CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER REFERENCIAL N.º ___/2024
NUP **22001.046773/2024-41**
Origem: **SECRETARIA DA EDUCAÇÃO - SEDUC**

EMENTA: PARECER REFERENCIAL. ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. COMPRAS DE ENTREGA IMEDIATA. UNIDADES ADMINISTRATIVAS DA SEDUC. DISPENSA EM RAZÃO DO BAIXO VALOR. ART. 75, II, DA LEI N.º 14.133/2021. COTAÇÃO ELETRÔNICA. DECRETO ESTADUAL N.º 35.341/2023. ELEMENTOS QUE DEVEM CONSTAR DA INSTRUÇÃO DE TODOS OS PROCESSOS REPETITIVOS E IDÊNTICOS.

I - RELATÓRIO

Cuida-se de consulta, formulada pela Secretaria da Educação – SEDUC, no qual se solicita desta Procuradoria-Geral a emissão de parecer referencial acerca dos procedimentos de contratação direta, com base no dispositivo legal do art. 75, inciso II da Lei Federal n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a fim de auxiliar esta Secretaria na celeridade das compras oriundas das cotações eletrônicas em razão do valor e de entrega imediata.

É o relato do essencial.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.I - DA POSSIBILIDADE DE EMISSÃO DE PARECER REFERENCIAL.

Nos termos do art. 132 da Constituição Federal e do art. 5º, II, da Lei Complementar n.º 58/2006, compete à Procuradoria-Geral do Estado exercer as atividades de consultoria jurídica da Administração Pública Estadual.

Dessa competência, aliada aos princípios da eficiência e da economicidade que permeiam toda atuação administrativa, decorre o dever desta Procuradoria-Geral de **consolidar**

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 01/04/2024, às 18:17 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 21F2-7DAC-A112-D589.

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

entendimentos, promovendo maior clareza e efetividade dos seus posicionamentos e, por conseguinte, segurança jurídica ao administrador público.

Nessa toada, surge a necessidade de adoção de pareceres referenciais, quando o volume de processos em determinadas matérias idênticas e recorrentes, justificadamente, possam impactar, efetiva ou potencialmente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos, bem como quando a atividade jurídica a cargo do órgão de consultoria fique restrita à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Com efeito, *"a análise individualizada dos processos administrativos não é obrigatória, vale dizer a atividade de checagem de documentos, da instrução do processo, das justificativas, das autorizações, de minutas padronizadas etc. Não é papel primordial do órgão de Consultoria Jurídica a auditoria do processo administrativo. O controle interno pode, por evidente, vir a ser exercido, por meio de recomendações que orientem à regularização e correção da atuação do gestor"* (Parecer Referencial n.º 03/2017/CONJUR-MD/CGU/AGU).

Tal prática, inclusive, conta com a chancela do Tribunal de Contas da União - TCU:

> *[...] o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário,* ***não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes****, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55,de 2014, esclarecendo, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma* (Acórdão 2674/2014 - Plenário)

Nesse contexto, esta Procuradoria-Geral, em linha com o que vem sendo praticado nos órgãos da Advocacia Pública Federal (Orientação Normativa AGU n.º 55/2014) e de outros Estados, editou a IN n.º 2/2024, que regulamentou a sistemática de pareceres referenciais, dispondo em seu artigo 1º o seguinte:

> Art. 1° Fica admitida a adoção da sistemática de pareceres referenciais na atividade de consultoria jurídica da Procuradoria-Geral do Estado, quando houver processos ou expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos.
> § 1º Considera-se parecer referencial a manifestação jurídica, aprovada pelo Procurador-Geral do Estado, que analisa todas as questões jurídicas, envolvendo matérias

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 01/04/2024, às 18:17 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 21F2-7DAC-A112-D589.

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

> idênticas e recorrentes, e é capaz de orientar a atuação administrativa nos demais casos subsequentes.
> § 2º Será admitida a elaboração de parecer referencial, de forma preventiva ou antecipada, quando, em virtude de alteração ou inovação jurídica, for possível vislumbrar a possibilidade de configuração do caráter repetitivo ou multiplicador da matéria.

No caso, **a situação reportada pela origem adequa-se, perfeitamente, aos pressupostos para adoção do parecer referencial, conforme relatado à p.004**:

> [...] Ao tratar do tema quanto aos procedimentos de dispensa de licitação em razão do valor, amparado no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/21, bem como no Decreto Estadual nº 35.341/23, que regulamenta a cotação eletrônica no estado do Ceará, é importante ressaltar que importam em valores baixos, implicam em procedimentos em que o objeto tenha baixa complexidade. Considerando que a Secretaria da Educação do Estado do Ceará conta com mais de 751 escolas, 20 Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDEs), 3 Superintendências das Escolas Estaduais de Fortaleza (SEFORs), 19 Centros Cearenses de Idiomas (CCIs), ente outras unidades subordinadas administrativamente à Secretaria da Educação, bem como a Coordenadoria de Gestão de Provisão e Suprimento da Rede (COGEA), que necessitam processar as dispensas de licitação, na forma de cotação eletrônica.
> Considerando que este órgão conta com apenas uma Assessoria Jurídica para realizar o controle prévio de tais procedimentos, de todas as unidades informadas anteriormente [...]
> Considerando os procedimentos em que há entrega imediata, e que esta Secretaria busca celeridade no processo de aquisição de bens, simplificando a burocracia, sem deixar de cumprir com os preceitos legais cabíveis.

Afinal, <u>evidenciado o extenso volume potencial de processos de dispensa de licitação, relativos a quase 800 unidades administrativas que compõem a SEDUC</u>, bem como a atividade jurídica relativa a procedimentos de dispensa de licitação em razão do valor, nos termos do art. 75, inciso II, da Lei Federal n.º 14.133/2021, é daquela cuja observância pode ser atendida pela simples conferência de documentos, imprimindo a necessária celeridade aos procedimentos de compras de entrega imediata por contratação direta em razão do baixo valor.

