

De: Wladimir de Oliveira Andrade
Procurador Municipal
PGM/DEPLIC

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

Referências: Processo Administrativo nº 2.509/2024.

Assunto: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de importação e codificação de dados para DRG - OtimizaSUS HPS/SSUE. 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. 1 dos autos, dos quais ora se extrai as seguintes informações:

TERMO DE REFERÊNCIA 004/2024

Hospital de Pronto Socorro Dr. Mozart Geraldo Teixeira - SSUE/SS

1 - ENTE REQUISITANTE

1.1 - Hospital de Pronto Socorro Dr. Mozart Geraldo Teixeira - SSUE/SS

2 - OBJETO

2.1. Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de Importação e Codificação de dados constantes no Sistema SISAH01 e no SUSFácil para o Sistema de Grupos de Diagnósticos Relacionados (DRG Brasil), em atendimento ao Hospital de Pronto Socorro Dr. Mozart Geraldo Teixeira (HPS).

2.2. A contratação será realizada através de DISPENSA de licitação, na forma ELETRÔNICA, com DISPUTA DE LANCES, nos termos do disposto no Artigo 75, § 3º, da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e do Artigo 5º, § 3º, da Instrução Normativa STDA nº 04, de 27 de março de 2023.
(...)

2.3.1. O valor global estimado será de R\$ 39.346,66 (trinta e nove mil, trezentos e quarenta e seis reais e sessenta e seis centavos).

2.3.2. Considerando a necessidade de atendimento emergencial e a especificidade técnica da prestação do serviço, optou-se por considerar a média de preço dos valores obtidos na respectiva pesquisa de mercado.

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria Consultiva

3 - JUSTIFICATIVA E FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Considerando que o Hospital de Pronto Socorro Dr. Mozart Geraldo Teixeira é beneficiário da segunda onda de implantação do Projeto OtimizaSUS, conforme Deliberação CIB-SUS/MG nº 4184/2023.

Considerando a necessidade de contratação de serviços de codificação de dados para sistema de avaliação de desempenho hospitalar, para utilização da metodologia de Grupos de Diagnósticos Relacionados (DRG), referente ao Projeto OtimizaSUS, Módulo Valor em Saúde, Programa Valora Minas, previsto nas Resoluções SES nº 8.950 e 8.951, ambas de 17 de agosto de 2023.

A referida contratação objetiva auxiliar o cumprimento das Etapas 5 e 6 para estruturação e manutenção de banco de dados, conforme estabelecido nas metas previstas nas resoluções supracitadas.

Esclarecemos que, para realizar o preenchimento e alimentação do sistema DRG Brasil, é necessário inserir as altas e várias informações específicas sobre o atendimento realizado no hospital.

Com o atual cenário de prontuários físicos, a inserção dos dados, de forma mecânica com acesso aos prontuários, é um processo moroso e inviabiliza o cumprimento dos prazos estabelecidos pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. Além disso, esta unidade hospitalar não dispõe de equipe técnica com dedicação exclusiva para codificação, com grande número de profissionais e especialização técnica necessária (profissional da saúde com ensino superior, preferencialmente, enfermeiro). Essas são exigências do próprio sistema DRG.

Em vista disso, é necessário realizar contratação de empresa especializada para importação dos dados disponíveis no hospital, quais sejam: SISAIH01, programa de apoio à entrada de dados das autorizações de internações hospitalares, e SUSFÁCIL para regulação do acesso dos usuários aos serviços de internações hospitalares.

Nos bancos de dados supramencionados, haverá importação das informações disponíveis para início da etapa de codificação. Contudo, os dados serão analisados, tratados e complementados por profissional técnico do quadro de funcionários deste hospital.

Desse modo, a contratação de empresa especializada nos serviços de importação de dados, por Dispensa de Licitação Eletrônica, tem como finalidade cumprir as normas de Política de Atenção Hospitalar de Minas Gerais, que objetiva qualificar a assistência, ampliar o acesso e responder às demandas e necessidades da população mineira, através da otimização da alocação de recursos. 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.

3.2. Fundamentação legal:

a) Art. 75, inciso II, c/c Art. 56, ambos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (“Lei de Licitações e Contratos Administrativos”);

b) O Decreto nº 10.317 publicado no Diário Oficial da União atualizou os valores estabelecidos na Lei 14.133/2021. A partir de 1º de janeiro de 2023 as contratações diretas em razão de pequeno valor (art. 75, Inciso I e II da NLLC), passam a ter os

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria Consultiva

seguintes valores atualizados: R\$ 114.416,65 (cento e quatorze mil quatrocentos e dezesseis reais e sessenta e cinco centavos) e R\$ 57.208,33 (cinquenta e sete mil duzentos e oito reais e trinta e três centavos) (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11317.htm);

c) Instrução Normativa Municipal STDA nº 04, de 27 de março de 2023 (“Dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e institui o Sistema de Dispensa Eletrônica, no âmbito da Administração Pública Municipal Direta, Autárquica e Fundacional”);

d) Instrução Normativa Municipal STDA nº 02, de 04 de janeiro de 2023 (“Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização, no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, de pesquisa de mercado para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021”), e Instrução Normativa Federal SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022 (“Dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional”).

