



Proc. Administrativo 17- 16.453/2024

De: Gustavo D. - PGM - DEPLIC

Para: PGM - GAB - Gabinete da Procuradoria Geral do Município - A/C Arthur P.

Data: 17/12/2024 às 10:14:23

Setores (CC):

PGM - GAB, STDA - SSLICOM, SO - AS - FF

Setores envolvidos:

PGM - GAB, SO, SO - SSGEOP, SO - SSGEOP - DEGOP, SO - DEIN, STDA - SSLICOM, PGM - DEPLIC - PJ, PGM - DEPLIC, PGM - PROC, SO - AS - FF

Contratação de empresa para complementação das obras do Banheiro e Centro de Apoio aos visitantes na Praça Antonio Carlos

Srs. Assessores - Prezados [Arthur Paixão - PGM - GAB](#) (Desp. 13) e [Arthur Paixão - PGM - GAB](#),

Cumprimentando-os, solicito, por gentileza, remessa sucessiva dos autos: i) ao Sr. PGM, a fim de, se de acordo, aprovação do parecer anexo (substanciosa colaboração da Assessora [Aline Ramos Carrao - PGM - DEPLIC - PJ](#)); e ii) à SO/Assessoria - Dra. [Flávia Martins Jasbeck Farany - SO - AS - FF](#) (consultante - Desp. 12), para ciência do parecer e, por obséquio, adoção das providências nele recomendadas, visando ao regular prosseguimento do feito.

Att. Grato.

—
Gustavo Andrade Dantas

Procurador Municipal
Matrícula 39989204
OAB-MG nº 102.520

Anexos:

p_16_453_24_disp_75_I_contratacao_remanescente_obra_banheiro_Praca_Ant_Carlos_SO.doc
p_16_453_24_disp_75_I_contratacao_remanescente_obra_banheiro_Praca_Ant_Carlos_SO.pdf

PARECER JURÍDICO

Referências: Proc. nº 16.453/2024. Contratação de empresa para complementação das obras do Banheiro e Centro de Apoio aos visitantes na Praça Antônio Carlos.

Ementa: Possível dispensa de licitação em razão do valor. Art. 75, I, da Lei nº 14.133/2021. Análise.

I. DO RELATÓRIO

1.1- Consulta ao jurídico

O presente processo, cujo assunto se infere da epígrafe, foi encaminhado a este PGM/DEPLIC para análise acerca da viabilidade da contratação direta (em razão do valor, a teor do art. 75, I, da Lei nº 14.133/21 - Nova Lei de Licitações – NLL) de empresa especializada para complementação das obras do Banheiro e Centro de Apoio aos visitantes na Praça Antônio Carlos, conforme especificações do Termo de Referência apenso ao Desp. 5, como consignado no Desp. 12, abaixo transcrito:

Despacho 12- 16.453/2024
Encaminhado 12/12/2024 12:11

Flávia F.
SO - AS - FF
Assessoria

PGM - PROC - Pro...
GM/Gabinete,

Gentilmente V. encaminhamos, anexas, a minuta referente ao contrato que o Município, através da Secretaria de Obras, pretende celebrar junto à sociedade empresária **MARCOS OBRAS E MATERIAIS CONSTRUÇÃO E ELÉTRICOS LTDA.**, na forma discriminada no termo de referência e demais documentos que integram os presentes autos.

Considerando o valor inferior ao patamar máximo permitido pela Lei 14.133/21 para contratação direta por dispensa de licitação, gentilmente requeremos a esta Ilustre Procuradoria a avaliação da possibilidade jurídica de celebrarmos o ajuste junto à referida empresa, **que ofertou as condições mais vantajosas de entrega do objeto e possui documentação que a habilita a contratar com a Administração, na forma do mesmo diploma normativo retrocitado.**

À disposição para toda a colaboração necessária,

—
Atenciosamente,
Flávia Martins lasbeck Farany
Assessoria SO

1.2- Elementos de informação constantes dos autos

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

O Desp. 5 dos autos está instruído com Estudo Técnico Preliminar (ETP), Projeto Básico, Matriz de Risco e Termo de Referência (TR) da almejada contratação; deste último ora se destaca as informações abaixo:

TERMO DE REFERÊNCIA

SECRETARIA DE OBRAS

CONCLUSÃO DAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DE EQUIPAMENTO PÚBLICO

1- DO OBJETO

1.1. O presente Termo de Referência tem por objeto a contratação direta da empresa MARCOS OBRAS E MATERIAIS CONTRUCAO E ELETRICOS LTDA para prestação de serviços de engenharia para CONCLUSÃO DAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DE EQUIPAMENTO PÚBLICO.

1.1.1. Trata-se da conclusão das obras de construção do banheiro público e centro de apoio aos visitantes da Praça Doutor Antônio Carlos situada na Av. Getúlio Vargas - Centro, Juiz de Fora – MG.

1.2. O objeto do Termo de Referência enquadra-se na definição de obra de engenharia, em conformidade com as orientações técnicas estabelecidas na OT-IBR 002/2009 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - IBRAOP, visto que se trata de CONSTRUÇÃO.

1.2.1. Trata-se de OBRA COMUM DE ENGENHARIA, visto que obra comum de engenharia refere-se a projetos ou atividades de construção, que envolvem técnicas e conhecimentos convencionais de engenharia, geralmente caracterizados por seu menor grau de complexidade técnica. Esse termo é frequentemente utilizado para distinguir projetos que não demandam tecnologias avançadas, soluções altamente inovadoras, ou conhecimentos especializados em áreas específicas da engenharia.

2 - FUNDAMENTAÇÃO E DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

2.1 A contratação direta da empresa MARCOS OBRAS E MATERIAIS CONTRUCAO E ELETRICOS LTDA para a conclusão da obra do banheiro e do Centro de Apoio aos Visitantes da Praça Antônio Carlos se justifica em razão do encerramento do contrato com a empresa anteriormente responsável, sem a efetiva conclusão do objeto, deixando a obra inacabada. Essa situação gera a necessidade urgente de continuidade e finalização do projeto para atender às demandas sociais e econômicas da comunidade local e dos visitantes.

A conclusão da obra é essencial para garantir o pleno funcionamento de um banheiro público, equipamento de grande relevância social, uma vez que assegura melhores condições de higiene, acessibilidade e bem-estar tanto para os moradores quanto para os turistas. Este espaço, além de atender uma necessidade básica, também contribui para a promoção da cidadania e da dignidade humana.

