



PROCESSO Nº 1231/24
CMS/FL. Nº 150
R

**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

PROCESSO Nº 1231/2024.

REQUERENTE: COORDENADORIA DE LICITAÇÃO.

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE LINK ADICIONAL DE INTERNET.

PARECER Nº 789/2024.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento de contratação de um link adicional de internet, no valor estimado de **R\$ 2.130,00 (dois mil, cento e trinta reais)**.

Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- documento de formalização da demanda (fls. 02)
- relação de fornecedores cadastrados (fls. 07)
- estudos técnicos preliminares (fls. 09/18)
- mapa de gerenciamento de riscos (fls. 19/23)
- termo de referência (fls. 24/32)
- pesquisa de preços (fls. 33/118)
- mapa comparativo de preços (fls. 119/122)
- certidões habilitatórias e contrato social (fls. 124/139)
- justificativa da dispensa de licitação (fls. 143/145)
- indicação da disponibilidade orçamentária (fls. 147)



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 - DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

1231/24
CMS/FL. N. 151
D

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.

(Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

2.2 - DA VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI N.º 14.133, de 2021 COM A LEI N.º 8.666, de 1993, A LEI N.º 10.520, de 2002 E A LEI N.º 12.462, DE 2011.

Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei n.º 14.133, de 2021 com a Lei n.º. 8.666, de 1993, Lei n.º 10.520, de 2002 e a Lei n.º 12.462, de 2011 (art. 191, da Lei n.º 14.133, de 2021 e item 217 do PARECER n. 00002, de 2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716, de 2019-43, sequencial 460), como se observa a seguir:

217. Ante o exposto, conclui-se que: [...] b) a utilização de mesmos detalhamentos normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico dos administrados e incerteza das consequências jurídicas; c) não é possível que os regulamentos editados na égide das



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11 sejam recepcionados pela Lei nº14.133, de 2021, enquanto todos esses diplomas continuem em vigor, a luz do art. 191, parte final, da Lei nº 14.133/21 - ressalvada a possibilidade de que um novo ato normativo, editado pela autoridade competente, estabeleça expressamente a aplicação de tais regulamentos para a nova legislação (PARECER n. 00002, de 2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716, de 2019-43, sequencial 460).

2.3 - PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

2.3.1 - Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 9º, da IN SEGES nº 58, de 2022. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:



PROJ. N.º 1231 / 24
CMS/FL. N.º 152
R

**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);
- estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI);
- justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VII);
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII).

Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9º, da IN SEGES nº 58, de 2022, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 9º, § 1º, da IN SEGES nº 58, de 2022.

No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar **às fls. 09/18** dos autos, bem como que o referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela legislação de referência e IN SEGES nº 58/2022.

2.3.2 - Gerenciamento de riscos



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

Cabe pontuar que **"Mapa de Riscos"** não se confunde com cláusula de **matriz de risco**, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.

Assim, a idealização e elaboração do "Mapa de Riscos" não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir **a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual** (item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

Quanto ao mapa de gerenciamento de riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi confeccionado consoante se extrai das **fls. 19/23**, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

2.3.3 - Termo de referência

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos



PROJ. N.º 1231/24
CMS/FL. N.º 153
R

**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

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 e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado (**fls. 24/32**).

Recomenda-se que a Administração analise se as exigências de qualificação técnica/econômico-financeira, guardam compatibilidade e proporcionalidade com as peculiaridades do objeto contratual a ser executado, aferidas por meio da análise da complexidade do objeto, da essencialidade do serviço e dos riscos decorrentes de sua paralisação em função da eventual incapacidade econômica/técnica da contratada em suportar as obrigações contratuais (art. 37, XXI, da Constituição Federal e art. 70, III, da Lei nº 14.133, de 2021).

Alerta-se que exigências de qualificação técnica/econômico-financeira excessivas vêm sendo reputadas como ilícitas pelos órgãos de controle, pois tendem a restringir a competitividade.

Nesse contexto, em análise eminentemente perfunctória e formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas no inciso XXIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021.

Dito isto, passaremos a destacar, nos tópicos seguintes, pontos específicos do planejamento da contratação, considerados essenciais à avaliação da regularidade geral do presente procedimento.



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

2.3.4 - Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos de serviço a partir de método amparado por documentos juntados aos autos (**fls. 09/18**).

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133, de 2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

Registre-se que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, quais sejam:

- a) prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;



PROJ. Nº 1231 / 24
CMS/FL. Nº 154
D

**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

- b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;
- c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

Recomenda-se que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas no Termo de Referência atendem às premissas acima citadas.

Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 9º, I, §2º, da IN SEGES nº 58, de 2022).

2.3.5 - Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

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



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

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.

