



INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO, INFORMÁTICA E RECURSOS HUMANOS.

ASSUNTO: SOLICITAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ASSINATURA ANUAL PARA ACESSO AOS SERVIÇOS DE SISTEMA DE BANCO DE PREÇOS - FERRAMENTA DE PESQUISA E COMPARAÇÃO DE PREÇOS PRATICADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

PARECER JURÍDICO

SOLICITAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ASSINATURA ANUAL PARA ACESSO AOS SERVIÇOS DE SISTEMA DE BANCO DE PREÇOS - FERRAMENTA DE PESQUISA E COMPARAÇÃO DE PREÇOS PRATICADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ART. 24, II, LEI 8.666/93 – POSSIBILIDADE – PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS.

I – RELATÓRIO:

Por força do disposto no inciso VI do Art. 38 da Lei nº 8.666/93, foi remetido a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer, o procedimento licitatório (Dispensa de Licitação), cujo objeto é a “solicitação de contratação de empresa especializada na assinatura anual para acesso aos serviços de Sistema de Banco de Preços - ferramenta de pesquisa e comparação de preços praticados pela Administração Pública”.

Tal contratação Justificativa se com base no inciso V do art. 15. da Lei 8.666 de 1993, que apresenta a necessidade de que as compras, sempre que possível, deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública. Fundamenta-se ainda na Instrução Normativa nº 5 de junho de 2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição



de bens e contratação de serviços em geral, bem como em estudos sobre a jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre o Tema.

De acordo com a IN 5/2014, a pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

- I. Painel de Preços disponível no endereço eletrônico.
<http://paineldeprecosplanejamento.gov.br>;
- II. Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;
- III. Pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou
- IV. Pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

É importante destacar que a norma estabelece a preferência pelo uso do Painel de Preços e pelas pesquisas em contratações similares de outros entes públicos.

Assim sendo, tal sistema deverá reunir o melhor da Tecnologia da Informação com objetivo de auxiliar os órgãos e agentes públicos na elaboração de orçamentos estimativos para servirem de base nas contratações públicas, seja nas licitações (pregão, concorrência, tomada de preços e convite), seja nas contratações diretas (dispensa ou inexigibilidade). Bem como se caracteriza pelo fato de estar vinculado a um portal na Internet com a utilização de ferramentas de busca de preços ou tabela com listas de preços, atuando de forma exclusiva ou preponderante, na análise de preços de mercado, desde que haja um notório e amplo reconhecimento no âmbito de sua atuação. Tal sistema deve possuir as seguintes prerrogativas:

- Permite mesclar diferentes parâmetros de pesquisa;
- Possui assistente de cotação direta com fornecedores, composto por camadas de validação que trazem segurança jurídica aos envolvidos;



- Além do ComprasNet e BPS, possui vários bancos de dados regionais;
- Realiza, de forma automatizada, juízo crítico das amostras coletadas, expurgando preços inexequíveis ou preços elevados;
- Seleciona, de forma automatizada, o método matemático para obtenção do preço de referência, a partir de cálculos estatísticos de medida de tendência central;
- Apresenta o orçamento em curva ABC, indicando os itens que merecem maior atenção no momento da elaboração do orçamento;
- Gera um relatório estruturado com descrição da metodologia da orçamentação e caracterização das fontes consultadas;
- Atende às exigências da Lei nº 14.133/21 e IN SEGES/ME nº 65/2021.

Diante do exposto a Justificativa da contratação ora pretendida decorre do fato de que a Administração Pública possa avaliar o custo das contratações, constitui-se elemento fundamental para instrução dos procedimentos de contratação, estando prevista em várias disposições legais e sua obrigatoriedade é reconhecida por diversas jurisprudências. As exigências legais relacionadas à regularidade fiscal, bem como o fato de que a maioria das empresas privadas não demonstram interesse em fornecer orçamentos para essas pesquisas, assim dificultando ou impedindo a obtenção do preço médio.

Ademais, os preços obtidos nem sempre se apresentam confiáveis, uma vez que é comum a majoração dos valores quando o interessado é a Administração Pública. Em face do exposto, sugere-se a contratação de empresa especializada que disponibilize a utilização de ferramentas que facilitem a captação de preços para instrução processual.



O Processo vem instruído com os seguintes documentos:

1. Solicitação de Despesa nº 72/2022 - SMAIRH;
2. Proposta de Prestação de Serviços - Pesquisas Mercadológicas;
3. Mapa Comparativo – Pesquisas Mercadológicas;
4. Certidões do Preponente de Melhor Proposta;
5. Despacho de Previsão Orçamentaria;
6. Declaração do Ordenador de Despesa;
7. Despacho para a Procuradoria emitir Parecer;

O processo foi autuado em 09 de setembro de 2022.

É o relatório. Passo a opinar

II – DA FUNDAMENTAÇÃO:

Inicialmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, e que, em face do que dispõe o inciso V do Art. 2º da Lei Complementar nº 152/2006, que trata da criação da Procuradora Geral do Município, incumbe, a este órgão, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico.

Superada esta questão preliminar cumpre mencionar que a obrigatoriedade da licitação é um pressuposto de toda contratação pela Administração Pública, se apresentando como a melhor forma de obter o menor preço, o melhor produto e o melhor serviço.

A Dispensa por sua vez, se verifica sempre que, a Licitação embora possível, em vistas da viabilidade da competição, não se justifica em razão do interesse público, sendo expressamente vedado o **fracionamento de despesas**, caracterizado 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.

