

Parecer Jurídico nº: 95/2023-PGE/DEF

Processo nº: 3001.103802.2022

Tipo: Prestação de Serviços

Interessado(s): @interessados_virgula_espaco@

Assunto: Rastreamento Veicular - 2022

I - RELATÓRIO

Trata-se de procedimento administrativo instaurado para fins de contratação de empresa especializada na prestação de serviço continuado de monitoramento e rastreamento veicular, transmissão de dados GPS/GSM/GRPS com acesso via internet 24 (vinte e quatro) horas pelo usuário, com cobertura nacional, incluindo instalação e manutenção de equipamentos (fornecidos em regime de comodato) a ser utilizado pela Defensoria Pública do Estado de Rondônia, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento, consoante justificativa consignadas no Documento de Oficialização de Demandas e (0094230).

O feito já foi apreciado por esta unidade setorial da Procuradoria Geral do Estado, consoante Parecer Jurídico n. 56/2023/PGE-DEF (0293169), oportunidade em que se analisou a viabilidade jurídica da contratação da empresa JOSÉ ELIAS SIMÕES PRESTES, que apresentara a proposta de menor preço para o objeto almejado.

Apesar de ratificada a dispensa de licitação (0309715) em favor da empresa JOSE ELIAS SIMOES PRESTES ME, a convocação para fornecimento se deu após o prazo previsto no termo de referência, de modo que esta veio a apresentar Pedido de Desistência (0319185), ensejando a revogação da dispensa realizada, nos termos da Decisão n. 783/2023/SGAP (0319465).

Diante da revogação da dispensa anterior e atendidas as orientações apresentadas sob id 0325287, retornaram os autos para nova apreciação, desta vez quanto à possibilidade jurídica de contratação da empresa SB SERVIÇOS DE TRANSPORTE POR TAXI LTDA, que ora detém a melhor proposta de preços, consoante Planilha Mercadológica 0328499.

É o sucinto relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

De início, ressalta-se que a Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece que, em regra, a aquisição de bens ou contratação de serviços pela Administração Pública deve ocorrer por meio de regular procedimento licitatório, em que se assegure a igualdade de condições a todos os concorrentes, conforme se depreende do teor do dispositivo:

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.

Nesse aspecto, observa-se que, embora ainda vigente a Lei nº 8.666/1993, até 30 de dezembro de 2023 - conforme previsto nos arts. 191 e 193 da Lei n. 14.133/2021, com redação

alterada pela Lei Complementar n. 198/2023, a Secretária-Geral de Administração e Planejamento optou expressamente pelo procedimento constante na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, consoante Despacho 0178160.

Com efeito, a Lei nº 14.133/2021 elencou exceções à obrigatoriedade licitatória, bem como requisitos próprios à instrução do procedimento de contratação direta, os quais passamos a analisar.

1. Da caracterização da hipótese de dispensa

Dentre as hipóteses legais de dispensa de licitação previstas pela Lei n. 14.133/2021, encontra-se a disposta em seu artigo 75, inciso II, que regulamenta a dispensa em razão do valor, nos casos de contratação de serviços e compras que não enquadrem na hipótese do art. 75, I, da Lei (obras e serviços de engenharia ou serviços de manutenção de serviços automotores), a saber:

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...] II - **para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;**

Acerca do teto máximo previsto no dispositivo, é válido consignar que este foi atualizado pelo [Decreto nº 11.317, de 29 de dezembro de 2022](#) para o valor de R\$ 57.208,33 (cinquenta e sete mil duzentos e oito reais e trinta e três centavos), sendo, portanto, este o limite a ser considerado nas hipóteses de dispensa em questão.

In casu, o valor do objeto da presente contratação importa a quantia total de R\$41.340,00 (quarenta e um mil trezentos e quarenta reais), conforme a menor cotação atualizada (id. 0323728) apresentada pela empresa SB SERVIÇOS DE TRANSPORTE POR TAXI LTDA, CNPJ: 10.773.575/0001-09, cujo montante se encontra abaixo do limite previsto na sobredita hipótese de dispensa.

Não obstante, embora o valor da pretensa contratação se encontre abaixo do limite permitido legalmente, devem ser observados, para aferição de referido limite legal, os critérios expressamente previstos no art. 75, §1º, da NLLCA, a fim de evitar a caracterização de fracionamento indevido de despesas, quais sejam: os critérios de anualidade - concernente ao somatório das despesas realizadas pela unidade gestora no exercício financeiro -, e natureza do objeto, sendo entendidos como de mesma natureza aqueles objetos relativos a contratações no mesmo ramo de atividade, senão vejamos:

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.**

Vale registrar que, sob a égide da legislação anterior, o TCU já havia indicado a incorreção da realização de sucessivas contratações por dispensas de pequeno valor para aquisição de mesmo objeto ou prestação de serviços de mesma natureza, por caracterizar fracionamento ilícito de despesa (TCU - Acórdão nº 3.416/2006 - 1ª Câmara). Também o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, ainda sob análise da antiga Lei de Licitações, manifestou-se sobre a matéria, em consulta acerca dos critérios para aferição de fragmentação ou fracionamento de despesas públicas (Parecer Prévio n. 20/2009 – Pleno), no seguinte sentido:

É DE PARECER que se responda na forma consignada no item disposto a seguir,

por entender que o fracionamento ou fragmentação de despesa se caracteriza pela ocorrência dos seguintes fatores:

I) Aquisição sistemática de produtos da mesma natureza, em pequenos intervalos de tempo e em processos distintos, sem a observância da modalidade de licitação cabível para o total;

II) Fuga ao correto processo licitatório, uma vez que dispensou e/ou procedeu licitação indevida, v.g., efetuando-se Convite, quando caberia Tomada de Preços, inobservando-se os limites de que tratam os artigos 23 e 24 da Lei de Licitações e Contratos; ou ainda, exemplificando, a utilização indevida da modalidade de Licitação Convite em detrimento da Tomada de Preços, contrariando o artigo 23, inciso II, alíneas “a” e “b” da Lei de Licitações e Contratos.