Note-se que a importância prática da medida reside no fato de os processos administrativos que versarem sobre matérias jurídicas idênticas às enfrentadas no parecer referencial estarão dispensados de análise jurídica individualizada, bastando que o administrador ateste, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada (art. 4º da IN PGE n.º 2/2024).

De mais a mais, o baixo valor da contratação e a entrega imediata são dois dos

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 01/04/2024, às 18:17 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 21F2-7DAC-A112-D589.

critérios eleitos pela Lei n.º 14.133/2021, em seu artigo 53, § 5º[1], para permitir que a autoridade jurídica máxima competente venha a decidir pela própria dispensa do controle prévio de legalidade da contratação.

Em qualquer caso, como visto, também é possível a emissão de parecer referencial, devidamente aprovado pelo Procurador-Geral do Estado, o que dispensa a análise jurídica individualizada da contratação (IN PGE n.º 2/2024). Tal circunstância denota ser esta a melhor medida a ser adotada, uma vez que explicita as condições para a contratação, nos termos ora solicitados.

Sendo assim, **é recomendado, em razão dos fatos apontados pela SEDUC, a elaboração de parecer referencial, que sirva de orientação geral e subsídio ao órgão consulente para contrações nas unidades administrativas indicadas, quais sejam, Escolas, Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDEs), Superintendências das Escolas Estaduais de Fortaleza (SEFORs), Centros Cearenses de Idiomas (CCIs), bem como a Coordenadoria de Gestão de Provisão e Suprimento da Rede (COGEA)**.

Por fim, deve ser destacado que a presente manifestação se aplica exclusivamente aos casos de **dispensa de licitação em razão do valor do art. 75, II, da Lei n.º 14.133/2021, por meio de cotação eletrônica, para compras de entrega imediata no âmbito das unidades administrativas apontadas pela SEDUC**, <u>sendo vedada interpretações extensivas de qualquer natureza</u>.

II.II – DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR MEIO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR DA COMPRA

A Constituição Federal estabelece, no art. 37, XXI, que *"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*

[1] Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. [...] § 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o **baixo valor**, a baixa complexidade da contratação, a **entrega imediata do bem** ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 01/04/2024, às 18:17 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 21F2-7DAC-A112-D589.
SUITE

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia de cumprimento das obrigações".

Como se vê, a licitação é a regra a ser observada, sendo as hipóteses de contratação direta exceções, taxativamente, previstas em lei. Aliás, a contratação direta indevida pode configurar crime do artigo 337-E do Código Penal *"admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei",* bem como o artigo 73 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece que, 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.

A citada Lei n.º 14.133/2021 prevê no artigo 75, II, a possibilidade de o gestor público dispensar a licitação e contratar diretamente compras até determinado valor, *in verbis*:

> 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**;

Para os fins da Lei, compra é *"a aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente,* ***considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento"*** (art. 6º, X).

Em relação ao valor da contratação, o montante previsto deve ser avaliado a partir da prescrição da NLLC de que *"o Poder Executivo federal atualizará, a cada dia 1º de janeiro, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) ou por índice que venha a substituí-lo, os valores fixados por esta Lei, os quais serão divulgados no PNCP"* (art. 182).

Atualmente, o montante para a hipótese de contratação direta em análise é de R$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos), nos termos do Decreto n.º 11.871/2023.

Para se evitar o fracionamento da despesa, a Lei estabeleceu critérios a serem considerados para se considerar atingido o limite previsto acima, conforme consta no § 1º do mesmo artigo 75:

> Art. 75. [...]

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 01/04/2024, às 18:17 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 21F2-7DAC-A112-D589.
SUITE

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

> § 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.

Ainda na vigência da legislação anterior, o próprio TCU já determinava *"o planejamento prévio dos gastos anuais, de modo a evitar o fracionamento de despesas de mesma natureza, observando que o valor limite para as modalidades licitatórios é cumulativo ao longo do exercício financeiro, a fim de não extrapolar os limites estabelecidos nos artigos 23, § 2º, e 24, inciso II, da Lei n. 8.666/1993"* (Acórdão 1084/2007-Plenário).

Interpretando, conjuntamente, os incisos acima, tem-se que a avaliação do respeito ao montante previsto no inciso II do art. 75 exige a apuração do somatório despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora na aquisição de objetos de mesma natureza (entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade) mediante contratação direta. Caso o montante adquirido no exercício financeiro, pela mesma unidade gestora, na aquisição de objetos de mesma natureza mediante contratação direta não exceda o montante previsto, será possível a contratação direta por meio do procedimento de dispensa.

Regulamentando o tema, veja-se o que se estabeleceu no Decreto Estadual n.º 35.341/2023:

> Art. 1º Este Decreto regulamenta o procedimento da cotação eletrônica para contratação direta de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública estadual, direta e indireta, nas seguintes hipóteses:
> [...]
> II - contratação de bens e outros serviços, no limite do disposto no inciso II do caput do artigo 75 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021;
> [...]
> § 4º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput, deverão ser observados:
> I - o somatório despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade contratante; e
> II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.
> § 5º Considera-se ramo de atividade a partição econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE.
> § 6º O disposto no § 4º do caput deste artigo não se aplica às contratações de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade da unidade contratante, incluído o fornecimento de peças, até o valor de que trata o § 7º do artigo 75 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
> § 7º Para o cálculo dos valores de que tratam os §§ 4º e 5º do caput, deste artigo, nas contratações será considerada a compatibilidade de cada material ou serviço do catálogo de bens e serviços do Estado com as correspondentes subclasses da CNAE.
> [...]

