

Proc. Administrativo 4- 6.983/2024

De: RODRIGO P. - PGM - DEPLIC - PJ

Para: PGM - DEPLIC - Departamento de Procuradoria de Licitações(Gerência)

Data: 20/05/2024 às 17:28:56

Setores envolvidos:

PGM - DEPLIC - PJ, SS - SSAF, SS - SSAF - DES - SFCS, PGM - DEPLIC, PGM - PROC

Dispensa - Prestação de serviço de recarga de extintores da SS.

Prezado Gerente,

Segue parecer pelo prosseguimento.

—

Atenciosamente,

Rodrigo Esteves Santos Pires

Procurador Municipal

Mat. 14103802 - OAB/MG 76.575

Anexos:

PARECER_DISPENSA_PROC_6983_2024.pdf

PARECER

Ref.:
Proc. Adm. Nº 6.983/2024

EMENTA: *processo licitatório – Lei nº 14.133/2021 – dispensa pelo valor – serviços contínuos - análise jurídica do procedimento na fase interna – considerações – parecer pelo prosseguimento.*

1 – Conforme disposto no art. 53, da Lei nº 14.133/2021, o parecer jurídico, na fase preparatória do certame, substancia o meio de controle de legalidade do procedimento, a ser explicitado de forma objetiva, clara, em linguagem simples, que aponte os pressupostos de fato e de direito que foram observados.

2 – Nos termos previstos no art. 75, I, da Lei nº 14.133/2021, é dispensável a licitação para a contratação de obras ou serviços de engenharia de valores inferiores a R\$ 114.416,65, ou R\$ 57.208,33 para outras compras ou serviços (valores atualizados pelo Decreto nº 11.317/2022).

3 – Diferentemente da compreensão sedimentada sob a égide da Lei nº 8.666/93, com o advento da Lei nº 14.133/2021 (art. 75, § 1º), mesmo na hipótese de serviços contínuos, somente devem ser considerados os valores a serem gastos no exercício financeiro para fins de enquadramento ao valor da dispensa, e não o somatório dos valores futuros (consideradas as prorrogações contratuais possíveis).

4 – Demonstrado, nos autos, que não há fracionamento de despesas iguais ou similares, que os preços são compatíveis com os de mercado e que há dotação orçamentária, deve prosseguir o procedimento de dispensa de licitação pelo valor.

5 – Havendo manifestação da UG de preferência pela utilização do procedimento previsto no art. 75, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, há de ser observado o rito da IN 04/2023-STDA, que disciplina a dispensa eletrônica na PJF.

Conforme se infere do Termo de Referência (TR) acostado aos autos, o presente certame visa ao “2.1 Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de recarga anual de 398 extintores de combate a incêndio modelo ABC - PQS – 6KG nível 2 para atender as necessidades da Sede da Secretaria de Saúde conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento”.

O valor global orçado é de **R\$ 15.004,60** (valor anual), conforme TR.

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG

Além do TR, foram anexados, nos autos, (i) declaração de disponibilidade orçamentária; (ii) sigdein; (iii) pesquisa de mercado; (iv) declaração de não fracionamento; (v) justificativa para não apresentação de Estudo Técnico Preliminar (no próprio TR).

Vieram os autos, então, para análise jurídica.

É o que há para relatar. Opino.

I – A documentação instrutória.

Conforme salientado acima, foi anexado aos presentes autos o Termo de Referência, com detalhamento integral da necessidade da contratação, do porquê da escolha do procedimento de dispensa eletrônica de licitação, dos quantitativos, dos requisitos mínimos que devem ser observados na prestação dos serviços etc.

Não foi elaborado o Estudo Técnico Preliminar, isto em razão do disposto no art. 7º, da IN STDA nº 03/2023.

Foi também anexada pesquisa de preços junto ao mercado de empresas prestadoras de serviços de recarga de extintores de incêndio compatíveis com o objeto do certame.

Também foram juntadas duas declarações relevantes por parte do DD Secretário de Saúde: (i) de não ocorrência de fracionamento do objeto no presente exercício; (ii) da existência de disponibilidade orçamentária (item 4.4.2 do TR).

