos fornecedores precisam estar válidas, legíveis, estar assinadas e carimbadas, conter número do CNPJ (quando se tratar de pessoa jurídica), estar datadas, conter identificação da pessoa que a firmou na qualidade de representante da empresa e, por fim, apresentar detalhes que evidenciem que a empresa consultada teve conhecimento prévio dos detalhes do objeto cotado.

Cabe destacar, ainda, que deve a Administração ter presente a importância da pesquisa de preço, no sentido de que o preço indicado reflita, efetivamente, o preço encontrado no mercado consumidor pertinente, analisando caso a caso o preenchimento desta exigência de acordo com os elementos que dispuser.

2.5. Sobre o fundamento do procedimento da contratação



Como é sabido, são dois os fundamentos do procedimento de contratação: licitação, de um lado, e contratação direta, de outro.

No primeiro, a Administração pode lançar mão (conforme as circunstâncias do caso concreto) das modalidades concorrência, tomada de preços, convite, pregão, leilão e concurso. No segundo, a contratação poderá ter por fundamento as hipóteses de: (i) licitação dispensada previstas no artigo 17 da Lei 8.666/93; de (ii) dispensa de licitação regulada nos incisos do artigo 24 da Lei 8.666/93; ou, ainda, as (iii) situações de inexigibilidade previstas no *caput* e nos incisos do artigo 25 da referida lei geral de licitações.

Segundo se extrai dos autos, o objeto enquadra-se na hipótese de dispensa de licitação conforme o artigo 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1.993:

"Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente ;"

Para a incidência do referido dispositivo, então, são requisitos: a) ser a despesa de valor não superior a 10% do limite previsto para a modalidade convite do inciso I do artigo 24 da Lei nº 8.666/93; e b) desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente.

Registra-se que a regra é a de que todo e qualquer contrato firmado pela Administração seja precedido de licitação, na forma do art. 37, inc. XXI, da CF/88. Em outros termos, a contratação direta é exceção a essa regra, razão pela qual precisam ser interpretadas com cautela e visar sempre o atendimento de uma situação de manifesto interesse público.

No que diz respeito a não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, embora não o diga expressamente o inciso I do artigo 24, fica clara a intenção do legislador de impedir a contratação direta por meio de eventual fracionamento do objeto para adequar ao valor permitido para a dispensa. Em verdade, trata-se da aplicação, *mutatis mutandi*, da regra contida no § 5º do artigo 23 da Lei nº 8.666/93, que diz:

"Art. 23. [...]"

§ 5º. É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço".

Assim, cabe à Administração, com base no planejamento detalhado que deve nortear sua atuação na área de aquisição de bens e serviços, demonstrar que não realizou nem pretende realizar, no exercício financeiro, contratações do mesmo objeto ou objeto de natureza similar que, somadas, ultrapassem o limite máximo legal.



Portanto, à vista de todos os aspectos elencados, conclui-se que a inexistência de fracionamento será verificada se, para determinado objeto, incluídos os bens ou serviços de natureza similar, não houve contratações prévias no exercício, nem há previsão de contratações ulteriores, em valor global superior ao limite legal.

A Administração deverá identificar, dentro do que for previsível, os objetos de mesma natureza ou natureza similar a serem contratados ao longo do exercício financeiro, utilizando a modalidade pertinente ao somatório dos valores estimados. Quando se estiver diante de contrato com possibilidade de prorrogação (art. 57, I, II e IV, da Lei nº 8.666/93), deve-se considerar todo o período de possível duração do contrato. Será possível dividir as contratações em tantas parcelas quantas forem econômica e tecnicamente viáveis, desde que respeitada a modalidade correspondente ao todo, nos termos do art. 23 da Lei nº 8.666/93.

Com efeito, parece ser esse o melhor entendimento, considerando o dever da Administração de prever e planejar seus gastos, aplicando os recursos públicos da melhor forma possível.

No caso em apreço, embora não tenhamos localizado declaração de que a Administração Municipal não realizou, nem pretende realizar, neste exercício financeiro, contratações do mesmo objeto ou de objeto de natureza similar que, somados, ultrapassem o limite máximo legal, podemos concluir que tal declaração está implícita na solicitação de abertura do presente procedimento.

Por consequência, ressalta-se que futuras e eventuais contratações do mesmo objeto ou de objeto de natureza similar somente devem se proceder por meio de licitação, observadas as suas respectivas modalidades. Ressalta-se que as Secretarias do Município devem se organizar para evitar que eventos previsíveis se utilizem de dispensa de licitação.