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 01/04/2024, às 18:17 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 21F2-7DAC-A112-D589.

Resumidamente, a viabilidade da contratação direta de compras de entrega imediata, no âmbito da SEDUC, com fundamento no inciso II do art. 75 reclama cumulativamente:

> a) Objeto com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento que não se enquadre como obra ou serviço nem manutenção de veículos automotores, incluído o fornecimento de peças;
> b) Valor de R$ 59.906,02 no exercício de 2024;
> c) Indicação de respeito à forma de cálculo prevista no § 1º do art. 75 da Lei Federal n.º 14.133/2021 c/c o art. 1º, §§ 3º e 4º, do Decreto Estadual n.º 35.341/2023, declarando-se que a pretendida contratação não incidirá em fracionamento indevido, seja por não existirem outras contratações de mesma natureza anteriores ou, se existiram, a soma delas não ultrapassa o limite para contratação em razão do valor.

II.III – DO PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO

A NLLC estabelece um procedimento comum de contratação direta, elencando os documentos essenciais que o instruem:

> Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:
> 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;
> 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.
> 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.

A Lei dispõe, ainda, que as dispensas de licitação em razão do valor *"serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa"* (art. 75, § 3º).

Observar-se-á, assim, no Estado do Ceará, o **procedimento de *"cotação eletrônica"*** a que se refere o Decreto Estadual n.º 35.341/2023, devendo este ser o modelo adotado

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 01/04/2024, às 18:17 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 21F2-7DAC-A112-D589.

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

como regra, salvo justificativa da autoridade competente em casos excepcionais, como se vê do seu artigo 2º:

> Art. 2º Os órgãos da Administração Pública estadual direta, os fundos especiais, as autarquias e as fundações deverão, obrigatoriamente, utilizar-se da cotação eletrônica para contratação de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia, dispensáveis de licitação, nos termos do artigo 1º deste Decreto.
> § 1º Em casos excepcionais, poderá ser realizada contratação de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia, dispensáveis de licitação, fora do procedimento de cotação eletrônica desde que, previamente, justificadas pela autoridade competente, observados as condições e limites previstos nos incisos do caput deste artigo.

Saliente-se, ainda, que o *"o procedimento será divulgado no Portal de Compras do Estado e no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP"* e comunicado aos fornecedores, na forma do art. 6º, I, do Decreto Estadual n.º 35.341/2023.

Cabe, assim, examinar os documentos reputados pela Lei como essenciais ao procedimento, que deverão ser estritamente observados para assegurar a lisura da contratação.

A - Documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo

A Lei n.º 14.133/2021 estabeleceu como princípio licitatório o planejamento, destacando a sua importância para as contratações públicas.

Nos termos do Decreto Estadual n.º 35.322/2023, os órgãos e entidades devem elaborar seu plano de contratações anuais. Nesse sentido, deve ser indicado pela unidade administrativa **se a contratação consta do Plano de Contratações Anual, ou justificar a ausência, quando for o caso**.

Além disso, por decorrência do princípio do planejamento e da economicidade, *"as contratações de serviços e obras e a aquisição e locação de bens, sempre que possível, deverão ser realizadas mediante utilização do SRP"* (art. 14 do Decreto Estadual n.º 35.322/2023) e *"caberá ao órgão gestor geral do registro de preços autorizar os órgãos participantes a realizarem suas compras ou contratações por outro meio que não o registro de preços, mediante comprovação da inviabilidade ou da desvantagem financeira da utilização da ata em que é participante"* (art. 15 do Decreto Estadual n.º 35.322/2023).

Necessário, assim, que seja demonstrado pela unidade **a inexistência de ata de**

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 01/04/2024, às 18:17 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 21F2-7DAC-A112-D589.

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

registro de preços vigente no Estado que atenda às suas necessidades ou, havendo ata vigente, a indicação das razões que inviabilizem sua utilização.

Ademais, a materialização da demanda dar-se-á por meio de documento interno que que apresente os elementos que justificam o pedido de contratação, seus quantitativos e o fundamento legal, demonstrando o interesse público envolvido (**documento de formalização da demanda**).

No ponto, deve ser observado, ainda, os seguintes posicionamentos do TCU:

> Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a elaboração de documentos que fundamentem a contratação de serviços sem **justificativas para os quantitativos a serem adquiridos**. (Acórdão 2459/2021-Plenário)
>
> Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) o direcionamento de licitação para marca específica sem a devida justificativa técnica. (Acórdão 1264/2019-Plenário)

Ademais, tratando-se de compras, deverá ser providenciado **termo de referência**, com os elementos descritos nas alíneas do inciso XXIII do art. 6º e do artigo 40, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021 c/c o Decreto Estadual n.º 35.283/2023.

Em relação aos demais documentos previstos no inciso I do art. 72, é dispensada a elaboração, mediante justificativa, do Estudo Técnico Preliminar – ETP na forma do art. 13, I, do Decreto nº 35.283/202, e da matriz de risco pela baixa complexidade da contratação e porque o objeto não se enquadra naquelas em que sua elaboração é obrigatória (art. 22, § 4º, da Lei n.º 14.133/2021), bem como não se aplica a previsão de projetos básico e executivo cuja exigibilidade limita-se à contratação de obras e serviços de engenharia (art. 6º, XXV e XXVI, da Lei n.º 14.133/2021), o que não é o objeto da presente consulta.

B – Estimativa de despesa e justificativa do preço

A estimativa de preços e a correspondente justificativa do preço deverá ser feita à luz do artigo 23 da Lei n.º 14.133/2021:

> Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 01/04/2024, às 18:17 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 21F2-7DAC-A112-D589.

