

De: Wladimir de Oliveira Andrade
Procurador Municipal
PGM/DEPLIC

Para: Gustavo Andrade Dantas
Procurador Municipal
PGM/DEPLIC, Gerência.

Referências: Processo Administrativo nº 6.486/2024.

Assunto: Aquisição de Ventiladores. Possível dispensa de licitação. Art. 75, II, da Lei nº 14.133/21.

I. RELATÓRIO

Do objeto da consulta e dos documentos que instruem o processo

Versa o presente processo sobre pretensa contratação direta, em razão do valor, cujo objeto e descrições encontram-se no Termo de Referência anexo ao Desp. 6 dos autos, dos quais ora se extrai as seguintes informações:

TERMO DE REFERÊNCIA

1. REQUISITANTE

1.1 – Secretaria de Mobilidade Urbana

2 - OBJETO

Aquisição de ventiladores, conforme especificado abaixo e nos termos, condições e exigências dispostas neste instrumento.

2.1. A pretensa aquisição deverá observar as especificações, quantitativos e valores de referência dispostos na tabela abaixo:

ITEM	CÓDIGO CAT/MAT	CÓDIGO SIGDEIN	ESPECIFICAÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
1	461895	141300020	Ventilador Tipo: Coluna , Potência Motor: 200 W, Tensão Alimentação: 110/220 V, Características Adicionais: Oscilante, Controle Velocidade, Regulagem Altura E , Material: Aço , Diâmetro: 50 CM, Cor: Preta , Altura: 1,90; Garantia de 12 meses.	Unidade	50	R\$293,67	R\$14.683,50

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria Consultiva

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro - CEP: 36060-010 - Juiz de Fora - MG – Tel.: (32) 3690-7253 - Fax: (32) 3690-7103

3 - JUSTIFICATIVA E FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Justifica-se a aquisição dos aparelhos ventiladores com a finalidade de proporcionar um ambiente mais confortável nos setores da Secretaria, especialmente em dias quentes e abafados, pois os ventiladores favorecem na circulação do ar, reduzindo a sensação de abafamento e promovendo a renovação do ar no ambiente, devido ao atual calor excessivo, e recorrentes problemas nos aparelhos de ar condicionado, que comprometem significativamente a saúde e bem-estar de todos os presentes.

Portanto, a aquisição dos referidos aparelhos são necessários pela promoção do conforto, saúde e produtividade dos servidores e cidadãos. Esses benefícios contribuem para um ambiente adequado e propício para o bom funcionamento no ambiente de trabalho.

Por fim, nos termos do Artigo 7º, I, da Instrução Normativa STDA nº 03, de 17 de fevereiro de 2023, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) é dispensável, visto que sua ausência não acarretará prejuízos ao processo, uma vez que o presente Termo de Referência se encontra apto a delimitar a necessidade e apresentar os contornos essenciais para a pretensa contratação.

4. ESTIMATIVA DE PREÇO E DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA PARA DESPESAS

4.1. Estima-se que o montante em torno dos gastos em contratações será de R\$ 14.683,50 (Quatorze mil, seiscentos e oitenta e três reais e cinquenta centavos) haja vista a estimativa de gastos apontada na tabela do item 2.1. deste documento.

4.2. A despesa com o objeto em questão correrá à conta da seguinte dotação orçamentária: Dotação: 1.26.122.0007.2004.0000 Natureza de despesa: 4.4.90.52 Fonte:1759000000

5. FORMA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

5.1. Forma de seleção e critério de julgamento da proposta

5.1.1. A contratação será realizada por meio da realização de procedimento de DISPENSA de licitação, na forma ELETRÔNICA, com DISPUTA DE LANCES, com adoção do critério de julgamento pelo MENOR PREÇO.

5.1.2. As exigências de Habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista encontrar-se-ão dispostas em edital, sendo aquelas dispostas nos limites da Lei 14.133/2021.

6. CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO

6.1. A contratação será formalizada nos termos do art. 95 da Lei 14.133/2021.

6.2. O prazo de entrega dos bens é de 10 (dez) dias úteis, contados do recebimento da Nota de Empenho, em remessa única.

6.3. Caso não seja possível a entrega na data assinalada, a empresa deverá comunicar as razões respectivas com pelo menos 03 (três) dias de antecedência para que qualquer pleito de prorrogação de prazo seja analisado, ressalvadas situações de caso fortuito e força maior.

