

PARECER JURÍDICO

Processo de nº 008/2021.

RELATÓRIO

Foi solicitado a esta assessoria Jurídica parecer jurídico em procedimento que se enquadre como dispensa de licitação, em razão do valor, com fulcro no art. 24, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93.

No caso em comento, foi solicitado a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção de jardim na área do cemitério municipal incluindo a manutenção de áreas degradadas, limpeza, adubação, capina, podas em geral, serviços de plantio/ replantio, irrigação, controle de pragas e doenças visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Infraestrutura.

É o sucinto relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Estabelece o art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

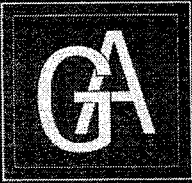
Assim, o legislador Constituinte admitiu a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada, autorizando a Administração Pública a celebrar contratações diretas sem a concretização de certame licitatório.

A dispensa de licitação é uma dessas modalidades de contratação direta, sendo que o Art. 24, da Lei nº 8.666/93 elenca os possíveis casos de dispensa, que, no presente, trata-se das situações descritas nos incisos I e II do referido dispositivo legal.

O referido dispositivo reza que:

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;
II -para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

Esclarece-se que a alínea "a", do inciso I, do artigo mencionado é a modalidade licitatória carta convite, para obras e serviços de engenharia, e o inciso II, do artigo mencionado é a da modalidade licitatória carta convite, para as demais contratações, que não sejam obras e serviços de engenharia, cujos valores foram atualizados pelo Decreto Presidencial nº 9.412/2018, de 18 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial da União do dia 19/06/2018, cujo *vacatio legis* findou-se em 19 de julho de 2018, nos seguintes termos:

Art. 1º. *Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:*

I -para obras e serviços de engenharia:

- a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);*
- b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e*
- c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e*

II -para compras e serviços não incluídos no inciso I:

- a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);*
- b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e*
- c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).*

Logo, os valores para dispensa de licitação, referidos nos incisos I e II, do artigo 24, da Lei de Licitações, passaram a ser de R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais) para obras e serviços de engenharia e de R\$ 17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais) para as demais compras e serviços.

Feitas estas primeiras considerações, necessário trazeremos à baila o disposto no Parágrafo único do artigo 38 da Lei de Licitações:

Art. 38. (...)



Parágrafo único. *As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.*

Da simples leitura do referido dispositivo legal, conclui-se que a obrigatoriedade de parecer da assessoria jurídica da Administração é para o exame e aprovação prévia das minutas de editais, contratos, acordos, convênios e ajustes.

Sobre o tema, a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro nos ensina que:

No caso do art. 38, parágrafo único, só falou em minutas de editais, não havendo razão para adotar-se uma interpretação ampliativa com relação a um dispositivo que contém exigência de ordem puramente formal.

Em segundo lugar, é aceitável a diferença de tratamento precisamente porque os convites envolvem contratos de menor valor e, por isso mesmo, estão sujeitos a menos formalidades durante o procedimento.

Nota-se que a licitação já tem um procedimento excessivamente formal e rígido. Não é porque adotar uma interpretação extensiva em relação a dispositivos que estejam prevendo uma formalidade que, é em si, excessiva, e que deve ser interpretada de forma razoável.

(...)

... também não existe obrigatoriedade de serem submetidas à assessoria jurídica todas as cartas-contratos, notas de empenhos, autorizações de compras e ordens de serviços referidas no art. 62.

(...)

Os formalismos da Lei 8.666/93 já são, por si, bastante severos; por isso mesmo, a interpretação dos dispositivos legais que os estabelecem deve ser restrita, de modo a evitar formalismos excessivos que superem a própria previsão do legislador. Aplica-se aqui, na interpretação da lei, o princípio da razoabilidade, segundo o qual os meios devem ser proporcionais em relação aos objetivos a atingir.

Na linha de raciocínio aqui desenvolvida, temos que a Instrução Normativa nº 010/2015 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, em seu art. 3º, incisos X e XVI¹, exige parecer jurídico detalhado apenas nos procedimentos licitatórios. Não

1 Seção II

Da instrução dos procedimentos licitatórios, contratos e aditivos.

Art. 3º Os processos referentes aos procedimentos para contratação deverão conter, no que couber:



abrangendo, portanto, procedimentos de compras diretas, previstas no art. 24, I e II, da Lei 8.666/93, vez que se trata de procedimento de dispensa de licitação para compras de “pequeno valor”.

Ademais, a dispensa da análise jurídica do processo de contratação direta em razão do valor, que em geral é instruído com atos e documentos administrativos revestidos de habitual singeleza, produz otimização e racionalização das atividades administrativas, preconizando, assim, o Princípio Constitucional da Eficiência, da Economicidade e o da Celeridade Processual.