No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 47, II, § 1º, Lei nº 14.133, de 2021):

- I - a responsabilidade técnica;
- II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;
- III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os bens a serem adquiridos, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, conforme Acórdão TCU nº 1972, de 2018-Plenário (Rel. Min, Augusto Sherman, 22/08, de 2018):

30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.

[...]

32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.

33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.

34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso)



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

Verifica-se que a presente contratação visa adquirir link adicional de internet, razão pela qual cumpre-nos alertar para o fato de que a presente dispensa poderá configurar fracionamento de licitação, em virtude de já existir contrato vigente com o mesmo objeto.

Nesse aspecto, convém ressaltar o que dispõe o art. 49 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual a Administração poderá, mediante justificativa expressa, contratar mais de uma empresa ou instituição para executar o mesmo serviço, desde que essa contratação não implique perda de economia de escala, bem como atenda aos seguintes requisitos:

- A. o objeto da contratação puder ser executado de forma concorrente e simultânea por mais de um contratado;
- B. a múltipla execução for conveniente para atender à Administração.

Ante o exposto, **recomendamos** que a Administração se atente ao aqui exposto antes de dar prosseguimento ao feito, bem como apresente justificativa para adoção da medida prevista no dispositivo supracitado.

2.3.6 - Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas. Necessidade de ampla pesquisa mercadológica.

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de serviços, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021).



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos da contratação deixará de ser examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

Ressalta-se, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SEGES/ME nº 65, de 2021. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:

1. a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;
2. a pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo: identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método estatístico aplicado para a definição do valor estimado; justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável; memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte, justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta (art. 3º).



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

3. na pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não (art. 5º).
4. quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, deverá ser observado o prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado e obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: descrição do objeto, valor unitário e total; número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; endereço físico e eletrônico e telefone de contato; data de emissão e nome completo e identificação do responsável, bem como registro nos autos da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação (art. 5º, § 2º);
5. os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais (art. 6º, §§ 3º e 4º);
6. entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas a "composição de custos unitários



1231/24
CMS/FL. N. 157
E

**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Paineis de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente" e as "contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente", **em detrimento** da "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 atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso), de "pesquisa direta" com fornecedores (desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital) e de "pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas (desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital), cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 5º, § 1º;



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

7. na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto (art. 4º).

8. justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação (art. 6º, §§ 1º, 2º e 3º).

Adicionalmente, é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.

Considerando que se trata de matéria técnica, cabe à Procuradoria orientar a respeito do tema, sem necessariamente fazer juízo de valor a respeito do resultado da pesquisa.



1231/24
CMS/FL. N. 158
R

**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

No caso, foram estimados os custos unitário e total da contratação às fls. 202/206, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços realizada mediante consulta, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços obtidos (**fls. 119/122**).

2.3.7 - Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

A Lei Complementar n.º 123/2006, em seu art. 48, inciso I, e a Lei n.º 14.133/2021, em seu art. 3º, §3º, asseguram tratamento diferenciado e favorecido às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), incluindo a possibilidade de reserva de cota exclusiva em contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00.

De acordo com a Orientação Normativa AGU n. 47, de 2014, é obrigatória a participação exclusiva de ME e EPP na licitação quando os itens ou lotes/grupos tiverem valor igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do valor da contratação não ultrapassa R\$ 80.000,00, razão pela qual **recomendamos** a observância do disposto na legislação quanto ao tratamento diferenciado destinado às microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame.

2.4 - DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA



1231/24
CMS/FL. N. 159
e

**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, consta às fls. 213 a nota de reserva acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52, de 2014 (*"As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000"*).

Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101, de 2000).

2.5 - DA PREVISÃO LEGAL DA CONTRATAÇÃO DIRETA.

As aquisições e contratações públicas seguem, em regra, o princípio do dever de licitar, previsto no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal.



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

Entretanto, o próprio comando constitucional esclarece que a lei poderá estabelecer exceções à regra geral, conforme se depreende da expressão "ressalvados os casos especificados na legislação".

"Art. 37. [...]

[...]

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."

Nessa esteira, a lei poderá prever hipóteses em que a contratação será feita de forma direta, dispensando-se o procedimento de licitação. Essas hipóteses constam no regulamento geral das licitações, a Lei n.º 14.133/21, onde estão previstos os casos em que é prescindível a licitação.

O processo de licitação poderá ser dispensável nas hipóteses descritas no art. 75 da legislação de regência, nas quais em tese seria viável a competição, porém por comando normativo expresso, bem como em decorrência das circunstâncias fáticas que envolvem tais eventos, o gestor poderá dispensar a realização de licitação.

Nesse diapasão, por tratar de medida excepcional, as hipóteses plasmadas no art. 75 da lei nº 14.133/2, são taxativas e demandam interpretação restritiva, de forma



1231/24
GMS/FL. N. 160
P

**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

que, caso o gestor contrate diretamente fora dos parâmetros e requisitos ali definidos, incorrerá em crime previsto no art. 337-E do mesmo diploma, cuja conduta tipificada importa em "possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei".