6.4. Os bens deverão ser entregues no seguinte endereço do Prédio Sede da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora: Avenida Brasil, nº 2001, 4º andar, Centro, Juiz de Fora/MG – CEP: 36.060-010.

(...)

O processo encontra-se instruído com os seguintes elementos de informação:

- Documento de Formalização de demanda - **despacho inaugural**;
- Pesquisa de Preços - **despacho 1**;
- Relatório de Análise Mercadológica - **despacho 1**;
- Declaração de Disponibilidade Orçamentária e Financeira - **despacho 3**;
- Declaração de não fracionamento de despesa - **Nota Interna 26/04/2024 15:30**;
- SIGDEIN - **despacho 5**;
- Termo de Referência - **despacho 6**;
- Justificativa para dispensa de elaboração de ETP - **despacho 6**;

Após isso, o processo foi encaminhado a este DEPLIC, através do Desp. 7, do para análise jurídica quanto a viabilidade de aquisição de ventiladores para Secretaria de Mobilidade Urbana, através de dispensa eletrônica com base no art. 75 inciso II, da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

É o relatório. Passa-se a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1- Dos limites do parecer jurídico

Em sede preliminar, cabe mencionar que: 1) a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos de informação que integram os autos sob enfoque; e 2) os termos desta são adstritos aos aspectos jurídicos do caso, eis que ao órgão jurídico compete prestar consultoria sob o prisma, obviamente, estritamente jurídico, não lhe sendo dado adentrar na esfera da conveniência e oportunidade dos atos praticados pela Administração, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Quanto a estes referidos aspectos, parte-se da premissa de que os agentes públicos se municiaram dos conhecimentos específicos para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Nesse sentido, o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU, *in verbis*:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes

emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

2.2- Da previsão legal da licitação dispensável

Dentre os princípios de observância obrigatória no exercício da função administrativa, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu art. 37, *caput*, impõe a fidelidade à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, daí decorrendo, por exemplo, a exigência de que os contratos administrativos sejam precedidos de processo de licitação, a teor do inciso XXI do citado dispositivo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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. (Grifo nosso)

Tal exigência, nos termos do art. 11 da Lei nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitações – NLL), tem como escopo:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

No entanto, excepcionalmente, e desde que especificado na legislação, conforme prevê o predito art. 37, XXI, da CF/88, esse procedimento administrativo da licitação poderá ser afastado, diante de situação que importe em inexigibilidade ou dispensabilidade de licitação (arts. 74 e 75 da NLL, respectivamente).

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹ (2023, p. 425), será dispensável a licitação nos casos previstos em lei ou naqueles em que, embora possível a competição, a Administração, respeitados os aspectos legais, optar por não realizá-la. Nas palavras da autora, *“a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração”*.

1

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

Por outro lado, a licitação será inexigível quando não houver “*possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável*” (ob. citada).

No tocante às hipóteses de dispensa, a NLL, em seu art. 75, I e II, estabelece duas situações em que a contratação, por possuir valor reduzido, poderá ser feita sem prévio procedimento licitatório, sendo elas as seguintes:

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**. (Grifo nosso)

2.3- Da subsunção do caso à norma do art. 75, II, da NLL

No caso dos autos (em que a aventada contratação está orçada, como visto, em **R\$ 14.683,50** (quatorze mil, seiscentos e oitenta e três reais e cinquenta centavos), há, aqui, subsunção dos fatos à norma do inciso II do art. 75, da Nova Lei de Licitações, segundo o qual é admissível a dispensa de licitação para contratações cujo valor se mostre **abaixo de R\$ 50.000,00** (cinquenta mil reais).

Na verdade, por força do art. 182 da NLL, os valores expressos no art. 75, I e II, devem ser anualmente atualizados pelo Poder Executivo federal; confira-se:

Art. 182. 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.

Nessa esteira, foi editado o Decreto nº 11.871, de 29/12/2023, estabelecendo valores a serem aplicados para contratações diretas durante o ano de 2024, sendo de **R\$ 59.906,02** (cinquenta e nove mil, novecentos e seis reais e dois centavos) o valor definido para os fins do inciso II do art. 75 supra.

Verifica-se, desse modo, que a contratação pretendida não ultrapassa o limite previsto no sobredito art. 75, II, da Lei nº 14.133/21.

2.4- Da necessidade de confirmação, pela SMU, do não fracionamento da despesa

Impende salientar que embora adequado aos parâmetros estabelecidos pelo art. 75, II, da Lei de Licitações e Contratos, a contratação também deve seguir os critérios mencionados nos parágrafos do mesmo artigo:

Art. 75. (...)

