

PARECER JURÍDICO

PROCESSO Nº: 022001-0001

INTERESSADO(S): COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO – CPL.

ASSUNTO: Contratação de pessoa jurídica para Prestação de Serviços na Locação de Sistema Integrado de Folha de Pagamento, visando atender às necessidades da Secretaria Municipal de Planejamento e Administração, por meio do departamento de recursos humanos pelo período de 12 (doze) meses, nos termos da legislação vigente.

EMENTA: Licitação. Dispensa de Licitação. Pequeno Valor. Inciso II do art. 24 da Lei Federal 8.666/93. Contratação direta. Contratação de pessoa Jurídica para aquisição de Sistema Contratação de pessoa jurídica para Prestação de serviços na locação de sistema integrado de Folha de Pagamento, visando atender às necessidades da Secretaria Municipal de Planejamento e Administração, por meio do departamento de recursos humanos. Possibilidade.

I. DO RELATÓRIO

Vem ao exame dessa Assessoria Jurídica, na forma do art. 38, VI e parágrafo único da Lei Federal nº 8666/93, o presente processo administrativo, que visa à contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços na locação de sistema integrado de folha de pagamento, visando atender às necessidades da Secretaria Municipal de Planejamento e Administração, por meio do departamento de recursos humanos por um período de 12 (doze) meses de interesse da Prefeitura Municipal de Santo Antônio dos Lopes/MA.

II. DAS QUESTÕES PRELIMINARES

- **Sobre a autuação e registro do processo**

Compulsando-se 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 Federal nº 8.666, de 1993. Além disso, suas folhas foram sequencialmente numeradas e rubricadas, tal como exige o artigo 22, § 4º, da Lei nº 9.784, de 1999.

- **Sobre a disponibilidade orçamentária para garantir a despesa**

Segundo o artigo 14, da Lei Federal nº 8.666/93, nenhuma compra será feita sem a indicação dos recursos orçamentários para o seu pagamento. consta nos autos declaração da

existência de crédito orçamentário para atendimento da despesa em questão, constando também a autorização da autoridade competente para a contratação pretendida.

- **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-se que atentar também para o controle social, em crescimento no país, especialmente através da constituição de "observatórios sociais", pelas redes sociais, ou, ainda, 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.

- **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 Federal nº 8.666/93.

No que tange à obtenção do resultado da pesquisa, o normativo prevê a média ou o menor dos preços obtidos em cada fonte, devendo a Administração se valer de três preços ou fornecedores, desconsiderados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados.

Note-se que tais diretrizes consolidam, em certa medida, a praxe administrativa e a orientação do TCU no tocante à utilização do número mínimo de três preços ou orçamentos de fornecedores distintos para realizar a estimativa de preços por ocasião da instauração de procedimento licitatório. Além disso, há vedação expressa da utilização de preços inexequíveis ou os excessivamente elevados como parâmetro de aferição do preço médio. Na

situação dos autos verifica-se que a Administração realizou pesquisa de preços de mercado, dentro do padrão jurídico-formal exigido.

Convém ressaltar, no entanto, que as cotações de preços enviadas pelos fornecedores precisam estar válidas, legíveis, estar assinadas e carimbadas, conter número do CNPJ, 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.

III. FUNDAMENTAÇÃO

Sabe-se que o Parecer Jurídico em Processos Licitatórios cumpre a função de análise à legalidade do procedimento, bem como os pressupostos formais da contratação, ou seja, avaliar a compatibilidade dos atos administrativos produzidos no processo de contratação pública com o sistema jurídico vigente.

Desta forma, a conveniência da realização de determinada contratação fica a cargo do gestor público, ordenador das despesas.

A Constituição da República, em seu artigo 37, XXI, prevê a obrigatoriedade de licitação para as contratações realizadas pela Administração Pública:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, a chamada "Lei das Licitações", foi publicada com o objetivo de regulamentar o citado dispositivo constitucional, e criar padrões e procedimentos para reger a contratação pela Administração.

A obrigatoriedade da realização do procedimento licitatório é um corolário do princípio constitucional da isonomia, previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 5º, I), pelo

qual, todos devem receber tratamento igual pelo Estado. Evita-se, desse modo que os parceiros sejam escolhidos por critérios de amizade pessoal e outros interesses que não o da consecução da finalidade pública.

Assim, o objeto imediato e próprio da licitação é evitar a ocorrência do arbítrio e do favoritismo. Segundo o constitucionalista Alexandre de Moraes, "a licitação representa, portanto, a oportunidade de atendimento ao interesse público, pelos particulares, numa situação de igualdade".

