

Proc. Administrativo 6- 14.352/2024

De: Camila B. - SMA-PGM-JEA

Para: SMA-LC-DIS - Dispensas e Inexigibilidades

Data: 10/06/2024 às 17:10:04

Setores envolvidos:

GP, SMF-CONT, SMEC, SMEC-ADM, PC/CI, SMA-LC-ENT, SMA-LC-DIS, SMA-PGM-JEA

TR 30 - DISPENSA PARA AQUISIÇÃO DE PÃES PARA MERENDA ESCOLAR - R\$ 29.030,00

Segue parecer jurídico.

Att

—

Camila Slongo Pegoraro Bõnte
Procuradora Geral

Anexos:

Parecer_n_0636_2024_Proc_14352_Fase_Interna_Dispensa_Valor_aquisicao_de_paes_para_merenda_escolar_sem



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO N.º 0636/2024

PROCESSO N.º : 14352/2024
REQUERENTE : SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
ASSUNTO : AQUISIÇÃO DE PÃES PARA MERENDA ESCOLAR

1 RETROSPECTO

Trata-se de solicitação da Secretaria Municipal de Educação em que pretende a contratação direta, via dispensa, da empresa **Cleo Clovis Bonkoski & Cia Ltda** a aquisição de pão francês e pão de leite, para utilização na merenda escolar para unidades escolares da rede municipal de educação, pelo período de 180 (cento e oitenta) dias, ao custo máximo de R\$ 29.030,00 (vinte e nove mil e trinta reais).

O processo veio acompanhado de Termo de Referência, Orçamentos, Contrato Social da Empresa, cópia de ARP, Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, Certidões Negativas, Demonstrativo de Controle de dispensa de licitações municipais e Parecer Contábil.

O Departamento de Compras, Licitações e Contratos encaminhou os autos para avaliação jurídica por parte desta Procuradoria Jurídica, levando-se em consideração o disposto no artigo 53, § 4º, da Lei n.º 14.133/21.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, oportuno ressaltar que este opinativo não se manifestará sobre os aspectos técnicos e orçamentários do procedimento em epígrafe, restringindo-se tão somente à análise jurídica da contratação direta postulada.

2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

A obrigatoriedade de licitar consta na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inc. XXI. O procedimento licitatório visa garantir não apenas a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas sim, visa assegurar o princípio constitucional da isonomia entre os potenciais prestadores do serviço ou fornecedores do objeto pretendido pelo Poder Público.

Entretanto, como destacado acima, a própria Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, ao fazer a exigência da licitação, ressalva “os casos especificados na legislação”, abre a possibilidade da lei ordinária fixar hipóteses para estabelecer exceções à regra de licitar, que é





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

exatamente o que se observa pela disposição dos artigos 74 e 75 da novel Lei n.º 14.133/21, que tratam, respectivamente, sobre os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação.

Partindo-se, portanto, da premissa que a regra é a licitação e a exceção a contratação direta, necessário diferenciar as formas de contratação direta, as quais foram resumidas pela Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021 em *dispensa* e *inexigibilidade*. De forma muito simples e objetiva, Fernanda MARINELA assim as distingue:

Quando a disputa for inviável, o certame será inexigível. De outro lado, a dispensa pressupõe uma licitação 'exigível' que só não ocorrerá por vontade do legislador. Em termos práticos, o administrador deverá verificar primeiramente se a licitação é exigível ou inexigível, conforme a possibilidade ou não de competição. Sendo assim, afastada a inexigibilidade, passará a verificar a presença dos pressupostos de dispensa da licitação.¹

Na dispensa, a licitação seria em tese possível, em face de uma necessidade pública específica e a existência de bens ou serviços disponíveis, em quantidades tais a justificarem uma licitação. Contudo, razões de ordem superior, relacionadas à satisfação de interesse público, também merecedor de imediata acolhida, justificam uma contratação direta, sem recurso à licitação.

Nos casos em que a lei autoriza a não realização da licitação diz-se ser ela *dispensável*. A licitação dispensável tem previsão no artigo 75 da Lei n.º 14.133/21 e seus incisos indicam as hipóteses em que a licitação seria juridicamente viável, embora a Lei dispense o administrador de realizá-la.

Já na *inexigibilidade* (art. 74 da Lei n.º 14.133/21), a licitação seria inteiramente descabida em face da inviabilidade de competição, ou porque o objeto perseguido é singular, não existindo outro similar, ou porque singular é o ofertante do serviço ou o produtor/fornecedor do bem desejado. Em suma, um único particular está em condições de atender ao interesse público. O pressuposto aqui é a própria impossibilidade de competição.

Todavia, mesmo nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade, o administrador público não está inteiramente livre para contratar. É preciso a observância de determinados requisitos legais e constitucionais, os quais devem estar devidamente demonstrados nos autos do procedimento de dispensa ou inexigibilidade.