(...)

§ 1º Para fins de **avaliação 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**.

§ 2º Os valores referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão duplicados para compras, obras e serviços contratados por consórcio público ou por autarquia ou fundação qualificadas como agências executivas na forma da lei.

§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo 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.

§ 4º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Na esteira do que já destacado alhures, mister se faz que a SMU ateste que não há, no presente caso, fracionamento de despesa. No caso em análise, observa-se dos autos que consta declaração anexa, conforme despacho de “Nota Interna 26/04/2024 15:30”, informando que não haverá fracionamento de despesa.

2.5- Dos demais documentos que devem instruir o processo de contratação direta

Para além disso, deverão ser acostados aos autos, ainda, os documentos listados no art. 72 da NLL, ora transcrito:

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**;

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria Consultiva

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro - CEP: 36060-010 - Juiz de Fora - MG – Tel.: (32) 3690-7253 - Fax: (32) 3690-7103

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.

2.5.1- ETP. Possibilidade de dispensa, *in casu*

Em verdade, quanto ao Estudo Técnico Preliminar – ETP, exigência do art. 72, I, da NLL, cumpre mencionar que, de acordo com o art. 7º, parágrafo único, I, da Instrução Normativa nº 03, de 17/02/2023, da PJF (que dispõe sobre a elaboração do ETP), tal instrumento é, a rigor, *in casu*, dispensável; confira-se:

Art. 7º As licitações e procedimentos auxiliares para aquisições de bens e contratação de prestação de serviços, e no que couber, para contratação de obras, deverão ser precedidos de Estudo Técnico Preliminar - ETP.

Parágrafo único. É **dispensável a elaboração do ETP, mediante justificativa aprovada pela autoridade competente, nos seguintes casos:**

I - nas hipóteses previstas nos incs. I, II, VII e VIII do **art. 75** e no § 7º do art. 90, ambos da Lei nº 14.133, de 2021. (Grifo nosso)

E fato é que, no presente caso, optou-se pela não elaboração do referido documento para instruir o processo, conforme consta da justificativa apresentada para dispensa de ETP, anexada ao despacho 6 dos autos.

2.5.2- TR

O Termo de Referência – TR, por seu turno, deve estar presente nos autos, e conter, outrossim, os elementos descritivos previstos no art. 6º, XXIII, da NLL:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
(...)

XXIII - **termo de referência**: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que **deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos**:

- a) **definição do objeto**, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) **fundamentação da contratação**, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) **descrição da solução** como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) **requisitos da contratação**;
- e) **modelo de execução do objeto**, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) **modelo de gestão do contrato**, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) **critérios de medição e de pagamento**;
- h) **forma e critérios de seleção do fornecedor**;
- i) **estimativas do valor da contratação**, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) **adequação orçamentária.** (Grifo nosso)

Por imposição legal, a definição do objeto da contratação pública e seus elementos constitutivos constituem cláusula obrigatória de todo contrato administrativo (art. 92, I), mas a sua especificação deve ocorrer ainda na fase de planejamento da contratação.

Consoante posicionamento do Tribunal de Contas da União acerca desse procedimento de planejamento das contratações públicas, conforme trecho do acórdão nº 1099/2010/Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, deve ser detalhado “[...] *o que comprar, quanto comprar, quando comprar e qual preço pagar [...]* Acrescentaria a esses aspectos, também, *para quê comprar.*”.

Vê-se, dessa forma, que para que a definição do objeto do contrato administrativo esteja delineada em congruência com os ditames legais, deve haver a especificação dos seguintes requisitos mínimos: a essência ou substância do objeto (o que), a quantidade e medida do que será contratado (quanto) e o momento em que as necessidades da Administração Pública devem ser satisfeitas (quando). A realização precisa desta tarefa é elemento crucial para o bom desenvolvimento do processo de licitação e contratação pública.

A fundamentação do termo de referência, exigida no art. 6º, XXIII, “b”, da Lei nº 14.133/21, deve expor a necessidade a ser suprida no âmbito da Administração com a contratação e a melhor forma de solucioná-la, o que pode ser feito através de documentos (contendo informações, dados e normas sobre o tema) ou argumentos (convincentes e objetivos). Além disso, deve haver o enquadramento normativo da contratação, sendo demonstrados os instrumentos legais que serviram de base para a sua realização.

Os requisitos essenciais para a contratação devem ser demonstrados com vistas ao atendimento da necessidade especificada, consagrando as aquiescências e vedações do futuro contrato.