Além disso, a implantação do Centro de Apoio aos Visitantes na Praça Antônio Carlos, um importante ponto turístico da cidade, o Centro Cultural Bernardo Mascarenhas, a Biblioteca Municipal e o Mercado Municipal, que desempenham um papel estratégico na economia local. O local atrai um grande fluxo de turistas, que impactam diretamente o comércio, a prestação de serviços e o setor cultural da região. Um espaço bem-estruturado e funcional é crucial para fortalecer a experiência dos visitantes, fomentar o turismo e alavancar o desenvolvimento econômico da cidade.

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

Considerando que o valor necessário para a conclusão da obra está dentro do limite estabelecido no Art 75, inciso II da Lei 14.133/2021 atualizado pelo Decreto nº 11.617/2023 , a contratação direta representa a solução mais eficiente e adequada para dar continuidade ao projeto, garantindo sua finalização o mais breve possível. Dessa forma, asseguram-se os benefícios sociais e econômicos planejados, fundamentais para a cidade e sua população

3- DO FUNDAMENTO LEGAL, FORMA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR E REGIME DE EXECUÇÃO

3.1. A contratação para prestação de serviço do objeto do presente Termo de Referência tem amparo legal na Lei nº 14.133/2021.

3.2. A licitação será por Dispensa.

3.3. O regime de execução será por Empreitada por preço global conforme Art. 46 da referida Lei.

(...)

5 – DO PRAZO CONTRATUAL

5.1 O prazo de vigência da contratação é de 5 (seis) meses contados da assinatura do contrato., na forma do artigo 105 da Lei nº 14.133, de 2021.

5.2 O prazo de execução do objeto é de 2 (dois) meses. contados da ordem de serviço., na forma do artigo 105 da Lei nº 14.133, de 2021.

5.3 A diferença entre o prazo de obra e contrato deve-se aos trâmites dos órgãos envolvidos para autorização de início bem como eventuais atrasos na emissão da OS bem como para prestação de contas por parte da Contratante e da emissão do Termo de Recebimento por parte do Município.

5.4 - O Início da execução do objeto se dará em até 2 dias úteis após a emissão da ordem de serviço.

5.5 - Aplica-se ao contrato, ainda, o disposto no art. 111 da Lei nº 14.133/21.

6 – DA ESTIMATIVA DE PREÇOS

6.1. Quantitativos relativos à construção, objeto deste Termo de Referência, foram elaborados por profissional da área de orçamentos, tendo como referência os projetos e especificações técnicas.

6.2. O valor da presente contratação é de R\$ 118.569,25 (cento e dezoito mil quinhentos e sessenta e nove reais e vinte e cinco centavos).

7 -- DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E PREVISÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

7.1 - Para fazer face às despesas resultantes da contratação, o MUNICÍPIO utilizará os recursos provenientes do Contrato de Financiamento de Infraestrutura e Saneamento – FINISA, nº 0627.503-61-2024, além da contrapartida do Município.

7.2 - A contratação será atendida pela seguinte dotação orçamentárias:

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

091100 – 1.15.122.0007.2137.0000 – 1754000000/2754000000 – 4.4.90.51

7.3 - A dotação relativa aos exercícios financeiros subsequentes será indicada após aprovação da Lei Orçamentária respectiva e liberação dos créditos correspondentes, mediante apostilamento.

(...)

22- DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

22.1. A obra deverá ser rigorosamente executada de acordo com as especificações e Normas Técnicas pertinentes. Toda e qualquer modificação com relação ao que está previsto somente poderá ser feita com justificativa técnica da CONTRATADA e após aprovação da FISCALIZAÇÃO e formalização contratual.

22.2. Por ser recurso federal deve ser publicado no Diário Oficial da União.

23 – ANEXOS:

Anexo A – ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR;
Anexo B – PROJETO BÁSICO;
Anexo C - MAPA E MATRIZ DE RISCO.

Juiz de Fora, data da última assinatura eletrônica

Servidor responsável pela elaboração:

Nome: Bruna Ferreira da Rocha

Cargo: Subsecretária de Gestão de Obras Públicas Secretaria: Secretaria de Obras

Este documento foi aprovado e segue apto para encaminhamento à Comissão de Licitação:

Secretaria de Obras:

Nome: Lincoln Santos Lima

Cargo: Secretário de Obras

(Grifo nosso)

Por oportuno, extrai-se do ETP as seguintes informações:

JUSTIFICATIVA PARA A UTILIZAÇÃO DO ETP SIMPLIFICADO

(...)

A construção, inicialmente contratada e parcialmente executada, encontra-se paralisada devido à incapacidade da empresa anteriormente responsável em concluir o objeto do contrato. A situação exige a contratação de nova empresa para finalizar o escopo remanescente, preservando o investimento público já realizado e garantindo a funcionalidade de uma estrutura essencial para a comunidade local.

(...)

VIII – JUSTIFICATIVAS PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA CONTRATAÇÃO

Em atenção ao art. 40 da Lei 14.133/2021, em seu item V, b), temos que o princípio do parcelamento deve ser observado quando for tecnicamente viável e economicamente

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

vantajoso. Porém, tendo em vista o valor da pretensa contratação aqui tratada, o valor dos serviços remanescentes é proporcionalmente pequeno em relação ao escopo total inicialmente contratado. O parcelamento, nesse cenário, não proporcionaria ganhos de competitividade ou economia significativa, podendo, ao contrário, elevar os custos administrativos e operacionais para a Administração, tanto na condução de múltiplos processos quanto no gerenciamento técnico das atividades.

Além, disso, a conclusão da obra requer uma execução integrada, assegurando a compatibilidade entre os serviços já realizados e aqueles que ainda precisam ser executados. O parcelamento implicaria na divisão de responsabilidades entre diferentes contratadas, aumentando o risco de inconsistências técnicas e dificultando a identificação de eventuais falhas futuras, o que comprometeria a eficiência e a qualidade da obra como um todo.

Pelos motivos expostos, o parcelamento não será adotado para a contratação pretendida.

