



PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo n.º 218062101/2021-PMPF

Espécie: Dispensa de Licitação

Interessado: Secretaria Municipal de Saúde – SESAU

Assunto: Contratação de seguro veicular

EMENTA: ADMINISTRATIVO.
DISPENSA DE LICITAÇÃO.
COMPRAS DE ATÉ 10%.
POSSIBILIDADE. ART. 75,
INCISO II DA LEI N.º 14.133/2021.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de requerimento oriundo da Secretaria Municipal de Saúde, solicitando autorização para que seja realizada a contratação dos serviços de seguro do veículo *Fiat Peugeot Partner* GRE AM Especial/Caminhonete/Ambulância, Álcool-Gasolina, cor branca, Placas QGY – 6I62, com cobertura total, pertencente à frota Municipal, em licitação dispensável, nos termos do art. 75, inciso II da Lei n.º 14.133/21.

Ressalta-se que o entendimento a ser consolidado baseia-se em legislação e jurisprudência atuais, podendo ser revisto em caso de alteração substancial em seus fundamentos.

É o que importa relatar.



2 DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, cumpre esclarecer o alcance da análise jurídica a ser empreendida pela Procuradoria Municipal. Nesse sentido, cita-se recente julgado do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a matéria, conforme destaque a seguir:

“Assessor Jurídico - Parecer técnico em processo licitatório. No processo licitatório, não compete à assessoria jurídica averiguar se está presente a causa de emergencialidade, mas apenas se há, nos autos, decreto que a reconheça. Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades, somente. Assim, a assinatura do assessor jurídico na minuta do contrato serve de atestado do cumprimento de requisitos formais, e não materiais. (STF - 2ª Turma - HC 171576/RS - Rel. Min. Gilmar Mendes - Julgado em 17/9/2019 -Info. 952)”

Com efeito, à luz da solicitação da *Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social*, caberá a Procuradoria Municipal zelar pela lisura do procedimento sob o aspecto estritamente formal, não adentrando no mérito e ainda deixando de corroborar as especificações, justificativas ou motivações para a contratação pretendida pela Administração Pública.

A dispensa de licitação pública pressupõe invariavelmente a possibilidade de realizá-la, mesmo que isso impusesse sacrifício ao interesse público. Ela é, em última análise, o mecanismo de que se vale o legislador para salvaguardar o interesse público, sopesando os valores que o circundam, evitando que a realização de licitação pública erga barreiras à sua plena consecução.

As hipóteses de dispensa são taxativamente criadas pelo legislador, em obediência ao inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal. Os artigos 75 e 76 da Lei n. 14.133/2021 prescrevem as hipóteses de dispensa, que são taxativas. Quer dizer que os agentes administrativos não gozam de competência para criar hipóteses de dispensa de licitação, estando limitados às criadas pelo legislador.

De acordo com o critério legislativo, a licitação pública é obrigatória apenas para contratos acima de determinado patamar econômico, que justifique os gastos a serem efetuados com o respectivo procedimento. Abaixo desse patamar, o agente da Administração Pública está autorizado a contratar diretamente, por dispensa de licitação pública, com amparo nos incisos I e II do artigo 75 da Lei n. 14.133/2021.



O inciso I do artigo 75 da Lei n. 14.133/2021 reputa dispensável a licitação “para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;” O inciso II do mesmo artigo prescreve a dispensa para “para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;” O § 2º do artigo 74, menciona-se desde já, duplica os tais valores quando contratados por consórcio público, autarquia ou fundação qualificada como agência executiva.

O ponto jurídico mais relevante no que tange a essas hipóteses de dispensas fundadas no valor econômico dos futuros contratos reside na proibição de parcelamento de contrato para alcançar em cada parcela os valores autorizadores da dispensa, conforme deflui da redação do § 1º do artigo 75 da Lei n. 14.133/2021:

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.

Ou seja, não é permitido fragmentar o objeto do contrato, para, em vez de firmar um só, firmar vários, visando esquivar-se da obrigatoriedade de licitação pública, já que, por hipótese, cada parte isoladamente não ultrapassaria o montante máximo previsto para a dispensa. De acordo com a redação do supracitado § 1º do artigo 75 deve-se tomar em conta tudo o que for gasto por cada unidade gestora no mesmo exercício financeiro em relação a objetos que tenham a mesma natureza, entendendo-se como tal objetos do mesmo ramo de atividade.