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:
I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.
§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:
I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;
II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;
III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.
§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.
§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Note-se que o art. 23, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021 assevera que, *"no processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral,* ***conforme regulamento****, o valor estimado será definido com base no melhor preço"* e enumera a utilização de parâmetros a serem adotados de forma combinada ou não.

No âmbito do Estado do Ceará, o Regulamento da **pesquisa de preços** deu-se pelo Decreto Estadual n.º 35.322/2023, especialmente no seu artigo 29 e seguintes:

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 01/04/2024, às 18:17 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 21F2-7DAC-A112-D589.

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Art. 29. A pesquisa de preços para instruir processo de aquisição de bens e contratação de serviços em geral, será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:
I - preços adjudicados e de atas de registro de preços, publicados no Portal de Compras do Estado, e os constantes nos sistemas oficiais do governo federal, como o painel para consulta de preços e o banco de preços em saúde;
II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas, iclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente, se houver;
III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo estadual ou federal, conforme o caso, e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
IV - pesquisa direta com fornecedores do mesmo ramo do objeto da contratação, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício, contato telefônico ou endereço eletrônico, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que os orçamentos não tenham sido obtidos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, devendo conter no mínimo:
a) descrição do objeto, valor unitário e total;
b) nome e número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou razão social e número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;
c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
d) data de emissão; e
e) nome completo e identificação do responsável.
V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas ou no Catálogo Eletrônico de Valores de Referência (CEVR), conforme disposto no artigo 36-A da Lei nº 12.670, de 1996.
§ 1º Os parâmetros previstos nos incisos do caput deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os incisos I e II, pela ordem, e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.
§ 2º No caso dos incisos I, II, III e V do caput deste artigo, somente serão admitidos os preços cujas datas não ultrapassem 1 (um) ano da data da pesquisa de preços, e em todos casos deve-se priorizar a utilização dos preços mais recentes.
§ 3º Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no § 2º, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente, se houver.
§ 4º Quando o preço estimado for obtido unicamente com base no inciso I do caput deste artigo, o valor não poderá ser superior à mediana dos preços considerados.
§ 5º Serão utilizados como metodologia para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o caput deste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.
§ 6º Excepcionalmente, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.
§ 7º No caso da pesquisa realizada na forma do inciso IV deste artigo deverá ser observado:
I - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no § 9º, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e
II - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV deste artigo.
§ 8º A utilização de outro método para a obtenção do resultado da pesquisa de preços

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 01/04/2024, às 18:17 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 21F2-7DAC-A112-D589.

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

> que não o disposto no caput deste artigo deverá ser devida mente justificada pela autoridade competente.
> § 9º Na pesquisa de preços, sempre que possível, deverá ser observada a compatibilidade em relação a condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
> § 10 No caso de previsão de matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e os riscos atribuídos ao contratado.
> § 11 Com base no tratamento de que trata o § 5º deste artigo, o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço.
> § 12 Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores considerados na pesquisa, os quais não poderão apresentar diferença superior a 40% (quarenta por cento) em relação ao menor valor, salvo mediante justificativa fundamentada da autoridade competente.
> § 13 A pesquisa de preços, a que se refere o caput deste artigo, deve ser consolidada, demontrando os preços considerados e a metodologia utilizada para o cálculo do valor estimado, mediante utilização de ferramenta informatizada, integrante do sistema de gestão de compras, disponibilizada pela Seplag.
> [...]

Atenção especial deve ser dada aos seguintes entendimentos do TCU acerca do tema:

> As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma "cesta de preços", devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. **A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais** (Instrução Normativa Seges-ME 73/2020). (Acórdão 4958/2022-Primeira Câmara)
>
> Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a elaboração do orçamento estimado da licitação sem o dimensionamento adequado dos quantitativos e **com base em pesquisa de mercado exclusivamente junto a potenciais fornecedores**, **sem considerar contratações similares realizadas pela Administração Pública**, propiciando a ocorrência de substancial sobrepreço no orçamento do certame. (Acórdão 3569/2023-Segunda Câmara)

Logo, as pesquisas de preços a serem realizadas pela Administração Pública devem contar, como regra geral, com uma **multiplicidade de fontes de amostras**, nos termos da Lei n.º 14.133/2021 e do Decreto Estadual n.º 35.322/2023, **evitando aquelas feitas exclusivamente junto a fornecedores, que devem ser utilizadas apenas em último caso e com justificativa expressa**.

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 01/04/2024, às 18:17 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 21F2-7DAC-A112-D589.

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

C - Parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos

Uma vez sendo aprovado este parecer como referencial, deverá, no ponto, ser adotado o procedimento previsto no art. 4º, § 1º, da IN PGE n.º 2/2024 com a juntada de cópia do parecer e declaração da área técnica dos órgãos e entidades envolvidos de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer referencial e que estão sendo observadas suas orientações.

Já os pareceres técnicos variarão conforme o objeto a ser licitado, podendo abranger também o cumprimento dos requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira.

D - Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido

Para demonstrar a compatibilidade orçamentária da contratação, deverá o órgão ou entidade contratante instruir os autos com documentos que comprovem tal fato e declaração dada pelo ordenador de despesas.

E - Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária

Conforme o art. 37, XXI, da Constituição Federal, a exigência de habilitação e qualificação devem se limitar aos requisitos *"indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações"*.

No mesmo sentido, o art. 72, V, da Lei nº 14.133/2021, para as contratações diretas, exige a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária.

Nesse passo, os documentos de habilitação exigidos do fornecedor estão limitados aos previstos no rol dos artigos 62 e seguintes da Nova Lei de Licitações e Contratos, devendo usar de razoabilidade para estabelecer quais dele serão exigidos para cada contratação a ser

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 01/04/2024, às 18:17 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 21F2-7DAC-A112-D589.