4. ESTIMATIVA DE PREÇO E DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA PARA A DESPESA

4.1. Estima-se que o montante em torno dos gastos com a contratação será de R\$ 39.346,66 (trinta e nove mil, trezentos e quarenta e seis reais e sessenta e seis centavos).

4.2. A despesa com a contratação dos serviços correrá à conta da seguinte dotação orçamentária referente à Resolução 8.758/2023 – OtimizaSUS HPS:

UNIDADE	PROGRAMA DE TRABALHO	NATUREZA DE DESPESA	FONTE DE RECURSO
SSUE	10.302.0003.2334.5222	3.3.90.39	2.621.009.606

5 - SELEÇÃO DO FORNECEDOR

5.1. O fornecedor será selecionado por meio de DISPENSA de licitação, na forma ELETRÔNICA, com DISPUTA DE LANCES, nos termos do disposto no Artigo 75, § 3º, da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e do Artigo 5º, § 3º, da Instrução Normativa STDA nº 04, de 27 de março de 2023.

5.1.1 O critério de escolha do fornecedor e a forma de adjudicação será através do MENOR PREÇO POR ITEM. 5.1.2. O modo de disputa será ABERTO, seguindo os trâmites do Artigo 23 da Instrução Normativa SEGES/ME nº73, de 30 de setembro de 2022.

(...)

7 - CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO

7.1. A contratação do serviço continuado será formalizada por meio de contrato nos termos da Lei Federal 14.133/2021.

7.2. O prazo para o início da prestação dos serviços será de até 72 horas, a partir do recebimento da nota de empenho e do Contrato emitidos pela Secretaria de Saúde.

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria Consultiva

7.3. Caso não seja possível o início das atividades no prazo estipulado, a empresa deverá comunicar as razões respectivas com pelo menos 48h (quarenta e oito) horas de antecedência para que qualquer pleito de prorrogação de prazo seja analisado, ressalvadas situações de caso fortuito e força maior.

7.4. O serviço será realizado de forma remota, em atendimento ao Hospital de Pronto Socorro Dr. Mozart Geraldo Teixeira, situado à Avenida Barão do Rio Branco, nº 3408, Bairro Bom Pastor em Juiz de Fora (MG). Os e-mails para contato são: hps@pjf.mg.gov.br | direcaoadm.hps@gmail.com | direcao hps21@gmail.com, preferencialmente no horário de 08:00hs às 18:00hs.

7.5. O objeto deverá ser desempenhado de acordo com as especificações discriminadas neste Termo de Referência e estar dentro dos padrões de aceitabilidade.

7.5.1. Comprovada a inferioridade, negligência ou inadequação na execução dos serviços, responderá a Licitante Vencedora por danos causados à Unidade Gestora, e respectivamente aos seus servidores, oriundo da prestação de serviços em desacordo com o estabelecido neste Termo de Referência e documentos complementares.

(...)

10 – DA VIGÊNCIA

10.1 O contrato regular-se-á, no que concerne a sua alteração, inexecução ou rescisão, pelas disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, pelas disposições do Edital, pelos itens do presente Termo de Referência e pelos preceitos do direito público.

10.2 O contrato poderá, com base nos preceitos de direito público, ser rescindido pela autoridade gestora da despesa a todo e qualquer tempo, independentemente de interpelação judicial ou extrajudicial, mediante simples aviso, observadas as disposições legais pertinentes.

10.3 Farão parte integrante do contrato as condições previstas no Edital, Termo de Referência ou similar e na proposta apresentada pelo adjudicatário.

10.4 O contrato a ser firmado com a licitante vencedora será de 01 (um) ano, contado a partir da data de sua assinatura, nos termos do art. 106, I, II e III da Lei Federal nº 14.133/2021.

10.5 A possibilidade de prorrogação contratual, nos termos do art. 107 da Lei Federal nº 14.133/2021, ocorrerá, desde que seja verificada a real necessidade e vantajosidade para a Administração Pública em sua continuidade. A prorrogação também fica condicionada a não ocorrência de penalidades ou registros que demonstrem a incapacidade de atendimento, durante o seu primeiro ano de vigência.

10.6 Poderá ocorrer o reajuste do valor contratual, desde que seja observado o interregno mínimo de 01 (um) ano, a contar da data da proposta de preços, com base no IPCA/IBGE, conforme disposições do Decreto Municipal nº 8.542, de 09 de Maio de 2005.

