



Parecer nº 106/2024
Processo nº E-2024/2110633
Procedência SEMAS
Interessado SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE
Procuradora ROBERTA CARVALHO DA SILVA

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO.
CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA.
AQUISIÇÃO DE CAMISAS,
MOCHILAS-SACOS, BRINDES E
CONFECCÃO DE CARTÕES DE VISITA.
ART. 75, XV, DA LEI FEDERAL Nº
14.133/21. ANÁLISE JURÍDICA.
POSSIBILIDADE COM RESSALVAS.**

1 RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de solicitação de **contratação direta, por dispensa**, com base no art. 75, XV, da Lei Federal nº 14.133/21, para aquisição de camisas, mochilas-sacos, brindes e confecção de cartões de visita para a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS/PA.

Consta nos autos:

- Seq. 1: Documento de formalização de demanda;
- Seq. 3: Estudo Técnico Preliminar;
- Seq. 4: Análise de Riscos;
- Seq. 5: Termo de Referência;
- Seq. 10: Atestado De Disponibilidade Orçamentária;
- Seq. 13: Pesquisa de preços realizada: com fornecedores diretos, SIMAS e Painel de Preços;
- Seq. 17: Orçamento Estimado;
- Seq. 22: Portaria de Designação de Agentes de Contratação;
- Seq. 23-27: Decreto de nomeação do Secretário e Portaria de delegação de competência da autoridade competente;



- Seq. 28: Declaração de inexistência de fatos supervenientes;
- Seq. 29: Certidão municipal negativa;
- Seq. 30: Certidão de regularidade do FGTS;
- Seq. 31: Certidão negativa estadual;
- Seqs. 32/33: Documento referente à representação da
- Seq. 35: Minuta de contrato de dispensa.

Assim, vieram os autos para análise e manifestação acerca da regularidade jurídica da referida dispensa de licitação.

É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

2 ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, deve-se esclarecer que o presente exame limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria proposta e de regularidade processual, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargo dos órgãos competentes desta Secretaria.

Muito embora o procedimento licitatório seja obrigatório, a Constituição ressalvou no inciso XXI de seu art. 37 a possibilidade de contratação direta nos casos previstos por lei, o que coube à Lei nº 14.133/21. Em nível estadual, a matéria também deve ser lida em conformidade com as disposições dos Decretos Estaduais nº 2.939/23, 2.940/23 e 3.037/23.

Da análise do processo, verifica-se que o fundamento utilizado para a realização da contratação através de dispensa é a do inciso XV do art. 75 da Lei nº 14.133/21:

Art. 75. É dispensável a licitação:

XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;

Desse modo, entende-se como regra a obrigatoriedade de licitar para contratar instituição sem fins lucrativos dedicada à recuperação social do preso,



somente sendo admitida a contratação direta quando satisfeitos os requisitos impostos pela própria lei de licitações para caracterização de tais situações excepcionais

No presente caso, entende-se que a Associação Polo Produtivo do Pará – Fábrica Esperança atende os requisitos legais exigidos, por ser uma associação voltada estatutariamente a promover a educação, elevação de escolaridade, promoção de esporte cultura e lazer, em especial condenados à pena privativa de liberdade, que estejam cumprindo em regime fechado, aberto, regime semiaberto, prisão domiciliar, egressos do Sistema Penitenciário do Estado do Pará etc., vide arts. 2º, 3º, 4º e 5º do Estatuto Social anexado aos autos (Seq. 33).

Quanto à exigência de reputação ético-profissional, sabe-se que a Fábrica Esperança atua desde 2006 com a finalidade de promover a reintegração social, através da geração de emprego e renda, de indivíduos condenados à pena privativa de liberdade que estejam cumprindo pena.

Nesse tópico, ensina Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

Reputação é também requisito à válida aplicação desse inciso e diz respeito ao conceito de que desfruta a instituição perante a sociedade na qual exerce as funções, a sua fama, o seu renome.

Estabelece a lei que a reputação seja avaliada pelos fatores ético-profissionais, sem considerar, portanto, a localidade, o patrimônio ou mesmo esses fatores, se condizentes diretamente com as pessoas instituidoras da entidade. Não só o que faz, mas também o porquê faz já que não pode ter fins lucrativos, com também a forma como realiza a sua função. (FERNANDES, p. 494)

Desse modo, entende-se não haver óbice jurídico na pretensa contratação, considerando que o caso se amolda ao previsto no art. 24, inciso XIII da Lei Federal nº 8.666/1993, sendo a instituição dedicada à recuperação social do preso, de inquestionável e notória reputação, sem fins lucrativos.