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

realizada.

Tais documentos poderão ser dispensados, total ou parcialmente, *"nas contratações para **entrega imediata**, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R$ 300.000,00 (trezentos mil reais)"*, na forma do inciso III do art. 70 da Lei.

Ainda assim, é necessária a juntada da certidão de regularidade com o FGTS e com a Previdência Social, inclusive nos casos em que dispensado o restante da documentação de regularidade, em razão da previsão específica do art. 27, "a", da Lei n.º 8.036/1990 e do art. 195, § 3º, da Constituição Federal (TCU-Acórdão 2616/2008-Plenário), bem como deverá o fornecedor declarar o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

De mais a mais, a documentação de habilitação poderá ser *"substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública",* na forma do art. 70, II, da NLLC.

No âmbito do Estado do Ceará, deverá, pois, ser apresentado, para o fim de habilitação em cotação eletrônica, certidão de situação regular junto ao Cadastro de Fornecedores do Estado, consoante o art. 7º c/c o art. 4º, VII, ambos do Decreto Estadual n.º 35.341/2023:

> Art. 4º Para fins deste Decreto, considera-se:
> VII - cadastro de fornecedores do Estado: ferramenta informatizada, integrante do Portal de Compras do Estado, disponibilizada pela Seplag para o gerenciamento cadastral dos fornecedores do Estado, quanto à habilitação jurídica, à qualificação técnica e à regularidade fiscal e trabalhista, para o registro de sanções administrativas e para o credenciamento nos sistemas de compras;
> [...]
> Art. 7º Para ser declarado vencedor, o fornecedor melhor classificado após o julgamento quanto à adequação ao objeto e à compatibilidade do preço ou percentual de desconto, em relação ao estimado, **deverá estar em situação regular no Cadastro de Fornecedores do Estado**.
> § 1º **Além da regularidade no Cadastro de Fornecedores do Estado, poderá ser exigida documentação complementar para comprovação da habilitação técnica e econômico-financeira, desde que necessária e suficiente para demonstrar a capacidade do fornecedor de realizar o objeto da contratação**.
> § 2º Na hipótese de o fornecedor não atender às exigências para a habilitação, o Promotor da Cotação Eletrônica examinará a proposta subsequente e assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda às especificações do objeto e as condições de habilitação.
> § 3º Encerradas a etapa de julgamento e de habilitação, o processo será encaminhado à autoridade superior para adjudicação do objeto e homologação do procedimento,

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 01/04/2024, às 18:17 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 21F2-7DAC-A112-D589.

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

observado, no que couber, o disposto no artigo 71 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Logo, **deverá ser exigido a regularidade no Cadastro de Fornecedores do Estado e eventual documentação complementar para comprovação da habilitação técnica e econômico-financeira**, desde que necessária e suficiente para demonstrar a capacidade do fornecedor de realizar o objeto da contratação.

Igualmente, deverá ser **atestado se o interessado não está impedido de contratar por figurar em cadastros de empresas sancionadas e inidôneas ou por se enquadrar em uma das hipóteses do art. 14 da Lei n.º 14.133/2021**[2].

F – Razão da escolha do contratado

Nos termos do Decreto Estadual n.º 35.341/2023, a escolha do contratado, na cotação eletrônica, dar-se-á por meio dos critérios de julgamento de menor preço ou maior desconto, conforme dispuser o Termo de Participação (art. 6º, IV), desde que atenda aos requisitos de habilitação do art. 7º do referido Decreto.

H – Autorização da autoridade competente

Essa fase ocorrerá, nos termos do art. 7, § 3º, do Decreto Estadual n.º 35.341/2023,

[2] Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:
I - autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados;
II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ela necessários;
III - pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;
IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;
V - empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, concorrendo entre si;
VI - pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista.

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 01/04/2024, às 18:17 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 21F2-7DAC-A112-D589.

segundo o qual, *"encerradas a etapa de julgamento e de habilitação, o processo será encaminhado à autoridade superior para adjudicação do objeto e homologação do procedimento, observado, no que couber, o disposto no artigo 71 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021"*.

I – Indicação do fiscal do contrato

A unidade contratante deverá promover a designação de servidor para exercer a função de fiscal do contrato (art. 117[3]), atendidas as exigências do artigo 7º da Lei n.º 14.133/2021.

J – Instrumento de formalização do contrato

A NLLC estabelece em seu artigo 95 a obrigatoriedade do instrumento de contrato, com exceção de duas hipóteses. Vejamos:

> Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:
> I - dispensa de licitação em razão de valor;
> II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

[3] Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.
§ 1º O fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.
§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.
§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.
§ 4º Na hipótese da contratação de terceiros prevista no caput deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras:
I - a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato;
II - a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 01/04/2024, às 18:17 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 21F2-7DAC-A112-D589.

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Como se vê, **faculta-se, na hipótese da presente consulta (dispensa de licitação em razão de valor), a substituição do termo de contrato por outro instrumento hábil**, ao qual se aplicam as disposições do artigo 92 naquilo que couber.

Nesse aspecto, dispõe o Decreto n.º 35.341/2023 que *"a contratação decorrente do procedimento de cotação eletrônica será formalizada mediante emissão da **ordem de compra e da nota de empenho**, que serão comunicadas ao fornecedor vencedor por meio do sistema, **ou celebração de contrato administrativo, quando cabível**"* (art. 8º).

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **desde que diante da declaração da autoridade competente para a prática do ato de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos deste parecer cuja cópia deverá constar dos autos e que serão observadas suas orientações, será viável, no âmbito das unidades administrativas apontadas pela SEDUC, vedada interpretações extensivas de qualquer natureza, a contratação direta de compras de entrega imediata, por dispensa de licitação em razão do valor, com fundamento no art. 75, II, da Lei n.º 14.133/2021, por meio de cotação eletrônica, ressalvada dúvida específica não abrangida neste parecer**.