(...) (Grifo nosso)

No geral, o vertente processo se encontra instruído com os seguintes documentos:

- i. Documento de Formalização da Demanda (Documento 10.016/2024, anexo ao Despacho Inicial);
- ii. Projeto Arquitetônico (Despacho 2);
- iii. Pesquisa de Mercado (despacho 3);
- iv. Estudo Técnico Preliminar (Despacho 4);
- v. Termo de Referência (Despacho 5);
- vi. Análise de Risco (Despacho 5);
- vii. Ateste de Preço (Despacho 8);
- viii. SIGDEIN (Despacho 9);
- ix. Documentos habilitatórios do pretenso contratado (Despacho 11 e 14); e
- x. Minuta de contrato elaborada pela Secretária de Obras (Despacho 12).

Por outro lado, ainda ausentes nos autos:

- i. Declaração de não fracionamento da despesa;
- ii. Justificativa para a escolha do fornecedor;
- iii. Justificativa de preço; e
- iv. Autorização do gestor da pasta para a contratação direta.

É o relatório. Passa-se a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1- Dos limites do parecer jurídico

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

De início, salienta-se que: 1) a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos de informação que integram os autos; e 2) os termos desta são adstritos aos aspectos jurídicos do caso, eis que ao órgão jurídico não é dado adentrar na esfera da conveniência e oportunidade dos atos praticados pela Administração, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa; quanto a estes, 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.

Enfatiza-se, ao ensejo, que eventuais observações porventura tecidas neste parecer são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da(s) própria(s) autoridade(s) assessorada(s), a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

2.2- Da previsão legal da licitação dispensável

Dito isso, destaca-se que, como sabido, as contratações realizadas pela Administração Pública pressupõem, via de regra, procedimento de licitação, a teor do art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988 (CF/88):

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, 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).

2.3- Da dispensa em função do valor. Da aparente subsunção do caso à norma do art. 75, I, da NLL

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)

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 os valores a serem aplicados para contratações diretas durante o ano de 2024, sendo de **R\$ 119.812,02** (cento e dezenove mil oitocentos e doze reais e dois centavos) o valor definido para os fins do inciso I do art. 75 supra.

No caso dos autos, em que a aventada contratação está orçada, como visto alhures, em **R\$ 118.569,25** (cento e dezoito mil quinhentos e sessenta e nove reais e vinte e cinco centavos), há, aqui, subsunção dos fatos à norma do inciso I do art. 75 c/c art. 182, da NLL, segundo o qual é admissível a dispensa de licitação para contratações cujo valor se mostra **abaixo de R\$ 119.812,02** (cento e dezenove mil oitocentos e doze reais e dois centavos).

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

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

2.4- Da não dispensa, contudo, de um procedimento administrativo de contratação. Do atendimento aos princípios da finalidade e da motivação

É de se registrar, ao ensejo, que, embora dispensada, nas hipóteses referidas na lei, a licitação, *não* é dispensado, por outro lado, um *procedimento* administrativo de contratação, como ressalta, nesse sentido, Marçal Justen Filho:

Tal como afirmado inúmeras vezes, é **incorreto afirmar que a contratação direta exclui um “procedimento licitatório”**.

Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para a seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. **Há uma série ordenada de atos**, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado.

“Ausência de licitação” não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade de recursos etc). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.

(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativo. 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2002, Página 288) (Grifo nosso)

Para o TCU, este é o passo a passo do procedimento da dispensa de licitação:

- I. Solicitação do material ou serviço, com descrição clara do objeto;
- II. Justificativa da necessidade do objeto;
- III. Elaboração da especificação do objeto e, nas hipóteses de aquisição de material, das unidades e quantidades a serem adquiridas;
- IV. Elaboração de projetos básicos e executivo para obras e serviços, no que couber;
- V. Indicação dos recursos para a cobertura da despesa;
- VI. Pesquisa de preços em, pelo menos, três fornecedores do ramo do objeto licitado (caso não seja possível à obtenção de três propostas de preço, formular nos autos a devida justificativa);
- VII. Juntada aos autos do original das propostas;
- VIII. Elaboração de mapa comparativo dos preços, quando for o caso;
- IX. Solicitação de amostra ou protótipo do produto de menor preço, se necessário;
- X. Julgamento das propostas;
- XI. Juntada aos autos dos originais ou cópias autenticadas conferidas com o original dos documentos de habilitação (regularidade fiscal: CND e CRF) do proponente ofertante do menor preço (certificado de registro cadastral pode substituir os documentos de habilitação quanto às informações disponibilizadas em sistema informatizado, desde que o registro tenha sido feito em obediência ao disposto na Lei nº 8.666/1993, neste caso deverá ser juntada aos autos cópia do certificado, com as informações respectivas) (...)

(Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. 4ª ed., rev., atual. e ampl., Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência:

Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Páginas 633/634) (Grifo nosso)

Os requisitos acima estão descritos, no geral, no §1º do art. 75 da NLL, e também no art. 72 deste mesmo diploma.

Em verdade, a necessidade de um *procedimento* de dispensa de licitação decorre não só dos princípios da Administração Pública expressos no art. 37, *caput*, da Lei Maior (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), mas também de outros princípios basilares do Direito Administrativo, como, por exemplo, os da **finalidade** e da **motivação**. Para Hely Lopes Meirelles:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, *caput*), nada mais é que o clássico **princípio da finalidade**, o qual **impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.** (...) Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, § 1º) (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999. Página 85) (Grifo nosso)

Atende o gestor o princípio da finalidade quando: i) atua nos limites da lei e mirando o fim público desta, sem abuso ou desvio de poder; ii) justifica suas decisões, demonstrando que a justificativa é consentânea com o interesse público; iii) age, portanto, com ética, isto é, com transparência, probidade e, naturalmente, imparcialidade, garantindo, assim, a integridade e a lisura do processo.

O princípio da motivação, por seu turno, está estampado, por ex., no art. 50 da Lei nº 9.784/99 (Lei de Processo Administrativo Federal), de seguinte redação:

Art. 50. **Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:**

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
 - II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
 - III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
 - IV - **dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;**
 - V - decidam recursos administrativos;
 - VI - decorram de reexame de ofício;
 - VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
 - VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.
- (...) (Grifo nosso)

Através da motivação, garante o gestor a legitimidade de suas decisões, bem como restam possibilitados o controle da atividade administrativa pelos órgãos competentes e o questionamento do ato por parte do eventual interessado, através, inclusive, de petições e recursos. Significa, *a contrario sensu*, que, sem motivação, o ato administrativo estará eivado de nulidade.

Destaca-se aqui, a propósito, o art. 73 da Lei nº 14.133/21:

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.

