



Processo nº: 88687116/2021

Interessada : Semana da Conciliação / 2021 – Procuradoria Geral

Assunto : Empenho

PARECER Nº 2106/2021 – PEAA

Ementa: Contratação Direta. Dispensa em razão do valor. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021). Prestação de serviços de locação, montagem, desmontagem, transporte, mobiliário e estrutura com equipamentos para atender a Procuradoria-Geral do Município – PGM na realização da Semana Nacional de Conciliação - SNC.

1. Relatório

Trata-se de processo autuado¹ com o objetivo de contratação de empresa para a prestação dos serviços de locação, montagem, desmontagem, transporte, mobiliário e estrutura com equipamentos para atender a Procuradoria-Geral do Município – PGM na realização da Semana Nacional de Conciliação – SNC, que ocorre por um período de 5 dias (segunda a sexta), tal como apontado pelo Termo de Referência (fls. 09-11-v.)

Constam dos autos em síntese e no que importa para a presente manifestação: a) Memorando nº 004/2021 – PGM (fls. 03-06); b) Termo de Referência (fls. 09-11-v.); c) Orçamentos (fls. 12-22); d) Documentação da empresa Técnicas Promocionais de Eventos LTDA (fls. 23-27); e) Certidões de Regularidade Fiscal atualizadas perante o Município de Aparecida de Goiânia, Estado de Goiás, União (esta positiva com efeitos de negativa), de regularidade trabalhista e perante o FGTS (fls. 28-32); f) Declaração Negativa de Fracionamento (fl. 33); g) Declaração de Compatibilidade de Preços (fl. 34); i) Autorização emitida pela Procuradora Geral do Município (fl. 35); j) Estimativa de Preço do Pedido,

¹ Decreto nº 3.751 de 06/08/2021



Pedido de Compra, Mapa de Preços e Nota de Pré Empenho (fls. 36-50); k) Solicitação Financeira (fl. 51).

É o relatório.

2. Fundamentação Jurídica

a) Da responsabilidade do Parecerista

Preliminarmente, salienta-se que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

À evidência, o Código de Processo Civil, cujo Título VI estabelece normas sobre a Advocacia Pública, determina, em seu artigo 184, que “o membro da Advocacia Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções”, pelo que garante o exercício das funções do Procurador, consideradas essenciais à justiça pelos artigos 131 e 133 da Constituição Federal², com a garantia da inviolabilidade por seus atos e manifestações no exercício da profissão.

Importa registrar, ainda, que a presente análise se restringe aos aspectos jurídicos da matéria aqui versada, não lhe competindo adentrar em questões afetas à conveniência e oportunidade dos atos praticados pela Administração.

b) Da Contratação direta por dispensa de licitação. Aplicação da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021).

² Interpretação extensiva à Advocacia Pública Municipal.



As aquisições e contratações das entidades públicas devem seguir, obrigatoriamente, um regime legal. O fundamento principal para tanto encontra-se previsto no art. 37, XXI da Constituição Federal de 1988, que determina que, 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.

A licitação foi o meio encontrado pela Administração Pública para tornar isonômica a participação de interessados em procedimentos que visam suprir as necessidades dos órgãos públicos através de serviços disponibilizados por pessoas físicas e/ou jurídicas nos campos mercadológicos local, regional e nacional. Ademais, busca-se com a licitação conseguir a proposta que seja mais vantajosa para as contratações efetivadas pelo Poder Público.

Nos autos em testilha, a Procuradoria-Geral do Município pretende utilizar a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021), para se valer da hipótese legal prevista no art. 75, inciso II, de dispensa de licitação para contratação que envolve valor inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de serviço não compreendido como de engenharia.

Com relação ao ponto, importante destacar que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos entrou em vigor na data de sua publicação, conforme indica o seu art. 194. No entanto, estabeleceu-se um “regime de transição suave”, uma vez que as leis anteriores que disciplinam a matéria (Lei 8.666/93, Lei 10.520/2002 e Lei 12.492/2011) não foram revogadas de forma imediata, estando vigentes, ainda, por mais 2 (dois) anos, contados da data de promulgação da nova lei. Assim, elas encontram-se vigentes até 1º de abril de 2023.