11 - DO PAGAMENTO

11.1. O pagamento será em até 30 (trinta) dias a partir da data da apresentação da fatura com o devido atesto e efetuado pelo Departamento de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil (DOFIC/SSAF/SS), creditado em favor da contratada, através de ordem bancária contra a entidade bancária indicada na proposta (conforme modelo descrito abaixo), em que deverá ser efetivado o crédito, o qual ocorrerá posteriormente

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria Consultiva



à data de apresentação da competente nota fiscal eletrônica/fatura junto a unidade requisitante:

BANCO: _____ AGÊNCIA: _____ CONTA CORRENTE: _____

LOCALIDADE: _____

11.2. As notas fiscais deverão ser emitidas em moeda corrente do país.

11.3. Para efeito de cada pagamento, a nota fiscal/fatura deverá estar acompanhada da autorização de uso da nota fiscal eletrônica.

11.4. No caso da não apresentação da documentação de que trata o item 11.3 ou estando o objeto em desacordo com as especificações e demais exigências do contrato, fica a Secretaria de Saúde (SS) autorizado a efetuar o pagamento, em sua integralidade, somente quando forem processadas as alterações e retificações determinadas, sem prejuízo da aplicação, à licitante vencedora, das penalidades previstas.

11.5. A Secretaria de Saúde (SS) poderá descontar do pagamento importâncias que, a qualquer título, lhes sejam devidas pela licitante vencedora, por força da contratação.

(...)

Juiz de Fora, ____ de _____ de 202__

Rômulo de Castro Martins
Subsecretário de Urgência e Emergência
SSUE/SS/PJF

Leandro de Jesus Lopes
Diretor Geral
HPS/ SSUE/ SS/ PJF

Ivan Charles Fonseca Chebli
Secretário de Saúde
SS/PJF

(Grifo nosso)

O processo foi encaminhado a este DEPLIC através do Desp. 1, do SSAF/SS, aqui colacionado:

Despacho 1- 2.509/2024
Encaminhado 26/02/2024 22:24

Lilian R.
SSAF/SS
Subsecretária de Administração e Finanças

Prezada (o),
Encaminho o presente processo para análise jurídica dessa Douta Procuradoria Geral, acerca da necessidade apresentada pela Subsecretaria de Urgência e Emergência, na contratação de empresa especializada para prestação de Serviço de importação e

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria Consultiva

codificação de dados do sistema de Grupos de Diagnósticos Relacionados (DRG Brasil), conforme despacho e instruções acima.

At.te.

Liliana Ferreira Roberto

Subsecretária de Administração e Finanças - SSAF/SS

Cita-se ainda, por importante, a nota interna após despacho 3 dos autos:

Nota interna

12/03/2024 09:56

Observação:

Informamos que o Documento 1.814/2024 -CGCC, foi aprovado na data de 11/03/2024.

At.te,

Renata Cotta Pimentel

Supervisora - SFCS / DES / SSAF / SS

sfcs.saude@gmail.com

(32) 3690 8471

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.

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

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”*.

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).

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

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\$ 39.346,66** (trinta e nove mil, trezentos e quarenta e seis reais e sessenta e seis 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 SSUE, 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 **aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo**, deverão ser observados:

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

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 SSUE/SS ateste que não há, no presente caso, 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**;

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, não há ETP instruindo o processo, o que, face norma supra, não constitui óbice ao prosseguimento do feito.

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 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 SSUE

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.

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

§ 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.

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

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 pelo HPS/SSUE 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 Documento que integra o Desp. inicial, declaração, do Comitê Gestor, de existência de disponibilidade orçamentária e financeira para realização da pretensa contratação (Desp. inaugural-2.509/2024); ii) indicação da dotação orçamentária pela SSUE, no item 4.2 do TR (“4.2 - As despesas referentes a contratação do serviço, correrá à conta da dotação

orçamentária referente à Resolução 8.758/2023: 339039 – 2.621.009.606 - 10.302.0003.2334.5222).

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 lance.

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 congênera

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:

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria Consultiva

(...)

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 pela titular da SG:**

- i. declaração de não fracionamento de despesa;
- ii. prévio e integral empenhamento da despesa da pretensa contratação;
- iii. justificativa, para além do menor preço, do critério de escolha do fornecedor;
- iv. confirmação, pela STDA/SSLICOM, da pesquisa de mercado realizada pela SSUE e, portanto, da compatibilidade do preço orçado pela referida UG com aquele praticado no mercado, atestando, se for o caso, a

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.

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 da 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 04 de abril de 2024

Assinado de forma
digital por WLADIMIR DE
ANDRADE:60582243653 OLIVEIRA
ANDRADE:60582243653

Wladimir de Oliveira Andrade
Procurador Municipal
PGM/DEPLIC

Dayana Aparecida da 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