No presente caso, a motivação da aventada contratação está consignada, como já anotado, no TR anexo ao Despacho 5 dos autos. Novamente transcreve-se, por oportuno, trecho já destacado alhures, do TR:

2 - FUNDAMENTAÇÃO E DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

2.1 A contratação direta da empresa MARCOS OBRAS E MATERIAIS CONTRUCAO E ELETRICOS LTDA para a conclusão da obra do banheiro e do Centro de Apoio aos Visitantes da Praça Antônio Carlos se justifica em razão do encerramento do contrato com a empresa anteriormente responsável, sem a efetiva conclusão do objeto, deixando a obra inacabada. Essa situação gera a necessidade urgente de continuidade e finalização do projeto para atender às demandas sociais e econômicas da comunidade local e dos visitantes.

A conclusão da obra é essencial para garantir o pleno funcionamento de um banheiro público, equipamento de grande relevância social, uma vez que assegura melhores condições de higiene, acessibilidade e bem-estar tanto para os moradores quanto para os turistas. Este espaço, além de atender uma necessidade básica, também contribui para a promoção da cidadania e da dignidade humana.

Além disso, a implantação do Centro de Apoio aos Visitantes na Praça Antônio Carlos, um importante ponto turístico da cidade, o Centro Cultural Bernardo Mascarenhas, a Biblioteca Municipal e o Mercado Municipal, que desempenham um papel estratégico na economia local. O local atrai um grande fluxo de turistas, que impactam diretamente o comércio, a prestação de serviços e o setor cultural da região. Um espaço bem-estruturado e funcional é crucial para fortalecer a experiência dos visitantes, fomentar o turismo e alavancar o desenvolvimento econômico da cidade. (...) (Grifo nosso)

Por isso, então, a necessidade, mesmo nos casos de contratação direta (por dispensa ou inexigibilidade de licitação), de, repita-se, um *procedimento administrativo* de contratação direta, cujos requisitos estão elencados, sobretudo, no §1º do art. 75 da NLL, e também no art. 72 deste mesmo diploma.

2.5- Da necessidade de atendimento aos requisitos previstos nos §§ do art. 75 da Lei nº 14.133/21

Assim estabelecem, veja-se, os §§ do art. 75 da Lei nº 14.133/21:

Art. 75. (...)
(...)

§ 1º Para fins de **aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:**

I - o **somatório** do que for despendido **no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;**

II - o **somatório** da despesa realizada com objetos de **mesma natureza**, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no **mesmo ramo de atividade**.

§ 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). (Grifo nosso)

2.5.1- Do requisito do não fracionamento de despesa (§1º). Do dever de planejamento da Administração. Da necessária confirmação a respeito nos autos

O §1º supra define, como se pode notar, critérios para evitação, pelo gestor público, do chamado fracionamento irregular de despesas, que consiste em fragmentar as aquisições/contratações de mesma(o) natureza / ramo de atividade, a fim de dispensar a licitação com base no pequeno valor, só que, todavia, de forma indevida, pois, se considerado o total da despesa, no exercício, para as contratações do ramo de atividade em questão, não seria possível a dispensa da licitação com base no valor, pois o valor total superaria os limites legais anteriormente referidos.

Tal disposição se coaduna, outrossim, com a jurisprudência do TCU, destacada, por exemplo, no Informativo de Licitações e Contratos nº 026/2010 (da época, ainda, da Lei nº 8.666/93, mas aplicável em relação à Lei nº 14.133/21, face à correspondência das disposições respectivas); confira-se:

Fracionamento indevido das despesas, possibilitando a dispensa de licitação ou o uso de modalidade inferior à legalmente exigida

Ao examinar prestação de contas da Casa da Moeda do Brasil, referente ao ano de 2002, unidade técnica do TCU detectou potenciais irregularidades relacionadas a licitações promovidas pela entidade, dentre elas o fracionamento injustificado de despesas realizadas para aquisição de diversos itens como borracha-lençol, filme plástico autoadesivo, material elétrico, formulário contínuo e outros materiais de informática, ferramentas, tinta rotogravura, solventes, papel apergaminhado, papel calibrado e outros.

Após a oitiva dos responsáveis, a unidade técnica, ao analisar o argumento apresentado de que "o fracionamento é tolerado e legalmente preferível porque amplia a competitividade e preserva a economia de escala", entendeu ser este inadmissível nas contratações em análise, uma vez que **"A Lei nº 8.666/1993, no art. 23, § 1º, permite o parcelamento do objeto da licitação quando esse for de natureza divisível, ou seja, a administração divide o objeto em parcelas para aproveitar as peculiaridades e os recursos disponíveis, porém, as contratações são executadas simultaneamente"**.

Para a unidade técnica, o que ocorreu, nas situações examinadas, foi que "não houve parcelamento, mas sim o fracionamento das despesas, visto que, no

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

exercício, à medida da necessidade, alguns insumos/bens às vezes eram adquiridos em um único mês por várias vezes e de empresas distintas".

A unidade responsável pela instrução afirmou, ainda, que se fragmentaram "as aquisições de bens/insumos para ajustá-las aos limites permitidos no art. 24 e incisos da Lei nº 8.666/1993", e que a "... fragmentação das contratações, possibilitou a utilização de modalidade de licitação inferior àquela exigida pelo total da despesa no ano".

No voto, o relator, ao concordar com as análises da unidade técnica, esclareceu que **"por não existir vedação legal para que o objeto licitado seja dividido, a realização de vários procedimentos, por si só, não caracteriza o fracionamento indevido da despesa", desde que se preserve a modalidade de licitação pertinente para o total de aquisições do exercício.**

Assim, ainda conforme o relator, não haveria possibilidade de se afastar a responsabilidade dos gestores da entidade pelo fracionamento indevido das despesas, bem como por outras irregularidades ocorridas na área de licitações e contratos.

Consequentemente, votou pela rejeição das razões de justificativa, julgamento pela irregularidade das contas, aplicação de multa aos gestores e expedição de diversas determinações corretivas à entidade jurisdicionada, no que foi acompanhado pelo Plenário do Tribunal.

