

PROCESSO Nº: 005/2024.

INTERESSADO: Câmara Municipal de Cruzeta/RN.

PROCEDIMENTO: Dispensa de Licitação.

ASSUNTO: Parecer Jurídico em Contratação Direta.

PARECER JURÍDICO

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE EMISSÃO DE CERTIFICADO DIGITAL TIPO A-1 E-CPF E E-CNPJ, CONFORME ESPECIFICAÇÕES E CONDIÇÕES ESTABELECIDAS, A FIM DE ATENDER AS NECESSIDADES DA CÂMARA MUNICIPAL DE CRUZETA/RN. ART. 75, INCISO II, DA LEI N. 14.133, DE 2021 POSSIBILIDADE JURÍDICA. PARECER QUE OPINA PELA LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO DESDE QUE OBSERVADAS AS RESSALVAS EXPRESSAS.

I. DO RELATÓRIO

1. Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE EMISSÃO DE CERTIFICADO DIGITAL TIPO A-1 E-CPF E E-CNPJ, CONFORME ESPECIFICAÇÕES E CONDIÇÕES ESTABELECIDAS, A FIM DE ATENDER AS NECESSIDADES DA CÂMARA MUNICIPAL DE CRUZETA/RN**, mediante dispensa de licitação, em razão do pequeno valor, conforme justificativa e especificações constantes do termo de referência e seus anexos.

2. Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- a) Ofício n. 11/2024 - SA, subscrito pela Secretária Administrativa, solicitando autorização para contratação direta do objeto descrito no relatório, e justificando a necessidade de aquisição;
- b) Despacho do Presidente da Câmara encaminhando o processo ao setor administrativo para instrução;
- c) Estudo técnico preliminar, subscrito pelas servidoras Izabelly Kariny e Iris Francielly, respectivamente Controladora e Chefe de Tesouraria;
- d) Termo de referência da contratação, subscrito pela Secretária Administrativa e, no mesmo ato, aprovado pelo Presidente da Câmara;
- e) Consulta de preço aos pretensos fornecedores;
- f) Extrato de publicação para recebimento de proposta adicionais;
- g) documentos de habilitação e comprovação da regularidade fiscal e trabalhista de empresa interessada na contratação;
- h) Mapa de apuração de preço;
- i) Declaração de disponibilidade orçamentária;
- j) Despacho do Gestor, encaminhando o processo à assessoria jurídica para análise.

3. É a síntese do que consta dos autos.

II. DOS LIMITES DA APRECIÇÃO JURÍDICA

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, § 1º, incisos I e II, c/c o artigo 72, inciso III, todos 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 - apreciar 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;

[...]

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:

[...]

III - **parecer jurídico** e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

5. Como se pode observar dos dispositivos legais 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.

6. Em relação a esses aspectos, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na medida em que a manifestação consultiva que adentrar questão eminentemente jurídica, mas com potencial de significativo reflexo em aspectos técnicos, deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, o que, em regra, não é o ofício da assessoria jurídica. Todavia, essa posição não se confunde com a emissão de opinião, recomendação ou ressalva, sobre as quais será enfatizado, quando for o caso, o caráter discricionário de seu acatamento.

7. 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.

8. 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.

9. 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 discricionabilidade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

10. Não obstante, **as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção**, de modo que o seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

III. DA ANÁLISE DE CONFORMIDADE LEGAL

11. Com efeito, ultrapassada essa observação, ressalte-se que o propósito da presente consulta, portanto, cinge-se à análise da possibilidade de contratação direta, por meio de dispensa de licitação, com fundamento na Lei n. 14.133, de 2021, conforme instrução dos autos.

12. Nada obstante, como se observa, almeja-se a contratação por dispensa de licitação em razão do valor, com esteio no art. 75, inciso II, da Lei nº. 14,133/2021, *in verbis*:

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;

13. De antemão, ressalte-se que o valor constante do referido inciso fora atualizado para o exercício financeiro de 2023, através do Decreto Federal n. 11.871, de 29 de dezembro de 2023, aplicável desde 1º janeiro de 2024, senão vejamos:

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

Art. 2º A atualização dos valores de que trata o art. 1º será divulgada no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, conforme o disposto no art. 182 da Lei nº 14.133, de 2021.

Art. 3º Fica revogado o Decreto nº 11.317, de 29 de dezembro de 2022.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor em 1º de janeiro de 2024.

14. De acordo com o anexo acima citado, o valor de que trata o inciso II, do art. 75, da Lei nº. 14.133, de 2021, foi atualizado para **R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos)**, sendo essa a primeira baliza que os contratos a serem celebrados por dispensa de licitação com esteio no referido inciso encontram. Assim, para efeito da pretensa contratação, esse será o valor de referência.