O modelo de execução, que também precisa ser informado no corpo do TR, deve mencionar os resultados pretendidos durante a vigência do contrato (como a forma e o local de entrega do material, os métodos a serem seguidos durante a sua execução, etc.), enquanto o modelo de gestão deve conter a forma de controle, por parte da Administração, sobre todos estes.

Também devem constar do TR a forma e os prazos para pagamento (art. 6º, XXIII, “g”) e, acaso vislumbrada necessidade de que a prestação seja feita de forma diferenciado do legalmente imposto, nos termos do art. 145 da NLL, tal deverá ser “*previamente justificada no processo administrativo e expressamente prevista no instrumento formal de contratação direta*” (art. 145, §1º).

E fato é que, no caso dos autos, encontra-se o processo instruído com o TR (anexo ao desp. 6) da cogitada contratação, o qual contém, outrossim, os elementos necessários descritos na lei.

2.5.3- Da pesquisa de mercado. Confirmação, pela SSLICOM, dos orçamentos apresentados pela SMU.

Outro elemento indispensável do processo de contratação direta é a pesquisa de mercado, que visa confirmar se o valor estimado da contratação (art. 6º, XXIII, “i” e art. 72, II, da Lei nº 14.133/21) está compatível com os ordinariamente praticados pelo mercado, conforme preceitua o art. 23 da NLL:

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.

§ 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.

§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

§ 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.

O Manual de Orientação sobre pesquisa de preços, elaborado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), prevê que, dentre as diversas funções da pesquisa de preços, destacam-se as seguintes:

1. Informar a todos interessados o preço estimado e justo que a Administração está disposta a contratar;
2. delimitar e prover os recursos orçamentários necessários à licitação;
3. fundamentar a justificativa de preços na contratação direta;
4. identificar sobrepreço em itens de planilhas de custos;
5. identificar jogos de planilhas;
6. conferir maior segurança na análise da exequibilidade da proposta ou de itens da proposta;
7. impedir a contratação acima do preço praticado no mercado;
8. servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas;
9. garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;
10. auxiliar o gestor a identificar a necessidade de negociação com os fornecedores, sobre os preços registrados em ata, em virtude da exigência de pesquisa periódica;
11. servir de parâmetro nas renovações contratuais;
12. subsidiar decisão do pregoeiro para desclassificar as propostas apresentadas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital;
13. auxiliar à identificação de vantagem econômica na adesão à uma ata de registro de preços;
14. auxiliar na definição dos critérios de recebimento do objeto a ser contratado;
15. identificar a obrigatoriedade de aplicação de margem de preferência de bens ou produtos, se for o caso;
16. prevenir aplicação de sanções aos agentes públicos por parte dos órgãos de controle.

Extraí-se da análise das normas legais e das múltiplas finalidades da análise de preços que somente será possível alcançar a adequada instrução processual se, a rigor, a Administração Pública eliminar a cultura da juntada descriteriosa dos “três orçamentos” nos processos de contratação pública.

E a análise de mercado, no caso de dispensa de licitação, deve, sempre que possível, ser realizada nos mesmos moldes dos processos licitatórios em si, isto é, com a consulta de licitações, compras diretas, contratos e atas de registro de preços de outros órgãos públicos, bancos de preços, pesquisa em sítios eletrônicos e demais fontes permitidas em lei, em conformidade com o art. 23, exposto alhures.

No caso em tela, foi anexada aos autos apenas a trinca de orçamentos de praxe, não se tendo notícias se foram contatados outros interessados além daqueles que efetivamente apresentaram os orçamentos, tendo sido adotada, ademais, tão somente a metodologia de consulta direta a fornecedores, sem que houvesse qualquer justificativa quanto a não utilização dos demais meios à disposição da Administração.

Nesta senda, é função da STDA/SSLICOM/DT/SM avaliar a adequação da pesquisa de preços realizada pela unidade consulente e, se for o caso, ampliá-la por meio de outras fontes, motivo pelo qual orienta-se o encaminhamento do processo à Supervisão de Mercado, a fim de confirmação da compatibilidade entre o preço orçado pela SMU e o praticado no mercado, em contratações análogas à ora pretendida, até para que possa a Administração, com efeito, atestar que a contratação almejada possui adequação orçamentária e financeira.