Quanto à necessidade da contratação pretendida, restou assim justificada no TR:

3.1 Considerando o fato que foi realizado um procedimento licitatório do objeto em questão, realizado para todos os prédios da PJF através do Proc. Administrativo 9.382/2023 - Pregão Eletrônico nº 112/2023. SRP. Prestação de Serviços de Recarga e Manutenção de Extintores. PJF, o qual restou deserto. Considerando o vencimento da validade de todos os extintores da Secretaria de Saúde em abril/2024 e uma vez que a recarga de extintores, assim como a manutenção preventiva e corretiva, são itens essenciais para a segurança dos prédios e instalações que englobam a Secretaria Saúde. Vale ressaltar que é de extrema preocupação o quesito validade dos extintores, pois quando refere-se Secretaria de Saúde, a mesma está submetida a sanções severas caso esses equipamentos não estejam regularizados, que por sua vez, podem impactar diretamente na segurança e na integridade dos profissionais de saúde, dos usuários e do público em geral, bem como acarretar consequências legais para a instituição. Nesse caso, visualizamos que a contratação direta é oportuna.

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG

II – Da caracterização da dispensa pelo valor.

Está disposto na Lei nº 14.133/2021:

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; (Vide Decreto nº 10.922, de 2021) (Vigência) (Vide Decreto nº 11.317, de 2022) Vigência

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras; (Vide Decreto nº 10.922, de 2021) (Vigência) (Vide Decreto nº 11.317, de 2022) Vigência

O Decreto nº 11.317/2022, atualizou os valores dos incisos I e II, respectivamente, para R\$ 114.416,65 e R\$ 57.208,33.

De sua feita, a contratação pretendida monta **R\$ 15.004,60**, sendo que há, nos autos, declaração de não fracionamento de despesas ou de contratação, no presente exercício, do mesmo objeto.

Há, aqui, dois aspectos a serem analisados sob a ótica do enquadramento legal da hipótese de dispensa.

II.1 – Dispensa de licitação e serviços contínuos.

Sob a égide da Lei nº 8.666/93, acabou prevalecendo a compreensão de que, em se tratando de serviços contínuos (art. 57, II), dever-se-ia levar em consideração o prazo de 60 (sessenta) meses para fins de identificação do valor a ser licitado (ou seja, para a eventual escolha da modalidade licitatória ou para enquadramento em dispensa), e não apenas o valor a ser despendido dentro de um mesmo exercício financeiro.

Cite-se, à guisa de ilustração, decisões do TCU:

Observe nas licitações de serviços de natureza continuada a modalidade licitatória adequada ao valor total a ser despendido no contrato, incluindo eventuais prorrogações. Acórdão 2080/2007 Plenário

Realize 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 licitatórias é cumulativo ao longo do exercício financeiro, a fim de não extrapolar os

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG

limites estabelecidos nos artigos 23, § 2º, e 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. Adote a modalidade adequada de acordo com os arts. 23 e 24 da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, de modo a evitar que a eventual prorrogação do contrato administrativo dela decorrente resulte em valor total superior ao permitido para a modalidade utilizada, tendo em vista a jurisprudência do Tribunal (Vide também Acórdãos 842/2002 e 1725/2003, da Primeira Câmara e Acórdãos 260/2002, 1521/2003, 1808/2004 e 1878/2004, do Plenário). Acórdão 1084/2007 Plenário

Ocorre que a Lei nº 14.133/2021 tratou o tema de forma diversa, dispondo expressamente sobre o período que há de ser analisado para fins de enquadramento em hipótese de dispensa de licitação:

§ 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.

O tema, naturalmente, é recente e estará sujeito, com o tempo, à devida depuração pelos órgãos de controle, mas literalidade do disposto no § 1º do art. 75 parece não deixar dúvida de que, independentemente de futuras e eventuais prorrogações contratuais, para fins de enquadramento em hipótese de dispensa pelo valor, devem ser considerados, apenas e tão-somente, os valores a serem despendidos dentro de um mesmo exercício financeiro, desconsiderando-se, assim, valores de eventuais e futuras prorrogações.

Foi este o entendimento a que chegou, recentemente, a Consultoria Geral da União em Goiás, conforme disposto no PARECER n. 00009/2023/CJU-GO/CGU/AGU:

EMENTA: Dúvida jurídica. Dispensa de licitação pelo valor – consideração em relação aos contratos de serviços continuados. Somatório do despendido em um exercício financeiro. Não consideração de eventual período original contratual excedente ao exercício financeiro ou de eventuais prorrogações contratuais possíveis. Artigo 75, § 1º da Lei nº 14.133/2021. Dicção expressa e incontroversa.

(...)