Sempre que haja possibilidade de concorrência, sem prejuízo ao interesse público, deverá haver licitação. A contratação direta, sem realização do prévio certame licitatório, somente é admitida excepcionalmente, nas hipóteses trazidas na própria lei. Tais situações, contudo, configuram-se em exceções à regra geral. A licitação é regra; a contratação direta, exceção.

Para contratação de serviços, inclusive de publicidade, é prevista a obrigatoriedade da realização do certame licitatório, de acordo com o artigo 2º:

*Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, **ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei** (grifo nosso).*

Assim, retiradas as hipóteses de excepcionalidade, é obrigatória a realização do procedimento licitatório pela Administração Pública. No entanto, em que pese à obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório, 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.

Sendo 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, de forma discricionária, contratações diretas sem a concretização de certame licitatório. A dispensa de licitação é uma dessas modalidades de contratação direta.

Com a publicação do Decreto n.º 9.412 de 18 de junho de 2018, fundamentado no artigo 120 da Lei n.º 8.666/93, foram atualizados os montantes que balizam a utilização das modalidades licitatórias e, conseqüentemente, vários dispositivos que lhes são diretamente relacionados.

No caso em questão a abordagem recai sobre os casos de licitação dispensável em razão do valor, onde o objetivo é apontar caminhos à aplicação dos novos montantes impostos para a licitação dispensável e com base no valor da contratação a Comissão Permanente de Licitação opina que a aquisição se dê por dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso II, da Lei 8.666/93 (fl.28).

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

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;

A licitação dispensada, ensina Hely Lopes Meirelles, "é aquela que a própria lei declarou-a como tal". José Santos Carvalho Filho acrescenta que esta se caracteriza pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório.

Cabe aqui certa discricionariedade do agente administrativo, já que a licitação não é proibida. Entretanto, este deve levar em conta que a realização do certame deve também ser vantajosa para a Administração e respeitar o princípio da economicidade.

A Lei Federal nº 8.666/93, ao instituir as normas para licitações e contratos da Administração Pública, autorizou a dispensa de licitação em várias hipóteses, ainda que possível a competição. São circunstâncias peculiares que aconselham a contratação direta, desde que preenchidos os requisitos previstos em lei. Nesse caso, portanto, o legislador entendeu que, em função do pequeno valor financeiro envolvido, não se justificaria a realização de um procedimento licitatório pela Administração. **Depreende-se, pois, que, nessa hipótese, em razão do pequeno valor envolvido, a legislação autoriza que se reduzam as formalidades prévias às contratações pela Administração Pública.**

Conforme demonstrado, o valor a ser pago pelo serviço (menor orçamento) é de R\$9.000,00 (nove mil reais) ou seja, valor este que se mostra compatível com o limite previsto em Lei, (limite fixado pelo artigo 24, II, da Lei 8.666/93).

Deve-se, todavia, esclarecer que para ser possível a contratação direta por dispensa de licitação no presente caso, substancial restar comprovado que a proposta ofertada é a mais vantajosa para a administração. E, a demonstração de que o valor contratado é equivalente ao praticado no mercado. Para tanto, já foram anexadas ao presente processo três

cotações de preços, a fim de demonstrar que a empresa favorecida acima especificada detém a proposta de menor valor.

Como em qualquer contratação direta, o preço ajustado deve ser coerente com o mercado, razão pela qual essa adequação deve restar comprovada nos autos, eis que a validade da contratação depende da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública.

Desta forma, o gestor demonstra o cumprimento dos princípios atinentes à licitação, principalmente os da impessoalidade, moralidade, probidade e julgamento objetivo, além das exigências gerais previstas na Lei Federal nº 8.666/93, tais como a comprovação da regularidade da empresa a ser contratada, demonstração de que o valor contratado é equivalente ao praticado no mercado e a motivação da decisão da Administração Pública.

IV. CONCLUSÃO

Uma vez consideradas as exposições descritas e se abstendo da apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade mencionados acima, **opina-se pela formalização do processo de contratação direta, nos termos do artigo 24, II, da Lei Federal nº 8.666/93.**

À consideração superior.

Santo Antônio dos Lopes/MA, 27 de janeiro de 2020.



SÂMARA CARVALHO SOUZA DIAS - OAB/MA nº 5.582
Diretora do Departamento Jurídico
Portaria Nº 024/2017-GP

Encaminhe-se o presente Parecer Jurídico
a quem possa interessar.