Segundo disposição do art. 191 da Lei 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração **poderá optar** por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a **opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.**

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência. (Grifo nosso).

O regime de transição suave, portanto, nada mais é do que a possibilidade de, no período de 2 anos contados da publicação da Lei 14.133/2021, o gestor poder escolher se pretende contratar com base nas leis anteriores ou com base na nova Lei, com o propósito de se adequar, de forma gradual, a todas as exigências do novo regime, bem como de treinar e capacitar seus servidores e responsáveis para aplicação correta das novas disposições.

Dessa forma, deve-se deixar claro, no aviso ou instrumento de contratação direta, qual lei será aplicada ao caso concreto, sendo **expressamente vedada a combinação de dispositivos dos dois regimes.**

Nesse sentido, observa-se que o Despacho/Autorizo n. 12.035/2021, contém expressamente a previsão de que o fundamento para a dispensa pretendida se encontra no art. 75, II da Lei 14.133/2021. Não obstante, é impreterível que seja publicado ato que autoriza a dispensa no sítio eletrônico oficial da Administração e no PNCP, nos termos exigidos pelo art. 72, parágrafo único c/c arts. 94 e 174 da, Lei n. 14.133/21³.

³ 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:

[...]

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.

[...]



O novo regime aumentou o limite da dispensa de licitação para compras e serviços que não se enquadram como de engenharia, de R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos)⁴ para R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Portanto, verifica-se que a nova lei aumentou o limite permissivo de dispensa de licitação.

Todavia, para utilização do novo limite permissivo de dispensa, **faz-se imprescindível se utilizar de toda a sistemática prevista na nova Lei**, haja vista a proibição de utilização cumulada dos regimes, conforme previsão contida no art. 191 da Lei 14.133/2021.

A dispensa de licitação pública em razão do valor econômico do contrato encontra seu principal fundamento no **princípio da economicidade**, bem como da **proporcionalidade**, na medida em que deve haver relação proporcional entre os gastos da Administração Pública com o procedimento licitatório e as vantagens a serem auferidas com ele. Nesse sentido, a licitação pública só seria obrigatória para contratações com valores econômicos acima de determinado patamar, que justifiquem os gastos efetuados com o procedimento licitatório.

Elegeu o legislador, no art. 75, I e II, que a licitação seria dispensável “para contratações que envolvam valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou serviços de manutenção de veículos automotores”, bem como “**para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras**”.

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:

[...]

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

[...]

Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:
I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;

⁴ Valor previsto no Decreto Federal n. 9.412/2018



Considerando que o valor da contratação em testilha é no importe de **R\$ 49.768,50** (quarenta e nove mil, setecentos e sessenta e oito reais e cinquenta centavos), é possível a aplicação da possibilidade de dispensa de licitação em razão do valor.

Há de se destacar que o art. 75, §1º da Lei n. 14.133/2021 dispõe o seguinte:

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.

Portanto, não é permitido fragmentar o objeto do contrato, a fim de se firmar vários contratos com o mesmo objeto, visando esquivar-se da obrigatoriedade de licitação pública.

Deve-se, então, segundo visto acima, tomar em conta tudo o que for gasto por cada unidade gestora no mesmo exercício financeiro em relação a objetos que tenham a mesma natureza, entendendo-se como tal objetos de um mesmo ramo de atividade.

É imperioso destacar que a nova Lei de Licitações prevê que as contratações por dispensa em razão do valor serão preferencialmente **precedidas de divulgação em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, de aviso com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação da Administração em obter a proposta mais vantajosa** (art. 75, §3º).

Por outro lado, destaca-se que a **Lei Complementar n. 123/2006** prescreve tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte em licitações públicas e contratos administrativos. O seu art. 49, IV dispõe sobre o afastamento do dito tratamento diferenciado e simplificado se “*as dispensas tratadas pelos*



incisos I e II do artigo 24 da Lei 8.666/93, a compra deverá ser feita, preferencialmente, de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do artigo 48.”

Nesse sentido, considerando que a empresa a ser contratada não possui qualificação como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte, faz-se necessária a **justificativa** sobre as razões pelas quais não foi possível se atender ao comando legal.