6. Desse modo, o teor da Orientação Normativa AGU nº 10/2009 não tem aplicação ao novo regramento licitatório, porque agora há efetivamente um balizamento expresso que inexistia na Lei nº 8.666/93, estabelecendo-se o somatório do despendido em um exercício financeiro para verificação da possibilidade de uma dispensa de licitação, excluídas eventuais prorrogações e períodos superiores ao exercício financeiro.

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG

7. Acerca deste assunto, transcreve-se a seguinte doutrina (Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Comentada por Advogados Públicos, 3ª ed, Editora Juspodvm, p. 1040-1041):

“O limite aqui imposto busca resolver a controvérsia antes existente acerca dos contratos continuados. Questionava-se essencialmente sobre se o montante da dispensa se referiria ao valor global do contrato, considerando-se o período original, ou ainda o valor global do contrato incluídas as possíveis prorrogações. A esse respeito, Sidney Bittencourt defendia que “a dispensa licitatória nos serviços continuados deverá levar em consideração tão somente o período original” Em sentido oposto, na vigência da legislação anterior, a Advocacia-Geral da União editou a Orientação Normativa nº 10/2009, na qual se previa que: para fins de escolha das modalidades licitatórias convencionais (concorrência, tomada de preços e convite), bem como de enquadramento das contratações) previstas no art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993, a definição do valor da contratação levará em conta o período de vigência contratual e as possíveis prorrogações. Nas licitações exclusivas para microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas, o valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) refere-se ao período de um ano, observada a respectiva proporcionalidade em casos de períodos distintos. Assim, para a AGU, seguindo a linha do TCU, com exceção da contratação exclusiva para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, as dispensas em razão do valor deveriam ser analisadas levando em conta o valor global do contrato já com suas possíveis prorrogações. Essa posição acabava por restringir substancialmente as hipóteses de dispensa por valor, que acabam reduzidas a casos de contratações em montantes realmente muito baixos, uma vez que tinham que considerar todas as possíveis prorrogações. Justamente em razão disso, adotando-se posição contrária à fixada pela AGU e TCU, a nova lei colocou como balizador o montante gasto por exercício financeiro, independentemente do prazo de duração do contrato. Já à luz da nova Lei, alguns Tribunais de Contas têm confirmado essa nova posição, como se nota de maneira exemplificativa, do Acórdão - Consulta 0002/2022 - Técnico-Administrativa, do Tribunal de Contas dos Municípios de Golas, que consignou na ementa: “CONSULTA. APURAÇÃO DO LIMITE CONTIDO NO ART. 75, I e II, DA LEI Nº 14.133/2021 - NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. PUBLICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. 1. Para apuração do limite contido no art. 75, I e II da Nova Lei de Licitações e Contratos, deve ser considerado o que for despendido no exercício financeiro com objetos de mesma natureza, pela respectiva unidade gestora.” Além disso, no mesmo Acórdão, consta importante apontamento sobre o sentido de unidade gestora: “em que pese a conceituação não tenha sido explicitada da Lei nº 14.133/21, consoante explica o Senado Federal, Unidade Gestora é a unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização”. No entanto, o artigo traz um problema prático na organização desterritorializada, que tem sido incorporada gradativamente na estrutura da Administração Pública, uma vez que há a tendência de haver a concentração em um só órgão como unidade gestora, ainda que as contratações abarquem diversos outros órgãos. Assim, ao vincular o limite ao dispêndio da unidade gestora, isso não representa necessariamente que a limitação corresponderá ao órgão efetivamente atendido pela contratação, o que poderá, eventualmente, inviabilizar na prática a contratação por dispensa em razão do valor, já que o somatório dos gastos, concentrados num mesmo órgão gestor, alcançará seu teto muito facilmente. Esse problema, em realidade, já ocorre atualmente, ainda que

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG

a Lei nº 8.666/83 não traga uma idêntica previsão. As hipóteses de dispensa do artigo 24 da antiga lei geravam dúvidas quanto ao seu alcance, em especial quando havia uma concentração da gestão orçamentária. A esse respeito, o Tribunal de Contas do Estado do Pernambuco já respondeu consulta na qual firmou que os tetos para a dispensa "Caso a execução orçamentária seja centralizada, aplicam-se à Prefeitura como um todo, incluindo órgãos e secretarias? Porém, "caso os créditos orçamentários sejam descentralizados, os tetos se aplicam para cada uma das unidades gestoras do Município? Ou seja, o teto depende realmente da descentralização da gestão Orçamentária, que "leve ser objeto de ato normativo específico, que indique a motivação de sua necessidade, sendo certo que tal sistemática deve observar os Princípios constitucionais da legalidade, razoabilidade, eficiência e economicidade (ICE/PE - Pleno - Proc. TC nº 1951758

No caso dos autos, embora o valor orçado, se considerada hipótese de eventual prorrogação contratual por 5 ou até 10 anos, venha realmente a ultrapassar o limite previsto no art. 75, I, da Lei nº 14.133/2021, força é convir que, considerado 01 (um) exercício financeiro, não há falar-se em ultrapassamento algum.