O processo deverá, ainda, ser instruído com a lista de verificação (*checklist*) disponibilizada em anexo, apontando as folhas nas quais são atendidos os elementos listados, sem prejuízo da observância do que prescreve, especialmente, as seguintes normas: Lei n.º 14.133/2021 e os Decretos Estaduais n.º 35.283/2023, 35.322/2023 e 35.341/2023.

Por fim, caso os recursos para atendimento da demanda sejam oriundos de convênio, é necessário que sejam observadas as regras do instrumento firmado. Além disso, na hipótese de recursos oriundos de transferências voluntárias da União, exige-se que a contratação atenda estritamente as regras dos regulamentos federais que a disciplinam.

É o parecer.

Ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral do Estado.

Fortaleza, data da assinatura eletrônica.

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 01/04/2024, às 18:17 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 21F2-7DAC-A112-D589.

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Daniel Ribeiro Garcia Filho
Procurador do Estado

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 01/04/2024, às 18:17 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 21F2-7DAC-A112-D589.

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

FOLHA DE INFORMAÇÃO E DESPACHO **Data: 08/04/2024**

Interessado: SEDUC/ASJUR

De: PGE/PG

Assunto: ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA - CONSULTA TÉCNICA / JURÍDICA

Para: PGE/COGER

DESPACHO

Aprova-se o opinativo, por seus fundamentos, atribuindo-lhe a natureza de referencial.

Rafael Machado Moraes
Procurador-Geral do Estado

SUiTE

Documento assinado eletronicamente por: **RAFAEL MACHADO MORAES, em 08/04/2024, às 11:49** (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://suite.ce.gov.br/validar-documento, informando o código **A1F1-5F82-321F-4E1E**.

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

COTA AO PARECER REFERENCIAL N. 001/2024
NUP **22001.046773/2024-41**
Origem: **SECRETARIA DA EDUCAÇÃO - SEDUC**

EMENTA: PARECER REFERENCIAL N. 001/2024. EXTENSÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. COMPRAS EM GERAL. UNIDADES ADMINISTRATIVAS DA SEDUC. POSSIBILIDADE.

I - RELATÓRIO

Cuida-se de consulta, formulada pela Secretaria da Educação – SEDUC, no qual se solicita desta Procuradoria-Geral a análise da *"viabilidade de estender a aplicação do Parecer Referencial [n. 001/2024], em apenso, aos casos de cotação eletrônica (contratação direta) com entrega ou execução parcelada, que necessitam da formalização de contrato para atender aos interesses da Administração Pública, tais como i) obras e serviços de engenharia, ii) aquisições de forma geral (gêneros alimentícios, gás de cozinha, dentre outros) e iii) demais serviços (contábil, logística, eventos, dentre outros), hipóteses trazidas nos incisos I e II do Art. 75 da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021".*

É o relato do essencial.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.I - DA POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DE PARECER REFERENCIAL

Quando da emissão do Parecer Referencial n. 001/2024, foi solicitada a esta Procuradoria-Geral pronunciamento paradigma acerca dos procedimentos de contratação direta, com base no dispositivo legal do art. 75, inciso II da Lei Federal n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a fim de auxiliar esta Secretaria na celeridade das **compras** oriundas das **cotações eletrônicas** em razão do **valor** e de **entrega imediata**.

Agora, a SEDUC solicita a extensão do Parecer em referência para as hipóteses de dispensa em razão do valor para as demais compras e para serviços, inclusive de engenharia, e de obras, as quais gerariam obrigações futuras, considerando o alto volume de contratações em suas unidades administrativas e a necessidade de observância dos primados da eficiência e e da

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 17/05/2024, às 13:52 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 5963-6632-5EC8-0874.

celeridade administrativa.

Nesse ponto, cabe, desde logo, **rejeitar a possibilidade de extensão do Parecer referencial n. 001/2024 para hipóteses de serviços, inclusive de engenharia, e de obras**, uma vez que tratam de objetos, essencialmente, diversos daquele analisado anteriormente por esta Consultoria, os quais demandariam análise em apartado.

Quanto à possibilidade de extensão do Parecer Referencial n. 001/2024 para outras compras em geral, que gerariam obrigações futuras, não se vê óbice, desde que observados os complementos a seguir dispostos. Com efeito, o baixo valor da contratação, independente da sua entrega imediata, é, por si, um critério eleito pela Lei n. 14.133/2021, em seu artigo 53, § 5º, para permitir que a autoridade jurídica máxima competente venha a decidir pela própria dispensa do controle prévio de legalidade da contratação.

Em qualquer caso, como afirmado no Parecer Referencial n. 001/2024, também é possível a emissão de parecer referencial, devidamente aprovado pelo Procurador-Geral do Estado, o que dispensa a análise jurídica individualizada da contratação (IN PGE n. 2/2024).

Por fim, caso a alteração seja aprovada pela instância superior desta Procuradoria, deverá ser observado o regime do art. 5º, parágrafo único, da citada Instrução Normativa.

II.II – DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR MEIO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR DA COMPRA QUE GERA OBRIGAÇÕES FUTURAS

Incialmente, a dispensa em razão do valor de compras que geram obrigações futuras tem, em suma, regime idêntico ao das compras com entrega imediata, salvo algumas considerações que serão a seguir apresentadas. Assim, deverá a SEDUC observar tanto o disposto na Parecer Referencial n. 001/2024, quanto na presente Cota, que se tornará parte integrante dele.