Conforme aventado alhures, dispõe a nova lei que a **divulgação** do instrumento contratual e aditamentos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia das celebrações formalizadas. Tal divulgação deverá ser feita em até 10 dias úteis na hipótese de contratação direta, contados da assinatura do contrato.

Deste modo, no saber de que o **PNCP**, com criação disposta expressamente no art. 174⁵ da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, **já foi implementado pelo Poder Executivo Federal**⁶, é necessário que os atos referentes à presente contratação sejam levados à publicação na citada plataforma, em respeito ao princípio da publicidade e do controle das contratações públicas.

Noutro giro, vislumbra-se que não foi anexada nenhuma minuta contratual para o caso em testilha. Quanto ao ponto, impende destacar que o art. 95, I da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê que **o instrumento de contrato não é obrigatório no caso de dispensa de licitação em razão do valor**, devendo a Administração substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

⁵ Art. 174. É criado o **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, sítio eletrônico oficial destinado à: I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei; II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

⁶ Disponível em: <https://pncp.gov.br/>; Acessado: 28/10/2021, às 11:23h.



Nesse sentido, a divulgação da do instrumento de contratação efetivada, como condição indispensável para a eficácia da celebração formalizada deverá ser feita em até 10 dias úteis, contados da assinatura do instrumento hábil para substituir o contrato, conforme previsão contida no art. 94, II da NLLC.

Por outro lado, prevê o art. 150 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos que “nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa”. Nesse sentido, consta dos autos a **Solicitação Financeira**, contendo o valor previsto para a contratação, com previsão para o ano de 2021 (fl. 51).

Orienta-se, desde já, que o dispêndio financeiro seja efetivado de acordo com a previsão contida no Decreto Municipal n. 033/2021.

Para a averiguação da compatibilidade de mercado do valor a ser contratado, foram jungidas aos autos propostas comerciais exaradas pelas seguintes empresas: “Só Eventos – Empresa Brasileira de Eventos”, “Cerrado Eventos Ltda.” e “Técnicas Promocionais de Eventos Ltda.”, sendo que esta última apresentou a proposta mais vantajosa e, portanto, figurará como contratada.

Com relação a Pesquisa de Preços, o art. 23 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê, em seu art. 23:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser **compatível com os valores praticados pelo mercado**, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor pre-



ço aferido por meio da utilização dos seguintes **parâmetros, adotados de forma combinada ou não:**

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - **pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores** e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Já no âmbito do Município de Goiânia encontra-se em vigor a Instrução Normativa n. 001/2018, da Controladoria Geral do Município de Goiânia dispõe, em se tratando de pesquisa de preços para aquisição de bens ou serviços em geral, exceto de engenharias, que, *in verbis*:

Art. 2º. A Pesquisa de Preços para a aquisição de bens ou serviços em geral, exceto de engenharia, no âmbito do Poder Executivo, será realizada mediante a utilização, a par do contato telefônico, **de dois dos seguintes itens:**

- I- Portal de Compras do Município de Goiânia ou quaisquer outros sistemas contendo registro dos últimos preços praticados pela Administração;
- II- tabela oficial, se houver;
- III- contratos firmados anteriormente pelo próprio Órgão;
- IV- contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 dias anteriores à data da pesquisa de preços;
- V- pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
- VI- cotação de preços com fornecedores;**
- VII- valores registrados nas Atas de Registros de Preços do Município de Goiânia e de outros e
- VIII- contato telefônico.

PARÁGRAFO ÚNICO. A impossibilidade de utilização das fontes indicadas é medida excepcional e deve ser consignada nos autos do processo de contratação, de forma a comprovar que, embora a Administração tenha adotado os procedimentos



necessários à obtenção de preços daquela fonte, não fora possível lograr êxito na solicitação.

Considerando ter havido, tão somente, um tipo de pesquisa de preços, recomenda-se, para fins de cautela, que antes da formalização da presente contratação seja realizada consulta junto aos Diários Oficiais do Município de Goiânia e de outros entes, bem como junto ao PNCP, com o fito de verificar se existem Atas de Registro de Preços ou contratações mais viáveis para a Administração que tenham contratado o mesmo objeto epigrafado.