Ademais, quanto à justificativa de preço requerida pelo art. 23, da Lei Federal nº 14.133/21, observa-se que atende ao preço de mercado, tendo em vista que o valor oferecido pela Associação é menor e mais vantajoso, quando comparado aos valores da pesquisa de mercado.

Afigurando-se viável a contratação direta da Fábrica Esperança, nos termos do inciso XV do art. 75 da Lei nº 14.133/21, observa-se, quanto às minutas do contrato, que esta encontra-se adequada aos ditames legais.

Oportunamente, salienta-se a necessidade de todos os documentos comprobatórios de regularidade fiscal e trabalhista da pretensa contratada



estarem atualizados e vigentes no momento da efetivação da contratação, consoante previsto no art. 62 da Lei nº 14.133/21.

Em sequência, cabe avaliar a instrução processual.

Em um momento inicial, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida, definirá um objeto a ser contratado, inclusive adotando providências acerca da elaboração de projetos, apuração da compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias, o que foi observado nos procedimentos adotados nos autos.

Nesse sentido, a Lei de Licitações, em seu art. 12º, exige que o feito seja regularmente instruído, inclusive nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação. As formalidades, portanto, devem ser observadas pela Administração.

Do mesmo modo, o Decreto nº 2.939/2023 enuncia no art. 3º as peças obrigatórias a serem apresentadas no presente caso, senão vejamos:

Art. 3º A fase preparatória é responsabilidade de múltiplos agentes integrantes das unidades e instâncias de gestão envolvidas nos processos de contratação e se materializa por meio de processo administrativo, autuado por meio eletrônico, contendo obrigatoriamente as seguintes peças, ordenadas na sequência abaixo descrita:

- I - documento de formalização da demanda;
- II - estudo técnico preliminar;
- III - análise de riscos;
- IV - termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- V - orçamento estimado;
- VI - atestado de disponibilidade orçamentária;
- VII - minuta do edital ou do aviso de dispensa eletrônica, caso se trate respectivamente de licitação ou dispensa eletrônica;
- VIII - minuta de contrato;
- IX - parecer jurídico; e
- X - autorização do ordenador de despesa.

Nesse diapasão, verifica-se que encontram-se presentes nos autos: Documento de Formalização de Demanda (Seq. 1); Estudo Técnico Preliminar (Seq. 3); Análise de Riscos (Seq. 4); Termo de Referência (Seq. 5); Atestado De Disponibilidade Orçamentária (Seq. 10); Orçamento Estimado (Seq. 17)

Todavia, fazem-se as seguintes observações:

Em relação ao Estudo Técnico Preliminar (Seq. 3), entende-se que não se trata da contratação de serviço, e sim aquisição de bens. Ademais, no que diz respeito a divisão em itens, o setor técnico entendeu que a solução não será dividida em itens, por ser “tecnicamente inviável”.



Quanto à divisão da licitação, esta pode se dar por itens ou por lotes, por oportuno, cabe ressaltar a distinção de licitação por itens e de licitação por lotes, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União:

Na licitação por item, há a concentração de diferentes objetos num único procedimento licitatório, que podem representar, cada qual, certame distinto.

De certo modo, está-se realizando “diversas licitações” em um só processo, em que cada item, com características próprias, é julgado como se fosse uma licitação em separado, de forma independente.

Quando dividida a licitação em itens, tem-se tantos itens quantos o objeto permitir. Na compra de equipamentos de informática, por exemplo, a licitação pode ser partida nos seguintes itens: microcomputador, notebook, impressora a laser, impressora a jato de tinta; e na de material de expediente, caneta, lápis, borracha, régua, papel, cola, dentre outros.

Deve o objeto da licitação ser dividido em itens (etapas ou parcelas) de modo a ampliar a disputa entre os licitantes. Deve ficar comprovada a viabilidade técnica e econômica do feito, ter por objetivo o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a preservação da economia de escala.

(...)

Licitação em lotes ou grupos, como se itens fossem, deve ser vista com cautela pelo agente público, porque pode afastar licitantes que não possam habilitar-se a fornecer a totalidade dos itens especificados nos lotes ou grupos, com prejuízo para a Administração.