2.5.4- Adequação orçamentária

Até porque a indicação, no TR, da dotação orçamentária pela qual correrão as despesas da pretensa contratação é exigência legal, constante do art. 6º, XXIII, “j”, da NLL, cabendo também a citação, a respeito, do art. 72, IV, do mesmo diploma.

Além disso, o *caput* do art. 18 da NLL também determina que a etapa de planejamento da licitação deve guardar concordância com as leis orçamentárias, o que tem como escopo evitar a atuação desvirtuada das diretrizes de planejamento, estabelecendo como obrigação inerente à fase de planejamento a garantia de que o ente público disponha, no seu orçamento, de previsão do montante compatível com as futuras obrigações pretendidas.

A rigor, o que se busca é evitar contratações irresponsáveis e o inadimplemento contratual da Administração Pública. Vide, a respeito, a norma inserta no art. 150, da Lei nº 14.133/21:

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e **sem a indicação dos créditos orçamentários** para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa. (Grifo nosso)

O documento de solicitação de compra / serviço (“SIGDEIN”, no Município de JF) cumpre, dentre outras funções, a de indicar as dotações orçamentárias pelas quais correrão as despesas da futura contratação. Além disso, presta-se a declarar a disponibilidade financeira e orçamentária para a execução da despesa, conforme arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/00.

No vertente caso, constam dos autos: i) anexa ao despacho 3, declaração de existência de disponibilidade orçamentária e financeira para realização da pretensa contratação (Desp.3- 6.486/2024); ii) indicação da dotação orçamentária pela SMU, no item 4.2 do TR (“4.2. A despesa com o objeto em questão correrá à conta da seguinte dotação orçamentária: Dotação: 1.26.122.0007.2004.0000 Natureza de despesa: 4.4.90.52 Fonte:1759000000).

2.5.5- Parecer técnico. Desnecessidade, in casu

Retornando às exigências do antedito art. 72, o inciso III deste prevê a necessidade de parecer técnico acerca do objeto a ser contratado, que figura como mais um compromisso da Lei nº 14.133/21 com o dever de planejamento da contratação pública. Decerto, tal obrigação deve estar atrelada à complexidade do objeto almejado, não sendo obrigatória a elaboração de documento técnico quando o objeto da contratação não for dotado de circunstâncias especiais que o caracterizem como inusual.

Não sendo, no caso sob enfoque, complexo o objeto da aventada contratação, desnecessário, aqui, o parecer técnico acima referido.

2.5.6- Da dispensa com disputa na forma eletrônica ou não

A Lei nº 14.133/21 elenca ainda que os processos licitatórios devem ocorrer, a rigor, de forma eletrônica, sendo necessária prévia justificativa acerca da opção pela disputa na forma não eletrônica.

É o que preconiza o artigo 17 §2º da Lei 14.133/21, *in verbis*:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

(...)

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

A obrigação presentemente tratada decorre, novamente, do princípio da motivação, expressamente previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/21, que exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. A bem da verdade, toda decisão administrativa requer justificativa condizente.

Da análise dos autos verificou-se, a rigor, que a contratação será realizada através de dispensa de licitação, na forma ELETRÔNICA, com disputa de lances, conforme item 5 do TR (forma de seleção e critério de julgamento da proposta).

2.5.7- Da divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas

Como já anteriormente referenciado, é sabido que, apesar de ausente, no procedimento de contratação decorrente da dispensa ou inexigibilidade de licitação, a competitividade, aludidas contratações devem obedecer às demais regras formais e procedimentais da Lei nº 14.133/21.

Nesse sentido, ainda que juridicamente discutível a obrigatoriedade de divulgação das contratações realizadas pelas entidades públicas estaduais e municipais no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), face à autonomia reconhecida aos entes federativos, é certo que a lei federal, como norma geral, prevê que os contratos celebrados nos termos da NLL só terão eficácia após publicados no referido Portal (art. 94 da NLL).

Assim, nos casos de dispensa de licitação em razão do baixo valor em que a Administração Pública optar por celebrar termo contratual (ao invés de adotar outro instrumento contratual hábil autorizado pelo art. 95 da Lei nº 14.133/2021) e o próprio aviso de contratação direta, quando realizado, deverão ser publicados no PNCP, obedecendo às regras contidas no art. 94 da Lei nº 14.133/21.

2.5.8- Possibilidade de substituição do contrato por instrumento congênere

No caso em estudo, somente há de ser divulgado no PNCP o aviso de contratação direta, pois dispensável, aqui, a formalização de contrato propriamente dito, a teor do que prescreve o art. 95, I, da NLL, abaixo transcrito:

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. (Grifo nosso)

2.5.9- Da preferência na contratação direta de microempresas e empresas de pequeno porte

Já caminhando para a conclusão, consigna-se, apenas mais o seguinte.