É bem verdade que o TR aponta que se trata de serviços comuns, mas que não se trataria de serviços continuados. Talvez em razão do fato de que, em tese, tal contratação tenderia a ser efetivada pela Administração Municipal de forma centralizada, para todos os órgãos desconcentrados ou entidades da Administração Indireta.

Mas isto, ao meu sentir, não descaracteriza na natureza continuada dos serviços em apreço, haja vista que a manutenção periódica de extintores de incêndio é algo inexorável, que precisará ser realizado continuamente, sob pena de colocação das unidades públicas em situação de graves riscos no que cinge ao combate eficaz a eventuais focos de incêndio.

Se restou deserta a licitação que trataria do todo, não quer isto significar que o contrato que surgiria se tivesse havido sucesso no certame não estaria submetido ao conceito e às regras dos contratos de serviços continuados. Certamente que estaria, com possibilidade de prorrogações sucessivas, nos termos permitidos na Lei nº 14.1333/2021.

É preciso, assim, atentar-se para isto, haja vista que tal caracterização, e sua concretização no contrato administrativo que vier a ser celebrado, poderá ser útil à Administração e à realização do interesse público. Ou seja: se há possibilidade de prorrogação do contrato, se os preços seguem justos e compatíveis com o mercado, se configurada a vantajosidade, por que realizar novo procedimento de dispensa ou novo certame no âmbito da SS?

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG

II..2 – A dispensa eletrônica.

A pretensão, aqui, é de utilização da dispensa eletrônica, expressamente prevista na Lei nº 14.133/2021:

§ 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.

Tal procedimento encontra-se regulamentado pela STDA:

INSTRUÇÃO NORMATIVA 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.

Portanto, a partir do momento em que a Unidade Requisitante, expressamente, vier a indicar a opção pela realização da dispensa eletrônica (item 9.1 do TR), deverá ser feito o planejamento do procedimento pela STDA, com divulgação de aviso eletrônico (com envio de comunicação eletrônica para todos os fornecedores cadastrados) com antecedência mínima de 4 dias, operacionalizando-se, assim, a fase de lances igualmente eletrônica, tudo visando à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

No presente caso, não há menção à adoção da dispensa eletrônica, mas sim da escolha do menor orçamento apresentado na pesquisa de mercado levada a efeito pela UG requisitante.

III - Do instrumento da contratação.

Sobre a necessidade de elaboração de contrato administrativo, está disposto na Lei nº 14.133/2021:

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

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG

de seu valor.

A Lei nº 8.666/93 tratava o tema de forma semelhante:

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

A hipótese destes autos é de prestação de serviços contínuos, de recarga de extintores de incêndio, com elevado nível de responsabilidade técnica e de garantia dos serviços a serem prestados, a recomendar sim a formalização de contrato administrativo.

IV – Sobre as exigências e condições habilitatórias.

O TR não veicula exigências habilitatórias de índole técnica, senão que apresentação das condições de personalidade jurídica e certidões fiscais, sociais e trabalhistas negativas.

V – Conclusão.

Por todo o exposto, **OPINO FAVORAVELMENTE** à contratação direta e à continuidade do procedimento, desde que:

V.1 – seja efetivada a análise da compatibilidade dos preços propostos com os de mercado, a encargo da STDA;

V.5 – seja anexada minuta de contrato administrativo.

É o que me cabe opinar.

Brasília, 20 de maio de 2023.

RODRIGO ESTEVES SANTOS PIRES
Procurador do Município
Mat. 14103802 – OAB/MG 76.575

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: B7B5-66D0-B3CA-F68C

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



RODRIGO ESTEVES SANTOS PIRES (CPF 900.XXX.XXX-87) em 20/05/2024 17:29:19 (GMT-03:00)

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://juizdefora.1doc.com.br/verificacao/B7B5-66D0-B3CA-F68C>