Além do enquadramento do caso concreto a alguma das hipóteses elencadas nos incisos do art. 75, da Lei n.º 14.133/21, é preciso que a contratação observe ainda o disposto no art. 72, que dispõe ser imprescindível a apresentação de:

- 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;*

¹ MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 7 ed. Niterói: Impetus, 2013. p. 465-466.





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

- 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.

2.2 DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR

Primeiramente, devem ser analisados os requisitos a serem cumpridos para viabilizar a contratação direta nas hipóteses em que os custos da Administração com o procedimento licitatório não compensam o gasto dispendido, tornando dispensável a licitação por autorização do art. 75, inc. I e II, da Lei nº. 14.133/21, a saber:

Art. 75. É dispensável a licitação:

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

Convém esclarecer que os valores acima são anualmente atualizados mediante ato do governo federal, de modo que o Decreto Federal nº. 11.871/2023 definiu os seguintes valores para o **ano de 2024**:

DISPOSITIVO	VALOR ATUALIZADO
Art. 75, <i>caput</i> , inc. I	R\$ 119.812,02 (cento e dezenove mil oitocentos e doze reais e dois centavos)
Art. 75, <i>caput</i> , inc. II	R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos)

Conforme exposto acima, as circunstâncias que autorizam a dispensa de licitação configuram exceções e se submetem a uma interpretação restritiva da Lei e, em especial, do regulamento próprio do Município, no caso o Decreto Municipal nº. 98/2024, visando evitar a configuração do fracionamento indevido de despesas.

O Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União define o fracionamento de despesa nos seguintes termos:

“Fracionamento, à luz da Lei de Licitações, caracteriza-se quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa ou para efetuar contratação direta.”





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

Assim é que, por força do princípio da anualidade orçamentária, a Administração tem o dever de prever seus gastos e planejar todas as suas contratações de objetos de mesma natureza ao longo do exercício financeiro, afigurando-se a possibilidade da contratação direta em razão do baixo valor estabelecido nos inc. I e II do art. 75 somente quando preenchidos os requisitos delineados no § 1º do art. 75, ou seja:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...) § 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.*

Essa disciplina permite entender que, se o gasto estimado com objetos de mesma natureza, no exercício orçamentário, por unidade gestora, superar o limite legal para a contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor, não será possível realizar nenhuma contratação direta desse objeto com esse fundamento.

Para tanto, o conceito jurídico para compreender objetos de mesma natureza e relativos a um mesmo ramo de atividade encontra-se disposto no § 2º do art. 3º do Decreto Municipal nº. 98/2024, senão vejamos:

§ 2º Considera-se ramo de atividade a participação econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE.

Nesse sentido, objetos de mesma natureza constituem um “gênero”, do qual são “espécies” itens que se inserem em um mesmo ramo de atividade, compreendido este dentre as subclasses definidas pelo CNAE, ou seja, aquelas cuja natureza e destinação sejam similares, guardando pertinência dentro do nicho provedor de mercado.

É importante esclarecer que, se o somatório da despesa realizada pela unidade gestora, ao longo do exercício financeiro, com objetos de mesma natureza (objetos similares), supera o limite previsto no art. 75, inc. I ou II, da Lei nº 14.133/2021, então, a princípio, celebrar nova contratação do mesmo objeto com fundamento em dispensa de licitação em razão do valor caracterizaria o fracionamento indevido da despesa.

No entanto, se a demanda em questão decorrer de fato superveniente, imprevisível, entende-se que seria possível considerá-la individualmente para aferição do valor limite para contratação direta por dispensa de licitação, na esteira da disciplina de Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio²:

² GUIMARÃES, Edgar e SAMPAIO, Ricardo. Dispensa e inexigibilidade de licitação: Aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 136.





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

“Ainda em relação à disciplina instituída pelo § 1º do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021, denota-se que a verificação do cabimento da dispensa de licitação em razão do valor está diretamente associada a capacidade de planejamento da Administração. Disso decorre, então, que eventuais necessidades supervenientes ao planejamento e impossíveis de serem por ele abarcadas, não poderão ser consideradas para efeito de determinar o dever de licitar ou a configuração de fracionamento indevido da despesa. Ou seja, não se impõe o dever de aferir o somatório da despesa inicialmente estimada e passível de ser considerada por ocasião do planejamento das ações administrativas com o valor da despesa decorrente de situação superveniente de natureza imprevisível ou que não possa se submeter ao dever de planejar.

Significa dizer, se o valor individualmente considerado da despesa superveniente autorizar a contratação direta por dispensa em razão do valor, ainda que o somatório total das despesas ordinária e extraordinária ultrapasse o limite para tanto, a rigor, não se impõe o dever de licitar.