A Lei n. 14.133/2021 prevê no artigo 75, II, a possibilidade de o gestor público dispensar a licitação e contratar diretamente compras até determinado valor, *in verbis*:

> 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**;

Para os fins da Lei, compra é *"a aquisição remunerada de bens para fornecimento*

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 17/05/2024, às 13:52 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 5963-6632-5EC8-0874.
SUITE

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento" (art. 6º, X).

Assim, há possibilidade de dispensa de licitação em razão do valor da compra, independentemente de entrega imediata ou não.

Observando-se, em relação ao valor da contratação, o montante previsto deve ser avaliado a partir da prescrição da NLLC de que *"o Poder Executivo federal atualizará, a cada dia 1º de janeiro, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) ou por índice que venha a substituí-lo, os valores fixados por esta Lei, os quais serão divulgados no PNCP"* (art. 182).

Atualmente, o montante para a hipótese de contratação direta em análise é de R$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos), nos termos do Decreto n.º 11.871/2023.

Devendo-se, ainda, observar o critério para evitar o fracionamento indevido da despesa, conforme consta no § 1º do mesmo artigo 75 da NLLC e no Decreto Estadual n. 35.341/2023:

> Art. 75. [...]
> § 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.
>
> Art. 1º Este Decreto regulamenta o procedimento da cotação eletrônica para contratação direta de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública estadual, direta e indireta, nas seguintes hipóteses:
> [...]
> II - contratação de bens e outros serviços, no limite do disposto no inciso II do caput do artigo 75 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021;
> [...]
> § 4º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput, deverão ser observados:
> I - o somatório despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade contratante; e
> II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.
> § 5º Considera-se ramo de atividade a partição econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE.
> § 6º O disposto no § 4º do caput deste artigo não se aplica às contratações de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade da unidade contratante, incluído o fornecimento de peças, até o valor de que trata o § 7º do artigo 75 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
> § 7º Para o cálculo dos valores de que tratam os §§ 4º e 5º do caput, deste artigo, nas

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 17/05/2024, às 13:52 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 5963-6632-5EC8-0874.

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

> contratações será considerada a compatibilidade de cada material ou serviço do catálogo de bens e serviços do Estado com as correspondentes subclasses da CNAE.
> [...]

Resumidamente, a viabilidade da contratação direta de compras, no âmbito da SEDUC, com fundamento no inciso II do art. 75 reclama cumulativamente:

> a) Objeto que não se enquadre como obra ou serviço nem manutenção de veículos automotores, incluído o fornecimento de peças;
> b) Valor de R$ 59.906,02 no exercício de 2024;
> c) Indicação de respeito à forma de cálculo prevista no § 1º do art. 75 da Lei Federal n.º 14.133/2021 c/c o art. 1º, §§ 3º e 4º, do Decreto Estadual n.º 35.341/2023, declarando-se que a pretendida contratação não incidirá em fracionamento indevido, seja por não existirem outras contratações de mesma natureza anteriores ou, se existiram, a soma delas não ultrapassa o limite para contratação em razão do valor.

Com relação ao ***procedimento***, aplicam-se, em acréscimo àquilo já mencionado Parecer Referencial n. 001/2024, as seguintes considerações.

Quanto à ***comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária***, como dito anteriormente, os documentos de habilitação exigidos do fornecedor estão limitados aos previstos no rol dos artigos 62 e seguintes da Nova Lei de Licitações e Contratos, **devendo usar de razoabilidade para estabelecer quais dele serão exigidos para cada contratação a ser realizada**.

Tais documentos poderão ser dispensados, total ou parcialmente, *"nas contratações para entrega imediata,* ***nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral*** *e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R$ 300.000,00 (trezentos mil reais)"*, na forma do inciso III do art. 70 da Lei.

Como se vê, **não é possível a dispensa dos documentos de habilitação e qualificação para contratações que não sejam de entrega imediata cujo valor não ultrapasse 1/4 do limite para dispensa previsto**.

Essa documentação de habilitação poderá ser *"substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública",* na forma do art. 70, II, da NLLC.

No âmbito do Estado do Ceará, deverá, pois, ser apresentado, para o fim de habilitação em cotação eletrônica, certidão de situação regular junto ao Cadastro de Fornecedores do Estado, consoante o art. 7º c/c o art. 4º, VII, ambos do Decreto Estadual n.º 35.341/2023:

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 17/05/2024, às 13:52 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 5963-6632-5EC8-0874.

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

> Art. 4º Para fins deste Decreto, considera-se:
> VII - cadastro de fornecedores do Estado: ferramenta informatizada, integrante do Portal de Compras do Estado, disponibilizada pela Seplag para o gerenciamento cadastral dos fornecedores do Estado, quanto à habilitação jurídica, à qualificação técnica e à regularidade fiscal e trabalhista, para o registro de sanções administrativas e para o credenciamento nos sistemas de compras;
> [...]
> Art. 7º Para ser declarado vencedor, o fornecedor melhor classificado após o julgamento quanto à adequação ao objeto e à compatibilidade do preço ou percentual de desconto, em relação ao estimado, **deverá estar em situação regular no Cadastro de Fornecedores do Estado**.
> § 1º **Além da regularidade no Cadastro de Fornecedores do Estado, poderá ser exigida documentação complementar para comprovação da habilitação técnica e econômico-financeira, desde que necessária e suficiente para demonstrar a capacidade do fornecedor de realizar o objeto da contratação**.
> § 2º Na hipótese de o fornecedor não atender às exigências para a habilitação, o Promotor da Cotação Eletrônica examinará a proposta subsequente e assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda às especificações do objeto e as condições de habilitação.
> § 3º Encerradas a etapa de julgamento e de habilitação, o processo será encaminhado à autoridade superior para adjudicação do objeto e homologação do procedimento, observado, no que couber, o disposto no artigo 71 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Logo, **deverá ser exigido a regularidade no Cadastro de Fornecedores do Estado e documentação complementar para comprovação da habilitação técnica e econômico-financeira**, desde que necessária e suficiente para demonstrar a capacidade do fornecedor de realizar o objeto da contratação, especialmente no caso de geração de obrigações futuras como previsto no art. 70, III, da Lei n. 14.133/2021.