Compulsando os autos, observa-se que a pretensão da Administração Pública em contratar por meio de Dispensa de Licitação, encontra guarida **em razão do valor da contratação**. Assim, verifica-se que a Dispensa de Licitação encontra base jurídica no inciso II do art. 26 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

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; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

Nestas hipóteses, a economicidade é, em suma, o fundamento, *a ratio*, da referida dispensa de certame licitatório. Observe-se que a licitação tem um custo financeiro para a Administração Pública e há hipóteses em que este custo financeiro é superior ao benefício que dela, licitação, advirá.

Nesse ponto, nos ensina Lucas Rocha Furtado¹, que, a respeito do tema em apreço profere lúcido comentário:

“Nesses casos, o legislador entendeu que, em razão do pequeno valor a ser contratado, não se justificaria a realização de licitação em face do valor da futura contratação. É sabido que a realização de licitação gera

¹Furtado, Lucas Rocha. *In Curso de Licitações e Contratos Administrativos: Teoria, Prática e Jurisprudência*, São Paulo, Atlas, 2001, p. 70.



ônus para a Administração, de modo que o custo de sua realização não justificaria seus benefícios”.

Não podemos esquecer que os Processos de Dispensa de Licitação são disciplinados pela Lei de Licitações através de seu Artigo 26, que em seus Parágrafo Único, fixa as situações que exigem além da motivação pela dispensa ou inexigibilidade, a comunicação à autoridade superior e a publicação em imprensa oficial para contratação direta sem licitação, senão vejamos:

“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 – documentos de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.”

Contudo, o mesmo texto normativo admite a desnecessidade da justificação na isolada hipótese de dispensabilidade em função do reduzido valor do objeto (Artigo 24, I e II), dada objetividade da excludente aritmética.

Se observarmos atentamente o caput do Art. 26 da Lei nº 8.666/93, verificamos que as exigências referentes à **razão da escolha do fornecedor ou executante e justificativa do preço** respingam tão somente sobre 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, deixando claramente de fora os incisos I e II do Art. 24 do aludido diploma legal.



Deste modo, há que ser ponderado, inicialmente, que para a incidência do artigo 24, inciso II, da Lei 8.666/93 exigem-se, a priori, os seguintes requisitos: a) ser a despesa de valor não superior a 10% do limite previsto na alínea “a” do inciso II do artigo 23 da Lei 8.666/93, ou seja, não superior a R\$ 17.600,00; b) não constituir a despesa parcela de outra contratação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

Todavia, pautado nos Princípios da Administração Pública entendemos ser razoável estender tais condições para as aquisições e contratações realizadas com base no pequeno valor, sobretudo aquelas exigências consignadas nos incisos II e III do Art. 26 da Lei nº 8.666/93.

Sendo assim, devem os processos de Dispensa de Licitação autuados com fulcros no inciso I e II do Art. 24 da Lei nº 8.666/93, ser instruídos com documentos comprobatórios que preencham os seguintes requisitos: a) ser a despesa de valor não superior a 10% do limite previsto na alínea “a” do inciso II do artigo 23 da Lei 8.666/93, ou seja, não superior a R\$ 17.600,00; b) não constituir a despesa parcela de outra contratação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; c) razão da escolha do fornecedor ou executante e d) justificativa do preço;

In casu, entendo ser possível o enquadramento da pretensão da administração ao primeiro requisito não superior a (R\$ 17.600,00), vez que conta no resumo da proposta o valor global de **R\$ 5.900,00 (cinco mil e novecentos reais)**.

No que diz respeito ao segundo requisito, qual seja, “não constituir a despesa parcela de outra contratação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez”, observo, sem delongas, nos possibilita o declínio de uma análise mais apurada, acreditando, com base no princípio de presunção da veracidade, que o preenchimento de tal exigência legal esteja presentes nos autos.

Em relação aos requisitos “**razão da escolha do fornecedor ou executante**” e “**justificativa do preço**”, entendo que igualmente estão preenchidos. Tal conclusão se extrai



da análise da **pesquisa mercadológica** acostada aos autos, na qual a **proposta** serve de critério para declaração do vencedor do certame, além de embasar a justificativa dos preços.

Importante destacar que a estimativa de preços é fundamental para a atividade contratual da Administração, como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames públicos e àqueles executados nas respectivas contratações. Demais, cumpre registrar que o entendimento tradicional do TCU sugere que a pesquisa de mercado seja feita através de, pelo menos, 03 (três) orçamentos distintos, orientação esta seguida pela administração pública nos presentes autos.

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.

III – DA CONCLUSÃO:



Pelo exposto, **OPINO** pelo deferimento do pedido, com vistas ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, autoridade competente para conhecer e decidir a matéria.

É o parecer. À consideração superior.

Tenente Laurentino Cruz/RN, 13 de setembro de 2022.

Rosberg Gomes de Araújo (OAB/RN 12.197)
Procurador Geral do Município



DESPACHO DE ENCAMINHAMENTO

Encaminho o presente procedimento a Secretaria de Administração, Informática e Recursos Humanos, Processo nº 21.069/2022 – **solicitação de contratação de empresa especializada na assinatura anual para acesso aos serviços de Sistema de Banco de Preços - ferramenta de pesquisa e comparação de preços praticados pela Administração Pública,** e após a análise dos documentos juntados aos autos, foi emitido o Parecer Jurídico em anexo.

DEFERIDO INDEFERIDO

Encaminho ao Setor responsável para providências.

Tenente Laurentino Cruz/RN, 13 de setembro de 2022.

Rosberg Gomes de Araújo (OAB/RN 12.197)
Procurador Geral do Município