Ideia em sentido contrário sujeitaria os gestores públicos a obrigação de preverem situações imprevisíveis, o que é material e humanamente impossível. Mas atente-se, não se deve confundir necessidades supervenientes com defeito de planejamento. Não são todas as despesas não consideradas na ação de planejamento que estarão abrangidas por essa regra excepcional, mas apenas aquelas que, efetivamente, forem determinadas por razões sobrevindas e insusceíveis de qualquer planejamento”.

Destaca-se que a contratação por dispensa de licitação gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão enquadra-se nas hipóteses ensejadoras da responsabilização do agente que deu causa, nos termos do art. 73 da NLLC, a saber:

Art. 73. 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.

Com base na conceituação acima, resta definir o procedimento a ser adotado para o caso em questão com base nos ritos para contratação direta em razão do valor estabelecidos no Decreto Municipal nº. 98/2024:

Art. 4º Os processos internos de contratação direta por dispensa de licitação, em razão do valor, serão realizados de acordo com os seguintes ritos:

I - comum: mediante publicação de Aviso de Contratação Direta referido no art. 7º e seguintes deste Decreto, objetivando o recebimento de propostas adicionais de eventuais interessados;

II - simplificado: cujo valor seja de até 50% (cinquenta por cento) daquele previsto nos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, realizado sem a publicação do Aviso de Contratação Direta referido no art. 7º e seguintes deste Decreto;

III - eletrônico: quando executados recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, observadas obrigatoriamente as regras da Instrução Normativa Seges/ME nº 67, de 8 de julho de 2021.

Parágrafo único. Para fins de enquadramento nos ritos dispostos no caput deverão ser observados os limites atualizados de acordo com ato normativo federal. (Grifei)





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

Feitas essas considerações prévias, passa-se ao exame dos requisitos da “fase preparatória” da contratação direta para o caso concreto.

2.2 O CASO CONCRETO

Levando-se em consideração os documentos que instruem o presente procedimento, e aqueles que são necessários em todos e quaisquer procedimentos licitatórios, passa a analisá-los, objetivamente:

(a) Exigências Satisfeitas:

- (i) Modalidade e Rito:** o caso concreto enquadra-se na hipótese prevista no art. 75, inc. II, da Lei n.º 14.133/21, e art. 3º, inc. II, do Decreto Municipal n.º. 98/2024, pois trata-se de compras de produtos comuns que envolve valores inferiores a R\$ 59.906,02 (para o ano de 2024), assim como é adequada a adoção do rito simplificado previsto no art. 4º, inc. II, do Decreto Municipal n.º. 98/2024, para a contratação já que o valor total pretendido de R\$ 29.030,00, encontra-se dentro do limite de 50% (R\$ 29.030,00) para o caso, sendo desnecessária a publicação de Aviso de Contratação Direta para a obtenção de propostas adicionais mais vantajosas;
- (ii) Documentos de Oficialização de Demanda:** o processo veio acompanhado de Termo de Referência a fim de oficializar a necessidade da contratação e contendo todos os dados informadores para subsidiá-la, dispensando-se a elaboração de Estudo Técnico Preliminar – ETP em atendimento ao disposto no art. 72, inc. I e V, da Lei n.º 14.133/21, assim como no art. 5º, inc. I, do Decreto Municipal n.º. 98/2024. No presente caso, cumpre esclarecer que o Documento de Formalização de Demanda – DFD fundamenta o Plano de Contratações Anual – PCA, em que a área demandante evidencia e detalha a necessidade da contratação para o exercício subsequente ao de sua elaboração;
- (iii) Justificativa da Escolha do Executante:** ao Termo de Referência foram anexados os seguintes orçamentos: Roseli M. da Silva & Cia Ltda e Panificadora Moraes Ltda, além de valores pesquisados no Banco de Preços Públicos e praticados em contratações pretéritas a citar o PE. n.º. 158/2023 (ARP n.º. 23/20224 - Cleo Clovis Bonkoski & Cia Ltda), sendo que o valor que a Administração está disposta a pagar corresponde ao menor dos valores pesquisados e atende o disposto no art. 15 do Decreto Municipal n.º. 98/2024³. Salienta-se que fica excluída da análise deste parecer a verificação da compatibilidade dos preços fixados no Termo de Referência com os de mercado, já que estes são objeto de pesquisa e valoração exclusiva do setor técnico competente solicitante da contratação;

³ Art. 15. Nas dispensas em razão do valor processadas pelo rito simplificado, não haverá publicação de Aviso de Contratação Direta, sendo que a contratação será formalizada utilizando proposta obtida na pesquisa de preços que serviu de base ao procedimento, privilegiando-se os menores preços, sempre que possível, e desde que atendidas às condições de habilitação compatíveis para o objeto.