Para aplicar o § 1º do artigo 75 da Lei n. 14.133/2021 é preciso compreender alguns termos. Primeiro o termo “unidade gestora”, não definido na Lei n. 14.133/2021, embora comumente utilizado para designar “Unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização” (<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/unidade-gestora>). Esse sentido parece ser adequado à referência realizada pelo legislador. O outro termo é “exercício financeiro”, que diz respeito ao período entre 01 de janeiro a 31 de dezembro.



Por fim, também é de entender o que são objetos da “mesma natureza”. O legislador considerou que objetos da mesma natureza são os que pertencem ao “mesmo ramo de atividade”. Então, seguindo a jurisprudência já existente sobre o assunto, propõe-se que objetos da mesma natureza sejam compreendidos como aqueles que guardam semelhanças entre si e que visam aos mesmos propósitos. O conceito de objeto de mesma natureza é bastante subjetivo e incerto e não há, pelo menos para a doutrina, como fugir disso. A Administração, se quisesse, poderia produzir regulamento e elaborar listas indicando casuisticamente os objetos considerados da mesma natureza. A tal lista nunca seria exaustiva, mas poderia servir como norte.

Então, para aplicar os incisos I e II do artigo 75 da Lei n. 14.133/2021, as unidades gestoras devem somar os valores a serem despendidos com contratos que tenham objetos da mesma natureza, que são aqueles que têm identidade entre si e servem às mesmas finalidades, para todo o exercício financeiro, o que abrange o período de 01 de janeiro a 31 de dezembro. **A dispensa, portanto, é devida se o valor resultante da soma não ultrapassar os limites dos incisos I e II do artigo 75.**

Ademais, cumpre esclarecer que a contratação direta não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a administração pública, ou seja, não caracteriza poder discricionário puro ou livre atuação administrativa. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes.

Por isso, num primeiro momento, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida. Deverá diagnosticar o meio mais adequado para atender ao reclamo. Definirá um objeto a ser contratado, inclusive adotando providências acerca da elaboração de orçamentos, apuração da competitividade entre a contratação e as previsões orçamentárias.

Assim, mesmo diante de casos de contratação direta, como no caso vertente, a Administração não pode se furtar à regra estampada no art. 72 da Lei n.º 14.133/21, *verbis*:

“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.

Desse modo, o primeiro passo da contratação direta é definir o seu objeto, o que precisamente atende à demanda da Administração Pública e as condições técnicas que sejam relevantes para sua execução, até para que se possa saber se é caso de inexigibilidade, de dispensa ou de licitação pública. A Administração Pública precisa saber o que pretende com o futuro contrato, o que o contratado será obrigado a realizar e em quais condições. Em razão da definição do objeto, praticamente de forma sequencial, a Administração Pública deve motivar a contratação direta.

Sendo assim, o inciso I do artigo 72 prescreve que o processo de contratação direta inicia com o “documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo”. Tais documentos, em seu conjunto e de modo geral, prestam-se a definir o objeto e justificar a futura contratação, inclusive se é ou não caso de contratação direta.

No presente caso, por meio do memorando de 04 de junho de 2021, oriundo da SESAU, acompanhado da autorização de abertura do certame subscrito pela Prefeita Municipal, bem como do termo de referência anexo aos autos, a Administração justificou e definiu o objeto da presente contratação (fls. 01/09).

O segundo passo para a Administração Pública é o de apontar a “estimativa de despesa” e demonstrar que dispõe de “recursos orçamentários” para a contratação, o que é exigido nos incisos II e IV do artigo 72 da Lei n. 14.133/2021. Logo, deve-se proceder à pesquisa de preços, em conformidade com os parâmetros do artigo 23 da Lei n. 14.133/2021, cujo propósito é dispor de uma referência dos valores envolvidos na futura contratação, inclusive para que se tenha condições de selecionar o futuro contratado e aceitar o preço proposto por ele.



De maneira geral, o artigo 23 prescreve que a pesquisa deve ser realizada apurando-se valores de outros contratos de outras entidades da Administração Pública e, no caso de obras e serviços de engenharia, com base em sistemas referenciais oficiais.

