

Prefeitura Municipal de Aripuanã Coordenadoria Jurídica 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 579/2023

ASSUNTO: DISPENSA DE LICITAÇÃO N.º 53/2023

EMENTA: I. Dispensa de licitação: art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93. II. Requisitos legais. III. Possibilidade. Ressalvas. Valor R\$ 12.237,00 (doze mil e duzentos e trinta sete reais).

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 e do processo de dispensa de licitação nº 53/2023, que tem como objeto a aquisição de materiais elétricos, destinados a troca geral da fiação da Escola Municipal Governador Fragelli localizada no Distrito de Conselvan, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação, com amparo no art. 24, inc. IV da Lei nº 8.666/93, c/c o 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 consta nos autos parecer contábil, apenas financeiro necessários à correta indicação de existência de crédito orçamentário para atendimento da despesa em questão, não constando, ainda, 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.

Ante a configuração dos requisitos jurídico-formais com as justificativas constantes no processo, entende-se que a modalidade escolhida está de acordo com o art. 24, inciso IV, 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 (emergencial ou não), 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 sítios 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;”

Na situação dos autos, verifica-se que a Administração realizou pesquisa de preços de mercado. Nesse ponto, é oportuno enfatizar que não compete a esta Coordenadoria Jurídica conferir/confirmar se os preços de referência condizem com o valor de mercado, cabendo ao gestor público exigir do orçamentista a comprovação de compatibilidade do orçamento com os preços de mercado (Acórdão TCU 28/2013-P).

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 IV, da Lei nº 8.666/1.993:

"Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;"

Segundo o TCU, a princípio, a contratação emergencial não poderia ser aceita quando a administração tivesse o conhecimento prévio da situação e ou que a mesma pudesse ter sido objeto de licitação com antecedência. Isto é, a dispensa de licitação é cabível desde que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da morosidade, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis (Decisão TCU nº 347/94 – Plenário).

No entanto, a jurisprudência do TCU evoluiu a partir do Acórdão nº 46/2002 – Plenário. Desde então, entende-se que também é possível a contratação direta quando a situação de emergência decorre da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, devendo-se analisar, para fim de responsabilização, a conduta do agente público que não adotou, tempestivamente, as providências cabíveis (Acórdãos TCU nº 3521/2010 - 2ª Câmara, nº 819/2014 - Plenário e nº 628/2014 - Plenário).

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.

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.*

Portanto, nas hipóteses de dispensa, será sempre necessário: **a)** justificar a escolha do fornecedor – ficando o registro de que quando a escolha do fornecedor recaí 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.

A escolha do fornecedor encontra-se justificada nos autos.

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 do contratado

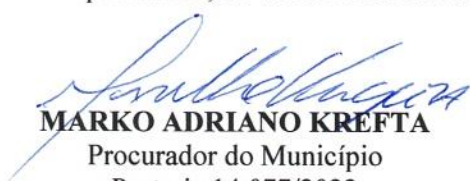
Para contratar, ainda que via dispensa em razão do valor, é necessário que o contratado esteja com sua regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista em dia, cabendo à Administração a aferição das certidões pela sua validade visto que juntadas aos autos.

3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, resguardado o juízo de conveniência e oportunidade do Administrador, nos limites da Lei, 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, nos termos expostos na fundamentação, está apto para a produção de seus regulares efeitos.

Aponta, por fim, a necessidade de verificação pela Secretaria Demandante e Gestor Público na verificação de eventuais condutas dos agentes que deram causa ao procedimento emergencial avesso ao procedimento licitatório para fins de responsabilização.

É o parecer (S. M. J.).
Aripuanã/MT, 06 de setembro de 2023.



MARKO ADRIANO KREFTA

Procurador do Município
Portaria 14.077/2022
OAB/MT – 22.427/O