Em princípio, essa divisão só se justifica quando o lote ou grupo for constituído de vários itens para um só local ou ambiente. Por exemplo: compra de móveis, em que todos os itens constantes do lote ou grupo, destinados a um determinado ambiente, devem ser adquiridos de uma só empresa, de forma a manter idêntico estilo, modelo, design etc. (TCU. Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 238-239).

Em relação a essa temática existe a Súmula 247 do TCU que determina:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com



relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Por oportuno, colaciona-se a orientação do Tribunal de Contas da União, no sentido de que a formação de grupos (lotes) deve ser precedida de forte justificativa:

9.3.1. a opção de se licitar por itens agrupados deve estar acompanhada de justificativa, devidamente fundamentada, da vantagem da escolha, em atenção aos artigos 3º, § 1º, I, 15, IV e 23, §§ 1º e 2º, todos da Lei 8.666/1993; (...) 9.3.4. a pesquisa de mercado, prevista no art. 7º, do Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013, deverá se conformar às características do objeto a ser licitado, possíveis de impactar no preço pesquisado, a exemplo das quantidades a serem adquiridas, do agrupamento de produtos e do critério de regionalização dos lotes, definidos no Pregão SRP 96/2012 (TCU. Acórdão 1592/2013. Plenário.)

Diante disso, **a regra é a realização de licitação por itens, exigindo-se justificativa adequada para a realização de certame por lotes, além da demonstração da vantagem desta última, posto que neste último a competitividade acaba, de certa forma, sendo diminuída, já que impõe-se a um único licitante a cotação de preço global para todos os itens que compõem o lote.**

Destarte, não se vislumbram nos autos justificativa apta a excepcionar a regra da licitação por itens, visto que a justificativa apresentada foi a seguinte:

Levando-se em consideração as características técnicas e a forma de contratação, os itens foram agrupados em lote único. A disposição por lote em diversos itens busca tão somente a identificação individualizada de cada tipo de bens e a respectiva representatividade no conjunto da contratação. Desta forma, a contratação por lote garante a sua unicidade técnica.

A contratação por lote também tem como objetivo atender ao princípio da economicidade, por promover o melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recurso financeiro.

Por todo o exposto, evitando prejuízo ao conjunto dos itens a serem fornecidos, esta contratação será realizada por lote único.

Assim, **recomenda-se a realização da contratação por itens ou, então, que seja melhor justificado a contratação por lote único.**

Outrossim, no que se refere a planilha de estimativa de custos, é sabido que deve ser observada a Instrução Normativa nº 02-SEAD, de 06/11/2018, consentânea com a reiterada jurisprudência do Tribunal de Contas da União.



É importante ressaltar, também, a questão da habilitação. De modo geral, imagina-se que a habilitação somente é cabível na licitação. Entretanto, apesar da dispensa de licitação ser um procedimento de menor exigência em termos formais, é entendimento da melhor doutrina, que a Administração deverá verificar se o interessado tem condições efetivas para ser contratado.

Ademais, ressalta-se que **não consta nos autos anuência do dirigente máximo do órgão e autorização do ordenador de despesas para a dispensa de licitação.**

Frisa-se também quanto a necessidade de formalização da designação dos fiscais do contrato quando da celebração do contrato, com expressa ciência do encargo, e publicação de portaria de designação no Diário Oficial do Estado.

Oportunamente, deve-se salientar o Decreto Estadual nº 955/2020 estabeleceu medidas de austeridade para o reequilíbrio fiscal e financeiro do Estado no âmbito dos órgãos da Administração Pública, devendo ser observado pelo setor competente se o objeto da presente aquisição se enquadra nas hipóteses contidas no art. 1º, § 1º, incisos I a III do mesmo. Caso contrário, deverão ser seguidas as demais disposições constantes do citado ato normativo. Vejamos:

§ 1º. Excetua-se às regras deste Decreto as despesas:

I – realizadas com recursos oriundos de operação de crédito interna ou externa, de transferência voluntária de outros entes para o Estado do Pará ou resultante de outro tipo ajuste que tenha vinculação quanto à natureza do gasto público;

II – necessárias ao enfrentamento da pandemia da COVID-19, enquanto perdurar o estado de calamidade pública dela decorrente, assim devidamente justificadas e identificadas pelo ordenador de despesa e que deverão seguir as normas previstas na Lei Federal n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e no Decreto Estadual n. 619, de 23 de março de 2020; e

III – realizadas com recursos de Fundos Estaduais.