Em seguida, a Administração Pública deve escolher com quem contratar e em quais condições. O inciso V do artigo 72 da lei n. 14.133/2021 exige a “comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária”, o inciso VI do mesmo artigo a “razão da escolha do contratado”, e, em seguida, o inciso VII demanda a “justificativa de preço”. Então, depois de definir o objeto e as condições de execução do futuro contrato (inciso I do artigo 72), depois de definir o preço de referência (inciso II do artigo 72) e de realizar as previsões orçamentárias (inciso IV do artigo 72), a Administração Pública deve escolher com quem contratar e justificar a sua opção (inciso VI do artigo 72), o que passa pela apuração da proposta para si mais vantajosa (inciso VII do artigo 72) e pela investigação das qualificações do futuro contratado (inciso V do artigo 72).

Ao que vejo, pelos documentos que instruem o presente processo, quase todas essas providências foram adotadas na medida em que constam:

- a) A solicitação de serviço com descrição clara do objeto, qual seja, a contratação de seguro veicular (fl. 01);
- b) A apresentação de justificativa para a contratação bem como do termo de referência (fl. 01/09);
- c) Declaração de saldo orçamentário (fl. 20);
- d) Declaração de adequação com a Lei Orçamentária Anual, bem como compatibilidade com o PPA e LDO (fl. 21).

Sobreleva notar, ainda, que constam dos autos 03 (três) propostas orçamentárias pesquisadas, dentre as quais fora escolhida a de menor valor, apresentada pela pessoa física PORTO SEGURO COMPANHIA DE SEGUROS GERAIS no valor de R\$ 7.499,29 (sete mil, quatrocentos e noventa e nove reais e vinte e nove centavos) o qual se insere dentro do limite legal, nos termos do art. 75, inciso II, da Lei n. º 14.133/21 (fls. 11/20).

Contudo, foi emitida certidão positiva de débitos estaduais que, inclusive, encontra-se expirada, bem como a certidão negativa de fl. 28 não engloba todos os tributos estaduais. Ademais, não consta a certidão negativa de falência e/ou recuperação judicial expedida no domicílio da pessoa jurídica.



II.1. DA ANÁLISE DA MINUTA DE CONTRATO

Nos termos do art. 53, §4º, da Lei n. 13.133/2021 combinado com o art. 10, inciso VI, alínea "b", número 2, da Resolução TCE/RN n. 028, de 15 de dezembro de 2020, cumpre ainda ao órgão de assessoramento jurídico analisar a minuta de contrato inserida no procedimento.

O art. 92 da Lei n. 14.133/2021 estabelece as cláusulas necessárias de todos os contratos administrativos, conforme destaque:

"Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;*
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;*
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;*
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;*
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;*
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;*
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;*
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;*
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;*
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;*
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;*
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;*
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;*
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;*
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;*
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;*



XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

Da análise do instrumento obrigacional, infere-se que a minuta de contrato atende as cláusulas essenciais previstas em lei, aplicáveis à espécie.

Logo, a Procuradoria Municipal **aprova a minuta de contrato, conforme apontado.**

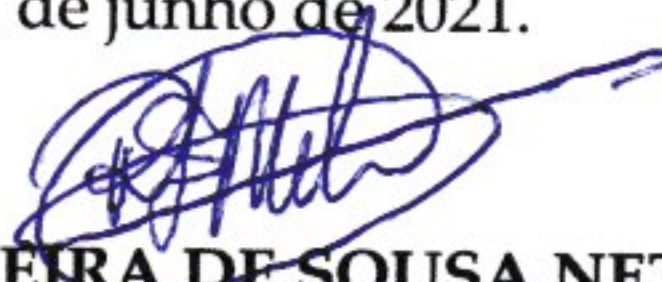
3 DO SILOGISMO OPINATIVO

Destarte, concluo que a contratação em epígrafe se enquadra na hipótese legal prevista no art. 75, inciso II, da Lei n.º 14.133/21, restando configurado o interesse público, bem como a compatibilidade do menor preço proposto com o praticado no mercado, pelo que **opinamos pela Dispensa de Licitação, desde que observadas as recomendações exaradas neste opinativo e aprova-se a minuta de contrato.**

Recomenda-se que sejam acostadas aos autos as certidões comprobatórias de regularidade fiscal, social e trabalhista da empresa com a qual se pretende formalizar a presente contratação, nos termos do art. 68 da Lei n.º 14.133/2021, conforme ressaltada em linhas anteriores.

Sendo este o Parecer, o que se faz de forma meramente opinativa, não possuindo, portanto, caráter vinculativo, cabendo a decisão final à autoridade competente, ressaltando que a veracidade das informações prestadas compete às autoridades que as subscreveram.

Pau dos Ferros/RN, 21 de junho de 2021.


RAUL LIMEIRA DE SOUSA NETO
Procurador do Município