Precedentes citados: Acórdãos nº 85/1999 e nº 125/2000, ambos do Plenário; Acórdão nº 93/1999-1ª Câmara; Acórdãos nº 88/2000, nº 313/2000, nº 335/2010, todos da 2ª Câmara. Acórdão n.º 1760/2010-Plenário, TC-013.749/2003-1, rel. Min. José Múcio Monteiro, 21.07.2010.
(Grifo nosso)

Para, então, que a contratação direta em função do valor seja válida, ela deve atender a, cumulativamente, duas condições:

1ª) estar abaixo dos limites definidos nos incisos I (R\$119.812,02, nos casos de obras ou serviços de engenharia ou serviços de manutenção de veículos automotores) ou, a depender do caso, II (R\$59.906,02, nos casos de outros serviços e compras) do art. 75 da NLL;

2ª) não caracterizar fracionamento de despesa, devendo ser observados, para tanto, os parâmetros definidos no §1º do art. 75, quais sejam: 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 (mesmo ramo de atividade).

Imagine-se, por exemplo, que determinada Secretaria Municipal demande a aquisição, em 2024, de mobiliário de escritório (mesa, cadeira, armário, etc.) no valor de R\$30.000,00 (trinta mil reais). Se, no mês da compra aventada, ainda houver, para a Secretaria, para compra de mesma natureza, saldo suficiente (considerando o limite legal de R\$59.906,02, previsto no art. 75, II, da Lei nº 14.133/21), poderá efetuar tal compra de forma direta, sem licitação. Se, do contrário, o limite legal em questão já tiver sido ou estiver na premência de ser superado, a compra não será cabível da forma direta, mas deverá, com efeito, ser precedida de regular procedimento licitatório.

Daí a necessidade do devido planejamento, pela Administração, das compras e contratações que pretende fazer no exercício financeiro. Veja-se, a propósito, a Orientação Normativa nº 063/2010, da Consultoria Jurídica da União (CJU):

FRACIONAMENTO ILÍCITO. REQUISITOS. OBJETOS DA MESMA NATUREZA E QUE POSSAM SER LICITADOS CONJUNTAMENTE. PREVISIBILIDADE DA CONTRATAÇÃO. DEVER DE PLANEJAMENTO. MESMO LOCAL DE CONTRATAÇÃO. CUMULATIVIDADE DOS REQUISITOS.

1. Configura fracionamento indevido de licitação a contratação em separado de parcelas de bens, obras ou serviços da mesma natureza, quando a soma das contratações ultrapassar o valor limite de qualquer das modalidades licitatórias utilizadas (Arts. 23 e 24, I e II da Lei 8666/93) **e estiverem presentes os seguintes requisitos cumulativos:** a) Os bens/obras/serviços estão inseridos dentro de uma mesma cadeia de produção e comercialização. b) Os bens/obras/serviços poderiam ser licitados conjuntamente, pela previsibilidade das contratações e pelo fato das contratações ocorrerem num “mesmo local”.

2. Não ocorre fracionamento em caso de impossibilidade de planejamento prévio da contratação, em decorrência de fatos futuros, imprevisíveis ou de consequências incalculáveis (regra rebus sic stantibus).

3. O termo “mesmo local” não se refere a uma localidade específica (rua, bairro, cidade, município) e sim a uma região geoeconômica, ou seja, abrange todas as áreas de atuação profissional, comercial ou empresarial dos possíveis fornecedores dos bens ou prestadores dos serviços contratados pela Administração, de forma que os potenciais interessados pelas contratações realizadas sejam os mesmos.”(Acórdão 1708/2007 – Plenário do TCU) (Grifo nosso)

Oportuna também, confira-se, a doutrina de Marçal Justen Filho:

Não se admite o parcelamento de contratações que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente. Seria permitido o parcelamento para contratações sucessivas?

Não há resposta absoluta.

Depende das circunstâncias, tal como exposto a propósito do art. 23, §5º², especialmente quanto ao princípio da moralidade.

Significa que, sendo previsíveis diversas aquisições de objetos idênticos, deve considerar-se o valor global. A regra subordina a Administração ao dever de prever as contratações que realizará no curso do exercício.

Não se vedam contratações isoladas ou fracionadas – proíbe-se que cada contratação seja considerada isoladamente, para fim de determinação do cabimento de licitação ou da modalidade cabível.

² Refere-se ao art. 23, §5º, da Lei nº 8.666/93, de seguinte redação:

Art. 23. (...). § 5º É vedada a utilização da modalidade convite ou tomada de preços, conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras ou serviços da mesma natureza que possam ser realizados simultânea ou sucessivamente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de tomada de preços ou concorrência, respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.

Se a contratação superveniente derivar de evento não previsível, porém, nenhum vício existirá em tratar-se os dois contratos como autônomos e dissociados.

(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativo. 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2002, Página 237) (Grifo nosso)

No caso em tela, para o regular prosseguimento do feito, faz-se necessária a instrução deste com Declaração de Não Fracionamento de Despesa, assinada pelo Gestor da Pasta demandante.

2.5.2- Do procedimento preferencialmente eletrônico

Voltando ao art. 75 da NLL, seu §3º dispõe, como já visto acima, que as contratações diretas de pequeno valor *“serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.”*

Quanto, então, ao procedimento em si da dispensa pelo valor, o mesmo deve ocorrer, via de regra, de forma eletrônica, sendo a dispensa presencial a exceção, a pressupor, ademais, pertinente justificativa, a exemplo do que se dá no âmbito do processo licitatório propriamente dito, consoante art. 17, §2º da Lei 14.133/21:

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. (Grifo nosso)

No caso em exame, assim consta do TR:

1.1. O presente Termo de Referência tem por objeto a contratação direta da empresa **MARCOS OBRAS E MATERIAIS CONTRUCAO E ELETRICOS LTDA** para prestação de serviços de engenharia para **CONCLUSÃO DAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DE EQUIPAMENTO PÚBLICO**. (Grifo nosso)

Recomenda-se, de todo modo, a instrução do processo com a informação quanto à utilização ou não do procedimento na forma eletrônica, apresentando-se a devida justificativa em caso negativo.

2.6- Da necessidade de atendimento aos requisitos previstos no art. 72 da NLL

Para, de todo modo, a válida efetivação desta espécie de contratação direta – e, na verdade, de qualquer contratação direta em geral – hão de ser observados, ainda, importa registrar, os pressupostos arrolados no art. 72 da Lei nº 14.133/21:

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:

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 - 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. (Grifo nosso)

2.6.1- Documento de formalização de demanda (DFD) e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo (art. 72, I)

2.6.1.1- ETP. Dispensável, no caso em foco. De todo modo, presente, nos autos

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar – ETP, exigência do precitado 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 STDA/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)

Nada obstante, no caso em tela, foi elaborado ETP, anexo ao Despacho 4, estando o processo, então, nesse particular, devidamente instruído.