§ 2º A realização das despesas enumeradas no § 1º deste artigo deve ser comunicada ao Grupo Técnico de Ajuste Fiscal (GTAF).

Isto posto, opina-se pela possibilidade jurídica do presente pleito, porém a despesa deve ser comunicada ao GTAF, na forma do art. 1º, § 2º do Decreto Estadual nº 955/2020.

3 CONCLUSÃO



Diante do exposto, opina-se pela **viabilidade jurídica da presente contratação direta, por meio de dispensa de licitação, com fundamento no art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/21, com a Associação Polo Produtivo do Pará – Fábrica Esperança**, desde que cumpridas previamente as seguintes **ressalvas**:

- a) Verifica-se que trata-se de processo de aquisição de bens e não de contratação de serviços, assim, requer-se o ajuste dos instrumentos juntados nos autos;
- b) Em relação ao critério de seleção, vislumbra-se que a dispensa de licitação visada no presente processo é a do art. 75, XV, da Lei Federal nº 14.133/21 e não a do inciso XIV, conforme previsto nos documentos;
- c) Recomenda-se a realização da contratação por itens ou, então, que seja melhor justificado a contratação por lote único, visto que a regra é a divisão em itens, visando primar a competitividade;
- d) Deve ser aprovado o Termo de Referência, bem como autorizada a dispensa de licitação pela autoridade competente;
- e) Com relação ao Termo de Referência (Seq. 5), o setor técnico entendeu pela necessidade de habilitação técnica. Todavia, tratando-se a presente contratação de bens comuns, opina-se pela desnecessidade de habilitação técnica;
- f) Deve ser certificado nos autos, pelo setor responsável, que não há execução orçamentária, contábil e financeira para o mesmo grupo de objetos neste exercício de 2024, de modo que fique afastada a hipótese de fracionamento de despesa, vedada por lei;
- g) Devem ser juntadas nos autos as certidões de regularidade jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira da empresa.
- h) Com relação à minuta contratual (Seq. 35):
 - Deve ser adotada a correta formatação da minuta prevista no Manual de Contratações Públicas da PGE/PA;
 - Não trata-se de dispensa eletrônica e sim dispensa com base no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021;
 - O objeto está equivocado, em razão da presente contratação visar a “aquisição de camisas, mochilas-sacos, brindes e confecção de cartões de visita” e não a “aquisição de material de cozinha e copa, para atender a sede da SEMAS-PA para o período de doze (12) meses”;
 - Não foi indicado o índice a ser aplicável em caso de reajuste,



PGE

**NUCADIN - NÚCLEO CONSULTIVO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E
INDIRETA**

que é obrigatório na NLLC.

Nos moldes do art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer, contados da data de sua assinatura, 20 (vinte) dias úteis, no caso de contratação direta;

Por oportuno, deve ser observado pelo setor competente se o objeto da presente aquisição se enquadra nas hipóteses contidas no art. 1º, § 1º, incisos I a III do Decreto Estadual nº 955/2020, caso contrário, deverão ser seguidas as demais disposições constantes do citado ato normativo. Destarte, sugere-se a disponibilização no Portal Compras Pará, de todas as informações referentes à dispensa do procedimento licitatório, conforme exigido pelo Decreto nº 2.313/2018.

Assim, uma vez cumpridas as recomendações acima, ressalta-se que não há necessidade de retorno dos presentes autos para CONJUR.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Belém/PA, 09 de Maio de 2024.

(assinado eletronicamente)

ROBERTA CARVALHO DA SILVA
Procuradora do Estado do Pará



ASSINATURAS

Número do Protocolo: 2024/2110633

Anexo/Sequencial: 37

Este documento foi assinado eletronicamente na forma do Art. 6º do Decreto Estadual Nº 2.176, de 12/09/2018.

Assinatura(s) do Documento:

Assinado eletronicamente por: Roberta Carvalho da Silva, **CPF:** ***.156.282-**

Em: 13/05/2024 07:29:38

Aut. Assinatura: 45b306d657a2cf9e1ec06d504854c366dc709b150a25cc6e45e82327990ddd89



Identificador de autenticação: 3bdb4ce8-25c0-4c54-87f0-b8333c0fff91

Confira a autenticidade deste documento em
<https://www.sistemas.pa.gov.br/validacao-protocolo>