2.6. Sobre a instrução do processo de dispensa de licitação

De um modo geral, a instrução dos processos de contratação direta precisa obedecer às regras contidas no artigo 26, *parágrafo único*, da Lei nº 8.666/93:

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.

Analisando-se o sobredito dispositivo, vê-se que a situação da dispensa prevista no inciso I do artigo 24 da mesma lei não foi nele tipificada. Isso, em tese, poderia levar ao entendimento de que não seria necessário instruir os presentes autos com as exigências ali referidas.



No entanto, a interpretação sistemática leva a outro entendimento. Em outros termos, é necessário, mesmo na hipótese do inciso I do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, seguir o regramento do artigo 26 dessa mesma lei, ao menos naquilo em que for aplicável. É que, por princípio, mesmo nessa hipótese de dispensa a contratação direta não consiste em oportunidade concedida pela lei para que a Administração realize contratações inadequadas ou prejudiciais ao interesse público. Bem por isso, assim já decidiu o TCU:

"Em qualquer contratação efetuada com dispensa de licitação, observe, com rigor, o disposto no art. 26 da Lei 8.666/93, de modo que sejam devidamente justificados os motivos da escolha do fornecedor ou executante e os preços pactuados." (Decisão nº 30/2000, Plenário, rel. Min. Guilherme Palmeira.)

Sobre o tema, Marçal Justen Filho afirma que *"nenhum gestor de recursos públicos poderia escusar-se a justificar uma contratação direta sob o fundamento de que a hipótese não estava prevista no art. 26"* (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética, 12ª edição, 2008.).

Portanto, nas hipóteses de dispensa em razão do valor, será sempre necessário: **a)** justificar a escolha do fornecedor – ficando o registro de que quando a escolha do fornecedor recai sobre o fornecedor que apresentou o menor preço, tem-se por justificada a sua escolha; **b)** justificar o preço, inclusive evitando o pagamento, em qualquer circunstância, de preços fora do mercado.

Como em qualquer contratação direta, o preço ajustado deve ser coerente com o mercado, devendo essa adequação restar comprovada nos autos, eis que a validade da contratação também depende da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública.

Por ora, esta Coordenadoria Jurídica não tem o condão de verificar se o preço apresentado está compatível com os preços praticados no mercado, sendo de total incumbência e responsabilidade do Ordenador de Despesa acautelá-lo para não haver superfaturamento, sob pena de responder solidariamente, conforme dispõe o § 2º do art. 25, da Lei 8.666/93, *in verbis*:

Art. 25. [...]

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

2.7. Sobre a minuta de contrato

Os requisitos básicos dos contratos administrativos estão elencados artigo 55 da Lei nº 8.666/93.

"Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;



VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

§ 1º (Vetado).

§ 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei.

§ 3º No ato da liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão, aos órgãos incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos da União, Estado ou Município, as características e os valores pagos, segundo o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Com relação à minuta de contrato trazida à colação para análise, considera-se que a mesma reúne os elementos essenciais exigidos pela legislação aplicável à espécie.

2.8. Sobre a regularidade fiscal da contratada

Para contratar, ainda que via dispensa em razão do valor, é necessário que a contratada esteja com sua regularidade fiscal, previdenciária, trabalhista e FGTS em dia, cabendo à Comissão Permanente de Licitação a referida aferição e verificação, visto que juntada aos autos as respectivas certidões.

3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, resguardado o juízo de conveniência e oportunidade do Administrador e as valorações de cunho econômico-financeiro, ressalvadas, ainda, as questões de ordem fática e técnica, ínsitas à esfera administrativa, essenciais até mesmo para a devida atuação dos órgãos de controle, **o procedimento está apto para a produção de seus regulares efeitos com ressalva** de regularização da pesquisa de preços praticados pela administração pública em cumprimento ao disposto na Resolução de Consulta nº 20/2016 – TP do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Observada a ressalva acima exposta, historiamos que as especificações técnicas do objeto da licitação, bem como, os preços de parâmetro apresentados são atributo da área técnica/demandante, não fazendo parte do mister institucional desta Assessoria opinar sobre tais quesitos.

É o parecer (SMJ).

Aripuanã-MT, 08 de março de 2023.


MARKO ADRIANO KREFTA

Procurador do Município

Portaria nº 14.077/2022

OAB/MT 22.427/O