Ressalta-se que não está a dizer que estes processos de compras diretas, em razão do valor, jamais serão objetos de análise jurídica. Pois, eventual questão jurídica relevante, pondo em dúvida o modo de atuação do gestor, bem como aqueles que se utilizaram de minutas contratuais não padronizadas, devem, sim, serem submetidas para manifestação técnica.

Resumindo todo o entendimento aqui exposto, transcrevemos a Orientação Normativa nº 46 da Advocacia Geral da União, que reflete com excelência nosso posicionamento:

Orientação Normativa nº 46, de 26 de fevereiro de 2014.

O Advogado-Geral da União, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00400.010069/2012-81, resolve expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993.

Somente é obrigatória a manifestação jurídica nas contratações de pequeno valor com fundamento no art. 24, I ou II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, quando houver minuta de contrato não padronizada ou haja, o administrador, suscitado dúvida jurídica sobre tal contratação. Aplica-se o mesmo entendimento às contratações fundadas no art. 25 da Lei nº 8.666, de 1993, desde que seus valores subsumam-se aos limites previstos nos incisos I e II do art. 24 da lei nº 8.666, de 1993.

(...)

X – Parecer prévio de exame e aprovação pela assessoria jurídica da Administração acerca das minutas do edital de licitação, bem como dos contratos, acordos, convênios ou ajustes congêneres;

(...)

XVI - parecer jurídico detalhado sobre o procedimento licitatório emitido por assessor jurídico habilitado;



Ultrapassada a questão da necessidade, ou não, de parecer em todo e qualquer procedimento de compras cujo valor se enquadra nos casos de dispensa de licitação previstos no art. 24, I e II da Lei 8.666/93, gostaríamos de ressaltar que, mesmo se enquadrando em tais dispositivos, o procedimento deverá ser formalizado, contendo, no mínimo:

- a) *Solicitação do departamento interessado, acompanhada do Termo de Referência/Projeto Básico com a descrição do objeto, quantitativo, especificações e justificativas para a contratação.*
- b) *Pesquisa de preços de mercado ou orçamento realizado pelo Departamento competente;*
- c) *Certificação de que há saldo orçamentário suficiente e reserva orçamentária para a contratação (art. 15, 16 e 17 da LRF);*
- d) *Declaração do ordenador de despesa de adequação com a LOA e compatibilidade com o PPA e LDO (art. 16, II, LC nº 101/00).*
- e) *Autorização do ordenador de despesa para a contratação.*
- f) *Justificativa de escolha do fornecedor e do preço;*
- g) *Comprovação da regularidade fiscal e trabalhista do fornecedor escolhido, incluindo-se a regularidade para com o FGTS.*
- h) *Ato Declaratório da dispensa;*
- i) *Ordem de serviço, requisição de compras ou contrato;*
- j) *Outros atos que o Ordenador de Despesa entender necessários.*

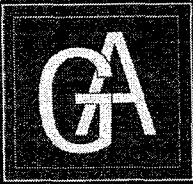
Como visto, não há necessidade de realizar parecer jurídico acerca de procedimentos que estejam nos parâmetros de dispensa, pelos fatos e fundamentos acima esposados.

Não obstante, esta especializada informa que não vislumbra óbice ao pagamento de objetos aqui apresentados que não ultrapassam o montante da dispensa e que cumpra com os requisitos acima alinhados de "a" até "j".

Outrossim, nunca é demais destacar que o Gestor deve adotar todas as cautelas possíveis para que não haja fracionamento de despesas, o que poderá vir a caracterizar ato de improbidade administrativa por dispensa ilegal de licitação.

Por último, evidencia-se que na aferição do presente procedimento, os documentos apresentados foram considerados sob seus aspectos da veracidade ideológica presumida.

Neste passo, convém chamar a atenção para a possibilidade de aplicação de sanções de natureza política, administrativa, civil, pecuniária e penal, em caso de malversação de verba pública, decorrentes de improbidade administrativa, a partir da Lei nº



8.429/92, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada pela Lei nº 10.028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas), de modo a tornar mais efetivos os princípios constitucionais de Administração Pública (art. 37/CF).

Destaca-se, finalmente, que as conclusões registradas no presente parecer não elidem responsabilidades por atos não alcançados pelo seu conteúdo, e por constatações de procedimentos fiscalizatórios diferenciados, tais como inspeções, denúncias ou tomada de contas.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos que não é necessário o envio de processos de compras diretas em razão do valor (Art. 24, I e II da Lei nº 8.666/93) à Assessoria Jurídica da Administração para emissão de parecer jurídico, salvo quando houver minuta de contrato não padronizada para ser analisada, bem como houver suscitação de questão jurídica relevante sobre a futura contratação, bem como desde que obedecida a formalização mínima do procedimento nos termos da Instrução Normativa nº 010/2015 do Egrégio Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás e que seja observado o não fracionamento de objeto durante o exercício.

É o parecer, *sub censura*.

São Simão, Goiás - 16 de fevereiro de 2021.

(assinatura digital)
GUSTAVO SANTANA AMORIM
OAB/GO 37.199