2.6.1.2- TR. Conteúdo. Presença, no caso, dos requisitos e dos elementos descritivos previstos na lei

Ainda tomando por base o referido art. 72, I, da Lei nº 14.133/21, outro documento instrutório do processo de dispensa de licitação é o Termo de Referência – TR, assim definido pelo art. 6º, XXIII, do mesmo diploma:

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**.

No caso em tela, o TR está anexo ao Despacho 5 dos autos, contendo os elementos descritivos elencados na lei.

2.6.2- Estimativa da despesa, calculada na forma do art. 23 da NLL (art. 72, II); justificativa do preço (art. 72, VII); e razão da escolha do pretenso contratado (art. 72, VI)

Ainda conforme o art. 72 da NLL, o processo de contratação direta deve ser instruído também com a estimativa da despesa (que deverá ser calculada na forma do art. 23 da NLL) e a justificativa do preço, bem como com a escolha do pretenso contratado, o que haverá de ser confirmado, se for o caso, pela Supervisão de Mercado da STDA/SSLICOM, validando, assim, a proposta que vier a integrar o processo e, obtendo, inclusive, se possível, novas propostas comerciais de empresas atuantes neste ramo de atividade, ou até mesmo, de preferência, cotejando tais propostas entre si, bem como apurando preços praticados em contratos semelhantes existentes em outros municípios, ou constantes de banco de preços públicos, a fim de apurar aquela que se afigure realmente a mais vantajosa para a Administração, apresentando, ao final, demonstrativo da classificação das propostas.

Traz-se à colação, ao ensejo, o aludido art. 23 da Lei nº 14.133/21:

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.

(...)

§ 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.

(...)

Aliás, o texto do art. 23 está em consonância com o entendimento registrado no Acórdão nº 1.445/2015-Plenário, do TCU, que recomendou aos órgãos da Administração Pública que, *“para fins de orçamentação nas licitações de bens e serviços, priorizem os parâmetros previstos nos incisos relacionados às contratações similares de outros entes públicos obtidas inclusive nos portais de compras governamentais, em detrimento de demais parâmetros”*.

Referido entendimento também se encontra consignado nos Informativos de Licitações e Contratos do TCU; confira-se:

A pesquisa de preços para elaboração de orçamento estimativo da licitação **não** deve se **restringir** a cotações realizadas junto a **potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão**. (TCU, Acórdão 713/2019-TCU-Plenário. Informativo de Licitações e Contratos 258/2019) (Grifo nosso)

A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimado da licitação **não pode ter como único foco proposta solicitadas a fornecedores. Ela deve priorizar os parâmetros disponíveis no Painel de Preços do Portal de Compras do Governo Federal e as contratações similares realizadas por entes públicos**, em observância à IN-SLTI 5/2014. (TCU, Acórdão 718/2018-TCU-Plenário. Informativo de Licitações e Contratos 213/2018) (Grifo nosso)

Agindo-se, pois, tal como ora sugerido, elimina-se a possibilidade de sobrepreço ou a prática de predileções, configurando, então, uma atuação administrativa em conformidade com o princípio da economicidade e com o dever de transparência, garantindo-se, destarte, a compatibilidade da proposta mais vantajosa com os valores praticados no mercado.

Voltando à estimativa de preços em si, vê-se que, no caso sob exame, foram anexados aos autos diversos orçamentos de potenciais fornecedores, constando do processo, ainda, apenso ao Desp. 8, o Ateste de Preço, nesses termos:

DECLARAÇÃO DE COMPATIBILIDADE COM PREÇOS DE MERCADO

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

Conforme Decreto do Executivo n.º 15610/2022 de 24 de novembro de 2022, e suas alterações, no Artigo 20, inciso XXIV, parágrafo 2º:

“Nos casos de contratação de obras e serviços de engenharia, inclusa a situação prevista no inc. XVII, a verificação de preços de mercado deverá ser atestada por Responsável Técnico - RT da Secretaria demandante.

Como Responsável Técnico da Secretaria de Obras, manifesto que os preços ofertados pela empresa MARCOS OBRAS E MATERIAIS CONTRUCAO E ELETRICOS LTDA estão compatíveis com os preços de mercado, visto que foram realizada uma pesquisa com várias empresas, sendo este o menor valor entre as que responderam à solicitação.

LINCOLN SANTOS LIMA
Secretário de Obras

(Grifo nosso)

Nada obstante, é de se registrar que cabe à STDA/SSLICOM/SM (Supervisão de Mercado) 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 dos autos ao aludido órgão para, se de acordo, validação da pesquisa realizada pela Unidade Demandante.

2.6.3- Previsão orçamentária e prévio empenho (art. 72, IV)

Voltando aos incisos do art. 72 da NLL, registra-se que, ao estimar a despesa da aventada contratação (art. 72, II), deve a unidade demandante demonstrar, nos termos do art. 72, IV, da Lei nº 14.133/21, a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, e, à luz dos arts. 60 da Lei nº 4.320/64, e 16 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), mediante a indicação da dotação orçamentária ou declaração do Ordenador de Despesas de adequação orçamentária e financeira. Confirma-se:

Lei nº 4.320/64:

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

(...)

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

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 pertencente à fase de planejamento a garantia de que o ente público disponha, no seu orçamento, de previsão do montante compatível com as futuras obrigações.

A rigor, o que se busca é evitar contratações irresponsáveis e o inadimplemento contratual da Administração Pública. É o que se extrai do 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 caso em exame, a dotação orçamentária está indicada no item 7.2 do TR, encontrando-se instruído o feito, ainda, com o mencionado SIGDEIN (Disp. 9), estando válido o processo, pois, nesse tocante.

2.6.4- Comprovação de que o pretenso contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (art. 72, V)

Na sequência, o inciso V do art. 72 da Lei nº 14.133/21 trata da comprovação de que o pretenso contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, requisito este que, após a escolha, motivada, daquele que contratará com o Poder Público, deverá ser demonstrado, sob pena, ademais, da própria inviabilização da contratação.