O art. 4º da Lei nº 14.133/21 prevê a aplicação dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte), que dispõe sobre o tratamento simplificado e diferenciado que deverá ser concedido a tais empresas, quando participantes dos procedimentos licitatórios realizados pelos entes federados. Destaca-se, ao ensejo, os arts. 48 e 49 da LC 123/2006:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
(...).

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:
(...)

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, **excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.**

Dos dispositivos supra se depreende, pois, que as dispensas de licitação em razão do baixo valor deverão ser realizadas preferencialmente com ME ou EPP.

Nessa linha, embora não haja regulamentação expressa nesse sentido em âmbito municipal, sugere-se que, na impossibilidade ou inconveniência de contratação por dispensa de licitação de ME ou EPP, a Unidade Gestora apresente a devida justificativa nos autos do processo administrativo.

2.5.10- Da responsabilidade do agente público nas contratações diretas

Por derradeiro, insta ressaltar que nos casos de contratação direta (seja por dispensa ou inexigibilidade de licitação), o agente público responsável e o contratado serão solidariamente responsáveis por eventuais danos causados à Administração Pública, caso constatado que a contratação tenha ocorrido mediante dolo, fraude ou erro grosseiro, consoante art. 73 da Lei nº 14.133/21².

III. CONCLUSÃO

1) Em vista do exposto, entende-se que, no caso em foco, há subsunção dos fatos à norma prevista no art. 75, II, da Nova Lei de Licitações, e, por isso, **opina-se pela viabilidade jurídica da aventada contratação, desde que, antes, de todo modo, seja o processo instruído, se necessário com auxílio da STDA/SSLICOM, com os seguintes documentos e informações, a serem subscritos/ratificados pelo titular da SMU:**

- i. prévio e integral empenhamento da despesa da pretensa contratação;
- ii. justificativa, para além do menor preço, do critério de escolha do fornecedor;

² Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

- iii. confirmação, pela STDA/SSLICOM, da pesquisa de mercado realizada pela SMU e, portanto, da compatibilidade do preço orçado pela referida UG com aquele praticado no mercado, atestando, se for o caso, a adequação da pesquisa de preços realizada pela unidade consulente e, se for o caso, ampliando-a por meio de outras fontes;

2) Uma vez (e, na verdade, mais uma vez, somente se) atendidas as condicionantes listadas no item 1 supra, sugere-se, na sequência, a prática dos seguintes atos administrativos:

- i. juntada de certidões atualizadas referente à documentação comprobatória da habilitação jurídica e da regularidade fiscal e trabalhista da pretensa contratada (nos termos dos arts. 66 e 68, respectivamente, da Lei nº 14.133/21); e com os dados bancários desta;
- ii. certificação, nos autos, da não ocorrência da vedação descrita no art. 65, V, da Lei Municipal nº 13.830/19 (em outros termos, confirmação da inexistência de relação de parentesco entre servidores da Administração e a pretensa contratada, o que deve ser declarado por esta, conforme parágrafo único do citado dispositivo);
- iii. nova remessa do feito à STDA/SSLICOM, para: a) formulação, se for o caso, de processo administrativo próprio tendo por objeto a pretendida contratação direta tratada nestes autos; b) adoção das providências elencadas nos arts. 72, e 94, II, da Lei nº 14.133/21, quais sejam, comunicação do procedimento de dispensa de licitação, para ratificação da autoridade superior, e publicação na imprensa oficial;
- iv. formalização do instrumento da contratação (admitida, em tese, a substituição do contrato por instrumento congênere, nos termos do art. 95, I, da Lei nº 14.133/21);
- v. ao final, acompanhamento e fiscalização da execução do objeto da contratação, nos termos do art. 117 da NLL.

É o parecer.

Em 10/06/2024.

WLADIMIR DE OLIVEIRA
ANDRADE:60582243653

Assinado de forma digital
por WLADIMIR DE
OLIVEIRA
ANDRADE:60582243653

Wladimir de Oliveira Andrade
Procurador Municipal
PGM/DEPLIC

Dayana Aparecida Silva
Estagiária de Pós-Graduação
PGM/DEPLIC

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria Consultiva

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro - CEP: 36060-010 - Juiz de Fora - MG – Tel.: (32) 3690-7253 - Fax: (32) 3690-7103