Destaque-se, ainda, que deverá ser observado as demais considerações do Parecer Referencial n. 001/2024 quanto ao processo de habilitação e qualificação.

Quanto ao instrumento de formalização do contrato, a NLLC estabelece em seu artigo 95 a obrigatoriedade do instrumento de contrato, com exceção de duas hipóteses. Vejamos:

> Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:
> I - dispensa de licitação em razão de valor;
> II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 17/05/2024, às 13:52 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 5963-6632-5EC8-0874.

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Como se vê, **faculta-se, na hipótese da presente consulta (dispensa de licitação em razão de valor), a substituição do termo de contrato por outro instrumento hábil**, ao qual se aplicam as disposições do artigo 92 naquilo que couber.

A propósito, o Enunciado n. 26 do CJF, segundo o qual *"o instrumento de contrato poderá ser substituído por outro instrumento hábil na hipótese de contratação cujo valor não ultrapasse os limites estabelecidos para a dispensa de licitação (art. 75 da Lei n. 14.133/2021), inclusive nas inexigibilidades"*.

Note-se que, nesse ponto, na contramão do regime de contratações anterior da Lei n. 8.666/1993 (v.g. Acórdão 1234/2018-Plenário-TCU), nas contratações diretas em razão do baixo valor fundamentadas na Lei n. 14.133/2021, o instrumento de contrato poderá ser substituído, independentemente da existência de obrigações futuras. Confira-se a Orientação Normativa n. 21/2022 da Advocacia Geral da União:

> **ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 21, DE 01 DE JUNHO DE 2022.**
> O COORDENADOR da Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual em Aquisições (e-CJU/Aquisições), com base no artigo 2º da PORTARIA Nº 14, DE 23 DE JANEIRO DE 2020, da Advocacia-Geral da União, e no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, IV e VI, do art. 4º da PORTARIA E-CJU/AQUISIÇÕES/CGU/AGU Nº 1, DE 17 DE JULHO DE 2020, resolve expedir a presente orientação normativa:
> I - **Nas contratações decorrentes da Lei nº 14.133/2021, independentemente do objeto, do prazo de vigência, do parcelamento do fornecimento, da existência ou não de obrigações futuras e da forma empregada para selecionar o contratado (processo licitatório, contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação), será possível substituir o instrumento de contrato por instrumentos mais simples sempre que o contrato possuir valor inferior aos limites para a dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, incisos I e II);**
> II - Nas contratações decorrentes da Lei nº 14.133/2021, independentemente do valor, será possível substituir o instrumento de contrato por instrumentos mais simples sempre que o contrato consistir na compra de bens com entrega imediata e integral e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica.
> Referências: NOTA nº 199/2022/E-CJU/AQUISIÇÕES/CGU/AGU e DESPACHO n. 00046/2022/COORD/E-CJU/AQUISIÇÕES/CGU/AGU.

Nesse aspecto, dispõe o Decreto n. 35.341/2023 que *"a contratação decorrente do procedimento de cotação eletrônica será formalizada mediante emissão da **ordem de compra e da nota de empenho**, que serão comunicadas ao fornecedor vencedor por meio do sistema, **ou celebração de contrato administrativo, quando cabível**"* (art. 8º).

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 17/05/2024, às 13:52 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 5963-6632-5EC8-0874.
SUITE

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **desde que diante da declaração da autoridade competente para a prática do ato de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial n. 001/2024 e desta Cota cujas cópias deverão constar dos autos e que serão observadas suas orientações, será viável, no âmbito das unidades administrativas apontadas pela SEDUC, vedada interpretações extensivas de qualquer natureza, a contratação direta de compras em geral, por dispensa de licitação em razão do valor, com fundamento no art. 75, II, da Lei n. 14.133/2021, por meio de cotação eletrônica, ressalvada dúvida específica não abrangida neste parecer**.

O processo deverá, ainda, ser instruído com a lista de verificação (*checklist*) disponibilizada no Parecer Referencial n. 001/2024, apontando as folhas nas quais são atendidos os elementos listados, sem prejuízo da observância do que prescreve, especialmente, as seguintes normas: Lei n. 14.133/2021 e os Decretos Estaduais n. 35.283/2023, 35.322/2023 e 35.341/2023.

À consideração do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral do Estado.

Caso a alteração seja aprovada pela instância superior desta Procuradoria, deverá ser observado o regime do art. 5º, parágrafo único, da IN PGE n. 2/2024.

Fortaleza, data da assinatura eletrônica.

Daniel Ribeiro Garcia Filho
Procurador do Estado

Documento assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO GARCIA FILHO em 17/05/2024, às 13:52 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.
Para conferir, acesse o site https://suite.ce.gov.br/validar-documento e informe o código 5963-6632-5EC8-0874.

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

FOLHA DE INFORMAÇÃO E DESPACHO **Data: 18/05/2024**

Interessado: SEDUC/ASJUR

De: PGE/PG

Assunto: ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA - CONSULTA TÉCNICA / JURÍDICA

Para: PGE/COGER

DESPACHO

Aprovo o parecer por sua fundamentação, acolhendo-o como extensão ao Parecer Referencial nº 1/2024.

Rafael Machado Moraes
Procurador-Geral do Estado

SUITE

Documento assinado eletronicamente por: **RAFAEL MACHADO MORAES, em 18/05/2024, às 15:40** (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://suite.ce.gov.br/validar-documento, informando o código **4BFE-5630-CEC7-D10E**.