A documentação atinente à habilitação e à qualificação (a qual, aliás, deve ser mantida pelo Contratado ao longo da vigência do contrato, a teor do art. 92, XVI, da Lei nº 14.133/21³) está descrita nos arts. 62 a 69 da Lei nº 14.133/21 (ora aplicáveis no que couber, eis que inerentes ao processo de licitação – e não de dispensa desta – propriamente dito).

Ainda acerca da documentação de habilitação e qualificação, oportuna a transcrição do art. 70 da NLL (notadamente inciso III):

³ Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
(...)

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta; (...)

Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser:

I - apresentada em **original**, por **cópia** ou por **qualquer outro meio expressamente admitido pela Administração**;

II - **substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública**, desde que previsto no edital e que o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei;

III - **dispensada, total ou parcialmente**, nas contratações para entrega imediata, **nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral** e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais). (Vide Decreto nº 11.871, de 2023)

Parágrafo único. As empresas estrangeiras que não funcionem no País deverão apresentar documentos equivalentes, na forma de regulamento emitido pelo Poder Executivo federal.

Pelo inciso III supra, a documentação de habilitação e qualificação poderá ser dispensada, total ou parcialmente, se o valor da contratação direta (exceto nos casos de engenharia ou manutenção de veículos) for inferior a R\$14.976,50 (quatorze mil, novecentos e setenta e seis reais e cinquenta centavos), que corresponde a 1/4 (um quarto) do limite previsto no art. 75, II, da NLL (R\$59.906,02), não sendo este, porém, o caso em estudo.

De toda forma, fato é que, aqui, a documentação comprobatória da regularidade fiscal e trabalhista da pretensa contratada está apensa aos Desp. 11 e 14 dos autos, não sendo demais lembrar que é obrigação do contratado, consoante art. 92, XVI, da NLL, manter, durante todo o ajuste, suas condições de habilitação e qualificação.

2.6.5- Parecer jurídico (e, se necessário, pareceres técnicos). Art. 72, III, da NLL

Em seu inciso III, o art. 72 prevê a necessidade de parecer jurídico (justamente este que ora se apresenta) e, se for o caso, 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, salvo melhor juízo, o parecer técnico acima referido.

2.6.6- Autorização da contratação pela autoridade competente (art. 72, VIII), e divulgação e manutenção à disposição do público, em sítio eletrônico oficial (e também no mas também no Portal Nacional de Contratações Públicas, a teor do art. 94, II, da Lei n.º 14.133/21), do ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato (ou instrumento congênere, conforme art. 95, I, da NLL) (art. 72, parágrafo único)

Os últimos requisitos da contratação direta, pela sequência do art. 72 da NLL, são o do inciso VIII, qual seja, a autorização da contratação pela autoridade competente (que seria, no caso, o titular da unidade gestora – Secretaria Municipal, ou entidade da Administração indireta), e os do parágrafo único, que são a divulgação e a manutenção à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, do ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato.

O sítio eletrônico oficial acima referido é o Diário Oficial Eletrônico do Município de Juiz de Fora, devendo, de todo modo, após a assinatura do contrato pelas partes, ser procedida a **publicação do extrato respectivo não só aludido Diário Oficial, mas também no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, a teor do art. 94, II, da Lei n.º 14.133/21, ora reproduzido:

Art. 94. **A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:**

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - **10 (dez) dias úteis**, no caso de contratação **direta**. (Grifo nosso)

§ 1º Os contratos celebrados em caso de **urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade**. (Grifo nosso)

A esse respeito, traz-se à colação trecho do Parecer Referencial CCA/PGFN nº 002/2023 (que, embora se refira a inexigibilidade de licitação – fornecedor exclusivo; art. 74, I, da NLL – se aplica, no tocante à autorização da autoridade competente e à publicação do extrato, ao presente caso), da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional:

(...) h) **Autorização da Autoridade competente para a Contratação Direta**

63. O inciso **VIII do art. 72 da nova Lei de Licitações exige que haja a autorização da autoridade competente para que possa ocorrer a contratação direta**. Essa exigência substitui a antiga previsão da prática de dois atos referentes às contratações diretas, que era o reconhecimento e a ratificação (art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993). Trata-se de uma mudança positiva, já que ambos os atos acabavam sendo realizados quase que simultaneamente, não havendo um verdadeiro aumento no controle da contratação direta por meio da prática de dois atos distintos.

64. **A apuração de quem será a autoridade competente dependerá de cada estrutura administrativa, podendo, na ausência de uma previsão legal e/ou regulamentar, ser a própria autoridade contratante**.

65. **Logo, deve ser acostada aos autos a autorização para a contratação por inexigibilidade emitida pela autoridade competente**.

i) **Publicidade da inexigibilidade e da contratação**

66. Nos termos do **parágrafo único do art. 72, da Lei nº 14.133, de 2021, 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**.

67. Outrossim, lembra-se que o **art. 94 da Lei n.º 14.133, de 2021 dispõe:**

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

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

68. Destarte, enfatizando a importância para a publicação do contrato no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) manifesta-se a doutrina:

"Por fim, é necessário conferir a devida publicidade ao ato da autoridade competente que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato. E o meio eleito pela Lei nº 14.133/2021 para instrumentalizá-la compreende o sítio eletrônico oficial¹ (art. 72, parágrafo único). Note-se que, assim que disponível o PNCP, a Administração deverá providenciar a publicação do contrato em 10 dias úteis da sua assinatura (art. 94, inc. II, da Lei nº 14.133/2021)." (EM RELAÇÃO À INSTRUÇÃO DAS CONTRATAÇÕES DIRETAS, o que prevê a nova Lei de Licitações? Zênite Fácil, categoria Perguntas e Respostas, jul. 2021. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 24/09/2021)

69. Em atenção aos dispositivos em destaque, é necessário que o ato que autoriza a contratação direta ou extrato decorrente do contrato seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do órgão, bem como ocorra divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para a eficácia do contrato no prazo de 10 (dez) dias úteis da sua assinatura (arts. 72, § único e 94, ambos da Lei nº 14.133, de 2021).
(...) (Grifo nosso)

No caso em tela, deve o processo ser instruído com Autorização para a Contratação Direta, subscrita pelo Sr. Secretário/SO.