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

- (iv) **Justificativa da Quantidade:** no Termo de Referência foi justificada adequadamente a quantidade pretendida considerando atender todas as unidades de ensino municipais, com base nas preparações do cardápio da alimentação escolar previsto para os meses de junho e julho de 2024, verificando-se que a estimativa é suficiente para período de 180 (cento e oitenta) dias, até que seja finalizado o novo processo licitatório para o mesmo objeto;
- (v) **Parecer Contábil:** a Secretaria Municipal da Fazenda exarou parecer no qual atesta que os gastos com esta licitação integram os recursos mínimos destinados à educação. O parecer contábil constitui exigência prescrita nos artigos 212 e 216, § 6º, ambos da Constituição de 1988. O art. 212 impõe aos entes federados a vinculação de parcela da arrecadação tributária, enquanto que o art. 216, § 6º apenas faculta a vinculação de tais receitas. Além disso, verifica-se o atendimento ao art. 72, inc. IV, da Lei n.º 14.133/21. Ademais, o Departamento Municipal de Contabilidade emitiu demonstrativo da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários para a contratação, mediante análise do somatório referido nos inc. I e II do § 1º do art. 3º do Decreto Municipal n.º 98/2024, de modo a não restar constituído parcelamento indevido do objeto;
- (vi) **Minuta do Contrato:** o Departamento de Licitações e Contratos deverá elaborar o instrumento contratual com base nos elementos informadores constantes do Termo de Referência, assim como observar o disposto no art. 89 e seguintes da Lei n.º 14.133/21, especialmente o estabelecido no art. 92, § 2º, devendo prever cláusula de reajuste preços. O referido dispositivo estabelece que é obrigatória a previsão de cláusula de reajuste nos contratos celebrados, independentemente do prazo de duração, permanecendo apenas a exigência do interregno mínimo de 01 (um) ano para o reajustamento dos preços, razão pela qual sugere-se a seguinte redação para a cláusula:
- “Após o interregno de 01 (um) ano, contado da data da assinatura do contrato, e independentemente de pedido da LOCADORA, os preços iniciais serão reajustados, mediante a aplicação, pelo CONTRATANTE, da variação dos últimos 12 (doze) meses do índice IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo ou o que venha a substituí-lo ou outro eleito pelas partes, exclusivamente em relação ao valor mensal do aluguel.
- PARÁGRAFO PRIMEIRO - No cálculo do primeiro reajuste deverá ser utilizado o índice do mês anterior à data da assinatura do contrato e o índice do mês anterior à data prevista para o reajuste, conforme disposto na Lei n.º 10.192 de 14/02/2001. Para reajustes subsequentes deverá ser utilizado o índice do mês anterior à data de concessão do último reajuste do contrato e o índice do mês anterior à data prevista para o reajuste.
- PARÁGRAFO SEGUNDO - O reajuste será realizado por apostilamento.”
- Ainda, em relação ao instrumento contratual, observa-se que não é obrigatória a utilização de Matriz de Riscos no caso em questão, posto que o art. 22 da Lei 14.133/2021 estabelece que a mesma é de modo geral facultativa, sendo obrigatória apenas nas contratações de grande vulto e nas contratações integradas e semi-integradas.

3 CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, esta Procuradoria Jurídica OPINA pela **viabilidade** da contratação direta, via dispensa, da empresa **Cleo Clovis Bonkoski & Cia Ltda** a aquisição de pão francês e pão de leite, para utilização na merenda escolar para unidades escolares da rede municipal de educação, pelo período de 180 (cento e oitenta) dias, ao custo máximo de R\$





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

29.030,00 (vinte e nove mil e trinta reais), com fulcro no art. 75, inc. II, da Lei n.º 14.133/21, **observada a recomendação constante do item “vi” acima.**

Ainda, como condição de validade dos atos e em observância à necessária publicidade dos atos da Administração, o Departamento de Licitações e Contratos deverá efetuar a publicação do extrato do contrato no sítio eletrônico oficial do Município, de acordo com o art. 72, parágrafo único, da Lei n.º 14.133/21⁴, assim como efetuar a divulgação do instrumento de contrato, no prazo de 10 (dez) dias úteis, por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, consoante disciplina o art. 94, da Lei Federal n.º 14.133/2021⁵.

É o parecer, submetido à honrosa apreciação de Vossa Senhoria.

Francisco Beltrão/PR, 10 de junho de 2024.

CAMILA SLONGO PEGORARO BONTE
DECRETOS 040/2015 - 013/2017
OAB/PR 41.048

⁴ Art. 72. (...) *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.*

⁵ Art. 94. *A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:*

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 14DD-FCB0-E852-FC47

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ CAMILA SLONGO PEGORARO BÔNTE (CPF 035.XXX.XXX-50) em 10/06/2024 17:10:27 (GMT-03:00)
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://franciscobeltrao.1doc.com.br/verificacao/14DD-FCB0-E852-FC47>