15. No caso em tela, a pretensa contratação amolda-se ao permissivo legal do art. 75, inciso II, da Lei nº. 14.133, de 2021, *supra*, **tendo em vista tratar-se, em suma, de contratação de serviços de emissão de certificados digitais, portanto objeto diverso daqueles previstos no inciso I, do referido artigo, que trata de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores.**

16. Além disso, o valor estimado da contratação é inferior ao teto de R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos), observada a atualização operada através do Decreto Federal, bem como a limitação deste valor para efeito de contratação de objetos de mesma natureza, de sorte que o enquadramento e acompanhamento quanto a esse quesito compete ao setor de contratação do ente,

cabendo a esta assessoria jurídica ressaltar o limite único de gastos com objeto de mesma natureza para efeito de contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor, no corrente exercício financeiro. A propósito disso, verifica-se, no presente, que está ausente a declaração de enquadramento de despesas de mesma natureza, atestando, nos autos, o respeito ao limite de contratações por dispensa de licitação em razão do valor, **motivo pelo qual recomenda-se que seja juntada ao processo.**

17. Nada obstante, nos processos de contratação direta, em que pese não haja a necessidade de realização de certame licitatório, para fins de instrução processual, deve ser observado o procedimento estabelecido pelo art. 72, da Lei n. 14.133, de 2021, senão vejamos:

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.

18. Com isso, temos que o rito a ser seguido exige, inicialmente, que haja um documento, assinado pelo requisitante, apto a dar início a um processo de aquisição de produtos ou serviços. Tal documento deve conter, pelo menos, **i) a justificativa da necessidade da contratação; ii) a quantidade de serviço ou produtos a serem adquiridos; iii) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços**

ou recebimento dos produtos; iv) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares, se for caso, e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços.

19. A seguir, e anexo ao documento de formalização da demanda, deve ser elaborado, conforme o caso, o estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo, e será calculada na forma do art. 23, da Lei n. 14.133, de 2021. Nesse sentido, examinando-se o Estudo Técnico Preliminar juntado, nota-se que esse atende, em geral, às exigências da legislação, no entanto, **faz-se ressalva**, a fim de recomendar à Administração o aperfeiçoamento do instrumento, de forma a, **no item acerca dos requisitos da contratação, não apontar, de pronto, a solução a ser adotada, considerando que o próprio documento prevê item específico para análise das diferentes alternativas de atendimento.**

20. Da mesma forma, vê-se que apesar do ETP apresentar a justificativa do quantitativo, essa é insuficiente para balizar a contratação, conquanto não ofereça elementos objetivos capazes de tomar como plausível a quantidade requisitada, recomendando-se que a Administração melhor motive tal ponto, o qual poderia ser reforçado com simples listagem dos servidores que deverão receber os certificados.

21. Quanto ao TR, igualmente verifica-se que esse carece de melhor estruturação, apesar de, em termos gerais, estar adequado. Nessa perspectiva, a fim de complementar sua forma, **recomenda-se à Administração que inclua tópicos específicos acerca do modelo de fiscalização e gestão da contratação, da forma de seleção do Contratado, do pagamento e da adequação orçamentária.**

22. No mais, percebe-se a ausência de minuta de contrato, o que, em abstrato, não impede a realização da contratação, ante a possibilidade de sua substituição por instrumento hábil nas dispensas em razão do valor, nos termos do art. 95, II, da Lei n. 14.133, de 2021, contudo, **é necessário que a Administração justifique nos autos tal opção.** Ademais, não se utilizando o instrumento contratual, **recomenda-se que seja**

incluído no TR, além do disposto no item anterior, itens correspondentes às sanções administrativas aplicáveis e às hipóteses de rescisão contratual.

23. Para a pretensa contratação direta, deve ser demonstrado, ainda, compatibilidade entre o objeto da contratação e os recursos orçamentários disponibilizados para arcar com as despesas, através de **declaração de adequação orçamentária e informação de dotação** para fazer face à contratação, o que foi feito nos autos.

24. Sem inovar na espécie, a nova lei exige a comprovação de que o eventual contratado preenche os requisitos de habilitação que, nos termos do art. 62, da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, subdivide-se em: a) jurídica; b) técnica; c) fiscal, social e trabalhista; e e) econômico-financeira. Para as dispensas de licitação, em regra, tal habilitação é evidenciada pelo ato constitutivo e certidões de regularidade fiscal, trabalhista e do FGTS, todas vigentes à época desta análise.