De mais a mais, considerando que o art. 23, §1º, IV da NLLC prevê que é possível a realização de pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores e desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores, **faz-se imprescindível a juntada de justificativa acerca da escolha desses fornecedores para fins de cotação.**

Foram anexadas aos autos certidões para demonstrar a habilitação da empresa a ser contratada, nos termos do art. 68, da Lei n. 14.133/2021 (fls. 28-32). Todavia, é necessário que seja colacionada certidão fiscal atualizada expedida junto ao Município de Goiânia, vez que o documento anexo á fl. 31 se trata de certidão negativa de débitos tributários expedida junto ao Município de Aparecida de Goiânia – GO. Além disso, é necessário que seja anexada também inscrição da empresa no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ (art. 68, inciso I, da NLLC) e que seja verificado, antes da formalização do ajuste, se a empresa se mantém em atividade observando a regência constitucional sobre a proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos, nos termos do art. 68, inciso VI, da NLLC c/c art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal.

Outrossim, é necessário, ainda, que seja efetivada pesquisa nos cadastros de inidoneidade e suspensão de contratar para se averiguar se a empresa poderá ser contratada por esta Municipalidade.



Saliente-se que **TODAS** as certidões de regularidade da empresa devem estar **ATUALIZADAS** quando da efetivação da contratação.

Por derradeiro, cumpre observar que o atendimento ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal e ao disposto nas Normas Gerais de Direito Financeiro se afigura indispensável para fins de validade do ajuste, sob risco de nulidade dos ajustes e eventual responsabilização administrativa, cível e penal dos signatários dos termos.

III- Conclusão

Diante das considerações acima expostas, tendo em vista a presunção de legitimidade e veracidade das informações e documentos anexados aos autos, esta Especializada entende pela possibilidade de contratação direta da empresa “Técnicas Promocionais de Eventos Ltda.” para a prestação de serviços de locação, montagem, desmontagem, transporte, mobiliário e estrutura com equipamentos para atender a Procuradoria-Geral do Município – PGM na realização da Semana Nacional de Conciliação – SNC”, **desde que:**

- a) A contratação por dispensa deverá ser precedida de divulgação em sítio eletrônico oficial da Administração e no PNCP, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, de aviso com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação da Administração em obter a proposta mais vantajosa;
- b) A contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor, demanda, como regra, ser efetivada com Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, dado a disposição legal prevista na LC 123/2006. Nesse sentido, considerando que a empresa a ser contratada não possui tal qualificação, deverá ser jungida **justificativa** sobre as razões pelas quais não foi possível se atender ao comando legal.



- c) Se faz indispensável a publicação da presente contratação em sítio eletrônico desta Municipalidade, em até 10 dias úteis contados da contratação, como condição de eficácia;
- d) Considerando que a pesquisa de preços foi realizada apenas com fornecedores, se faz imprescindível, à luz do que dispõe o art. 23, §1º, IV da NLLC, a juntada de justificativa pela qual foram selecionadas as 3 (três) empresas para fins de cotação;
- e) Seja colacionada certidão fiscal atualizada expedida junto ao Município de Goiânia
- f) Seja juntada certidão de inscrição da empresa no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ;
- g) Seja verificado, antes da formalização do ajuste, se a empresa se mantém em atividade observando a regência constitucional sobre a proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;
- h) Necessária se faz a pesquisa nos cadastros de idoneidade e de suspensão para contratar, para fins de se aferir a possibilidade de contratação da empresa

De todo modo, salienta-se que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos da possibilidade de contratação, tomando por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade a cargo dos Órgãos competentes deste Município.


Cumpre anotar que o “parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a



serem estabelecidas nos atos de administração ativa”. (Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13ª. ed., p. 377). Ou seja, trata-se de ato meramente opinativo.

Isto posto, que o feito seja remetido ao **Gabinete da Procuradoria-Geral do Município – PGM**, para que sejam adotadas as providências pertinentes a continuidade do feito.

Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos, aos **28 de outubro de 2021**.


MAIUME SUZUÊ COELHO
Procuradora-Chefe de Assuntos Administrativos

Acato:


TATIANA ACCIOLY FAYAD
Procuradora-Geral do Município