Assim, medida que se impõe é a da observância do que estipula a Nova Lei de Licitações em seu artigo 75, inciso II, segundo o qual é dispensável a licitação para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de aquisição de bens que não envolvam serviços de engenharia.

A licitação não é um fim em si mesmo, de forma que o dever de licitar precisa ser aplicado em consonância com os demais princípios aplicáveis à Administração, tais como a economicidade, a eficiência, a proporcionalidade e a razoabilidade.

Portanto, para que não haja afronta a outros princípios aplicáveis à gestão pública, deve o administrador, nas hipóteses de dispensa de licitação, selecionar a melhor proposta utilizando-se de outras formas capazes de resguardar a isonomia e a impessoalidade da contratação.

A hipótese supramencionada correspondente à situação de compra direta mais comum na rotina do administrador público, sendo um importante instrumento de gestão, pois permite atender às demandas de caráter e eventual, muitas vezes urgentes.

A correta caracterização da dispensa em razão do valor pressupõe uma rica e criteriosa pesquisa de preços no mercado, como forma de combater a tendência de os preços se aproximarem do valor limite da contratação ou, em outras



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

palavras, evitando que o procedimento, por ser menos formalista, induza o sobrepreço.

Desta forma, afirma Justen Filho:

“A dispensa de licitação verifica-se em situações, em que, embora viável a competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público. Justifica-se pelo fato de que se parte do princípio de que a licitação produz benefícios para a Administração e esses benefícios consistem em que a Administração efetivará (em tese) contratação mais vantajosa do que realizaria se a licitação não tivesse existido. Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir”. (JUSTEN, Filho, Marçal, 2000)

Assim, o Gestor Público utiliza do critério, quanto mais simples forem as formalidades da licitação, mais célere será o procedimento licitatório e valor menor a ser despendido pela Administração Pública.

Carlos Ari Sundfeld, mencionado por Fernando Anselmo Rodrigues, argumenta sobre assunto:

“Se o caso concreto não é daqueles onde se vislumbra a real inconveniência de licitar, a dispensa não se justifica, mesmo quando, à primeira vista, ela pareça enquadrar-se na descrição normativa tomada em abstrato. Cada hipótese de dispensa



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

descrita na lei tem por trás uma finalidade de interesse público a ensejá-la. Se, em virtude das peculiaridades do caso concreto, tal finalidade não é atingida com a dispensa, a norma não pode incidir". (RODRIGUES, Fernando, Anselmo, 2002 apud SUNDFELD, Carlos Ari.)

Isto posto, sem mais delongas, observo que o valor apurado para a aquisição dos bens móveis pretendidos pela Administração perfaz a quantia de **R\$ 2.130,00 (dois mil, cento e trinta reais)**, o que não ultrapassa o limite imposto, como epigrafado, para se adotar a dispensa do processo licitatório, motivo pelo qual entendemos que o presente requisito resta preenchido.

A despeito disso, convém ressaltar que para fins de aferição dos valores que atendam aos limites para a contratação direta, já destacados alhures, deve-se considerar o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade, cabendo à Coordenadoria de Licitações e Contratos diligenciar neste sentido.

2.6 - DAS NORMAS GERAIS PREVISTAS NO ARTIGO 72 DA LEI Nº 14.133/2021.

O artigo 72 da NLLC traz o rol de documentos que deve instruir o processo de contratação direta, consoante se vê a seguir:

"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:



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

- 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.”.

Ante o exposto, recomendamos à Coordenadoria de Licitações e Contratos observar o cumprimento dos requisitos legais ora elencados.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pelo **PROSSEGUIMENTO DO FEITO, COM RESSALVAS**, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas na fundamentação supra, que integra o presente parecer, em especial as seguintes:

- a. Autorização da autoridade competente para a contratação;



1231 124
CMS/FL. N. 162
e

**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL**

- b. Manifestação e apresentação de justificativa (a qual não poderá ser genérica e padronizada) quanto ao disposto no art. 49 da Lei nº 14.133/2021, no que concerne à existência de mais de um contrato com o mesmo objeto;
- c. Observância do disposto no art. 48 da LC 123/06 e no §3º do art. 3º da Lei nº 14.133/2021, no que atine à participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte, por se tratar de contratação cujo valor não transborda o limite de R\$ 80.000,00.

Em tempo, ressalva-se o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

É o parecer.

À consideração superior.

Serra – ES, em 14 de novembro de 2024.

**LUIZ GUSTAVO
GALLON
BIANCHI**

Assinado de forma
digital por LUIZ
GUSTAVO GALLON
BIANCHI
Dados: 2024.11.14
13:12:01 -03'00'

LUIZ GUSTAVO GALLON BIANCHI
PROCURADOR
MATR. 4075277