25. Ademais, deve constar dos autos as razões de escolha do fornecedor, justificativa do preço e autorização do gestor e ordenador de despesa. Em relação às citadas justificativas, vê-se que o Mapa de Apuração de preços juntado traz os motivos para escolha da proposta selecionada, entretanto, limita-se a mencionar que essa atendeu ao critério de julgamento e ao exigido pelo TR, quando, para melhor instrução, **recomenda-se que, quando possível, a Administração adentre em outros aspectos**, como os elementos da proposta (indicando a adequação aos requisitos da contratação, por exemplo), o histórico da empresa (se trata de empresa que já foi contratada e executou o contrato com excelência, no passado) e outros fatores **que contribuam para motivar a contratação daquele determinado fornecedor.**

26. Outrossim, observa-se, de forma complementar ao rito estabelecido pelo art. 72, as disposições constantes dos §§ 1º, 3º, 4º e 7º, do art. 75, da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, *in verbis*:

Art. 75. [...]

[...]

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

[...]

§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

§ 4º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

[...]

§ 7º Não se aplica o disposto no § 1º deste artigo às contratações de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças.

27. Nessa linha, as pretensas contratações diretas, por dispensa de licitação, em razão do valor, **serão preferencialmente precedidas divulgação de aviso no site da Câmara Municipal**, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da administração pública em obter propostas adicionais de eventuais interessados, no intuito de ser escolhida a proposta mais vantajosa.

28. Com efeito, ainda que a Câmara Municipal possua prazo de até 06 (seis) anos, contados da publicação da nova lei, para cumprir as regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial, por força do inciso III, do art. 176, da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, tendo em vista que o referido município conta com população inferior a 20 (vinte) mil habitantes, tal determinação não deve ser óbice à publicidade a que se refere o § 3º, do art. 75, da Lei n. 14.133, de 2021, **razão pela qual deve ser atendida a**

determinação e, quando não for possível através de sítio oficial, que o seja através da imprensa oficial da Câmara, fato observado nos autos, com a divulgação realizada.

29. Importante ressaltar que a implementação das regras previstas nos artigos 7º e 8º, da Lei n. 14.133/2021, relacionadas aos agentes responsáveis pela condução das licitações e a segregação de funções, estão igualmente submetidas ao prazo de 06 (seis) anos, por força dos incisos I e II, do art. 176, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

30. Com efeito, **consta nos autos documento de formalização de demanda; estimativa de despesa; demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; aviso da dispensa em sítio oficial do município ou sua imprensa oficial a fim de se obter eventuais propostas adicionais, oportunidade em que uma das empresas que participou da cotação de preços apresentou proposta reduzindo os preços inicialmente cotados; comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária; razão da escolha do contratado; justificativa de preço; e, autorização da autoridade competente,** o que constitui a instrução processual mínima para realização da dispensa de licitação, com fundamento no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, visto que o objeto do pretense contrato **amolda-se ao permissivo legal que autoriza a contratação direta, nos moldes já delineados** e, destarte, o valor de referência é abaixo do informado no referido dispositivo

31. Outrossim, com o novo regime, **não é mais necessário a comunicação da dispensa à autoridade superior no prazo de 03 (três) dias para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 05 (cinco) dias,** como condição para eficácia dos atos do processo, devendo, contudo, ocorrer tudo dentro de um prazo razoável, em consonância com os princípios do regime jurídico administrativo.

32. Demais disso, 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 do ente.

33. Ademais, como em qualquer contratação direta, o preço ajustado deve ser coerente com o praticado no mercado, devendo essa adequação restar comprovada nos autos, eis que a validade da contratação depende da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela administração pública.

IV. DA CONCLUSÃO

34. Diante do exposto, sob os aspectos estritamente jurídicos, ressalvados os aspectos técnicos e financeiros, bem como a conveniência e a oportunidade, tendo por intuito exclusivo assistir a autoridade administrativa no controle interno da legalidade dos atos administrativos, **desde que observados os termos deste parecer opinamos favoravelmente à formalização da dispensa de licitação e contratação direta**, com fulcro no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133, de 2021.

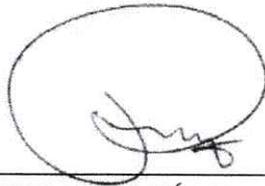
35. Dada a nova sistemática estabelecida pela Lei nº. 14.133, de 2021, especialmente a majoração dos limites de dispensa em razão do valor, **reforçamos a necessidade de planejamento das contratações**, tendo em vista que para os casos de dispensa na forma especificada nos incisos I e II, do art. 75, para fins de aferição dos valores que atendam aos respectivos limites, a administração pública deve considerar não apenas o valor do pretense contrato, mas o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora e o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

36. Ressalte-se, por oportuno, que esta assessoria jurídica limitou-se à análise de aspectos jurídicos da matéria proposta e da regularidade processual dos documentos

até então constantes dos autos, tendo sido abstraída a análise dos aspectos técnicos, econômicos e financeiros.

37. É o parecer, salvo melhor juízo.

Cruzeta/RN, 06 de março de 2024.



FELIPY ANDRÉ PINTO DIAS
ADVOGADO - OAB/RN 14.779 - OAB/PB 25.718A