2.6.6.1- Possibilidade, em tese, de substituição do contrato por instrumento congênere. Elaboração, no caso em tela, de todo modo, de minuta contratual (a qual, no geral, se encontra formal e materialmente adequada; sugestão de pequenos ajustes)

No caso em estudo, somente há de ser divulgado no PNCP o aviso de contratação direta, sendo dispensável, em tese, 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)

De todo modo, o presente processo está instruído com minuta contratual, elaborada pela Secretaria de Obras/Assessoria, minuta esta que se encontra, no geral, formal e materialmente adequada.

Ora apenas sugerimos, ao ensejo, para melhor definição do objeto da contratação, que a **cláusula 1.1** (redação atual: “1.1. É objeto deste instrumento a contratação de serviços de engenharia para conclusão das obras de construção de equipamento público, tendo como referência as especificações constantes do Termo de Referência anexo, o qual integra este termo independentemente de transcrição, por ser de conhecimento das partes.”) da citada minuta **passse a ter a seguinte redação (sem os grifos, naturalmente):**

1.1. É objeto deste instrumento a contratação de serviços de engenharia para conclusão da construção **do banheiro público e do centro de apoio aos visitantes da Praça Doutor Antônio Carlos, situada na Av. Getúlio Vargas - Centro, Juiz de Fora – MG**, tendo como **base** as especificações constantes do Termo de Referência constante do Processo nº 16.453/2024, o qual integra este termo independentemente de transcrição, por ser de conhecimento das partes.

Outra recomendação: **menção, na cláusula 3.1** [“3.1. O presente contrato terá execução prevista no prazo de 02 (dois) meses e vigência de 05 (cinco) meses, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo período necessário à conclusão do objeto.”] – que trata do prazo de vigência do contrato – **ao art. 111 da Lei nº 14.133/21**, de seguinte teor:

Art. 111. **Na contratação que previr a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato.**

Parágrafo único. Quando a não conclusão decorrer de culpa do contratado:

I - o contratado será constituído em mora, aplicáveis a ele as respectivas sanções administrativas;

II - a Administração poderá optar pela extinção do contrato e, nesse caso, adotará as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual. (Grifo nosso)

Assim ficaria, pois, a redação da aludida cláusula contratual (sem os grifos):

3.1. O presente contrato terá execução prevista no prazo de 02 (dois) meses e vigência de 05 (cinco) meses, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo período necessário à conclusão do objeto, **nos termos do art. 111 da Lei nº 14.133/21**.

2.6.6.2- Sugestão de adequações no Termo de Referência

Nessa mesma esteira, recomenda-se a realização dos seguintes ajustes no Termo de Referência apenso ao Desp. 5 dos autos:

1º) Considerando a acima mencionada redação da cláusula 3.1 da minuta de contrato em questão [“3.1. O presente contrato terá execução prevista no prazo de 02 (dois) meses e vigência de 05 (cinco) meses, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo período necessário à conclusão do objeto.”], que o item 5.1 do TR [redação atual: “5.1 O prazo de vigência da contratação é de 5 (seis) meses contados da assinatura do contrato., na forma do artigo 105 da Lei nº 14.133, de 2021.”] **passse a ter a seguinte redação (sem o grifo, obviamente): “5.1 O prazo de vigência da contratação é de 5 (cinco) meses contados da assinatura do contrato., na forma do artigo 105 da Lei nº 14.133, de 2021”; e**

2º) No item 2 (“Fundamentação e Descrição da Necessidade da Contratação”), 4º parágrafo, substituir “Art 75, inciso II da Lei 14.133/2021” por “Art. 75, inciso I, da Lei nº 14.133/21”.

2.7- 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), agente público e 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 14.133/21⁴.

III. CONCLUSÃO

1) Repisando, então, o que já dito alhures, entende-se que, no caso em foco (em que a aventada contratação está orçada em **R\$ 118.569,25**), **há, aqui, subsunção dos fatos à norma prevista no art. 75, I, da Lei nº 14.133/21**, e, por isso, **a cogitada contratação direta se revela juridicamente viável, à luz do referido dispositivo**, desde que, antes, de todo modo, seja o processo instruído com os seguintes documentos e informações (indicados ao longo do parecer; ora rememorados), a serem subscritos/ratificados pelo titular da SO, quando cabível:

- i. **confirmação, pela Unidade Requisitante, da utilização ou não da dispensa de licitação na forma eletrônica, devendo, em caso negativo, ser apresentada justificativa;**
- ii. **declaração de não fracionamento de despesa;**
- iii. **realização das adequações, sugeridas nos itens 2.6.6.1 e 2.6.6.2 do parecer, no TR e na minuta de contrato constantes dos autos;**
- iv. **justificativa, para além do menor preço, do critério de escolha do fornecedor;**
- v. **autorização para a Contratação Direta pela autoridade competente (no caso, a titular da SO);**
- vi. **autorização do Comitê Gestor de Contratos e Convênios;**
- vii. **prévio e integral empenhamento da despesa da pretensa contratação**

⁴ 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.

2) **Uma vez** (e, na verdade, somente se) **atendidas as condicionantes listadas acima, e após aprovação – se, claro, de acordo – do presente parecer pelo Sr. PGM, sugere-se, na sequência, adoção sucessiva das seguintes providências:**

- i. pela STDA/SSLICOM: a) formalização, se necessário, do **processo próprio de dispensa** de licitação; b) através da Supervisão de Mercado, **avaliar a adequação da pesquisa de preços realizada pela unidade consulente e, se for o caso, ampliá-la por meio de outras fontes**, à luz do art. 23 da NLL;
- ii. remessa dos autos ao **STDA/SSADM/DGDA** e à **STDA/SSLICOM**, para **publicação da autorização da contratação direta** (item 5.2 supra) nos atos do governo da pjf (art. 72, p. único, da Lei nº 14.133/21) e no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, respectivamente;
- iii. **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), e **publicação do extrato respectivo nos atos do governo (pelo DGDA) e no PNCP (pela SSLICOM)**;
- iv. ao final, **acompanhamento e fiscalização, pela SO, da execução do objeto da contratação**, nos termos do art. 117 da NLL.

É o parecer.

Em 17/12/2024

Gustavo Andrade Dantas
Procurador Municipal
Matrícula nº 39989204 – OAB-MG nº 102.520
PGM/DEPLIC – Gerente

Aline Ramos Carrão
Assessora
PGM/DEPLIC



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 7AD2-DDA8-5672-E843

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



GUSTAVO ANDRADE DANTAS (CPF 060.XXX.XXX-43) em 17/12/2024 10:15:03 (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/7AD2-DDA8-5672-E843>