Com efeito, com a nova lei, restou claro que deve haver observância combinada dos critérios *anualidade* e *mesma natureza*, que devem ser obedecidos conjuntamente, a fim de que se leve em consideração, para apreciação do limite legal, as contratações de mesma natureza/mesmo ramo de atividade realizadas no exercício financeiro. Quanto às despesas de mesma natureza, vê-se que a novel legislação incorpora posição jurisprudencial sedimentada, a qual utilizava a expressão "universo de potenciais fornecedores" (TCU - Acórdão nº 281/2012).

Nesse aspecto, em que pese a informação colacionadas no 0267094, ressalta-se que a mera classificação orçamentária não é elemento hábil para verificação da natureza do objeto e conseqüente viabilidade da contratação por dispensa, consoante entendimento do TCU, constante no fundamento no Acórdão 1620/2010 - Plenário do Tribunal de Contas da União:

8.11. (...) Não há óbice em realizar um único certame envolvendo objetos de despesa de custeio e investimento. Apesar da licitação única, cada item licitado seria pago obedecendo à sua classificação orçamentária (custeio ou investimento), sem qualquer afronta às normas de direito financeiro.

8.12. A classificação da despesa pública segue critérios definidos com o objetivo de atender às necessidades gerenciais de informação acerca da execução do processo orçamentário. Não serve como justificativa para o fracionamento de despesas e nem como pretexto de fuga à obrigatoriedade de licitar, como no caso concreto, em que não se quis admitir a realização de licitação única devido a uma suposta incompatibilidade entre os itens de despesa.

8.13. Além disso, a classificação orçamentária não produz qualquer efeito jurídico para fins de aplicação da modalidade cabível de licitação ou sua dispensa, conforme magistério de Marçal Justen Filho, (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª edição, pág. 266):

“A irrelevância da classificação orçamentária

Por outro lado, não é possível utilizar a classificação orçamentária, produzida para outros fins e sem nenhuma relevância legal para essa hipótese. Os critérios utilizados para fins orçamentários podem ser diversos e, mesmo, abranger diferentes objetos. Aplicar a regra poderia produzir resultados despropositados, tais como constringer a realização de concorrência para serviços autônomos de engenharia, apenas porque a rubrica orçamentária seria a mesma. Ou seja, quando se englobam certas despesas em um mesmo elemento de despesa orçamentária, o fundamento reside na necessidade de sistematização. Não há previsão acerca da necessidade de contratação única nem se pode imaginar que o legislador financeiro estava considerando o total de desembolsos como sujeito a tratamento unitário.

Mais ainda, não há no texto legal qualquer indicação da relevância da classificação orçamentária do objeto para fins de conjugação de valores e determinação da modalidade cabível de licitação. Trata-se de inovação em face da Lei - inclusive no tocante às próprias normas de Direito Financeiro, as quais não determinam que as rubricas orçamentárias produzem algum efeito jurídico para fins da fixação da modalidade cabível de licitação.” (grifo nosso).

8.14. Portanto, entendemos que a natureza das despesas sob o ponto de vista orçamentário não representou óbice à realização de licitação conjunta. Rejeitamos as razões de justificativa do responsável. (Acórdão 1620/2010 – Plenário).

De fato, a Nova Lei de Licitações firmou que os objetos de mesma natureza compreendem "**aqueles relativos ao mesmo ramo de atividade**". Nesse sentido, o exame das despesas de mesma natureza não pode se limitar à verificação das despesas de mesma natureza orçamentária no exercício financeiro. Com isso, é imprescindível verificar se as despesas são relativas ao mesmo ramo de atividade.

Nesse aspecto, ressaltamos que, embora existam precedentes da Assessoria Jurídica e desta PGE-DEF sobre a matéria indicando, para fins de avaliação da expressão "mesmo ramo de atividade", o critério previsto na redação original da Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021, a qual estabelecia que "*Considera-se ramo de atividade a partição econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE*", esta Procuradoria Setorial revisou entendimento quanto à matéria, passando a recomendar a adoção do critério atualizado previsto na Instrução SEGES/MGI nº 8/2023, que modificou o §2º do art. 4º da IN n. 67/2021, ao menos até que haja regulamentação estadual acerca do assunto, consoante registrado na ata de reunião juntada sob id 0276767, a saber:

§ 2º Considera-se ramo de atividade a linha de fornecimento registrada pelo fornecedor quando do seu cadastramento no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), vinculada:

I – à classe de materiais, utilizando o Padrão Descritivo de Materiais (PDM) do Sistema de Catalogação de Material do Governo federal; ou

II – à descrição dos serviços ou das obras, constante do Sistema de Catalogação de Serviços ou de Obras do Governo federal. (NR)

Em que pesem as recomendações realizadas naquela ata, verifica-se que, ao apreciá-las, a Secretária-Geral de Administração e Planejamento entendeu por afastá-las até que sobrevenha ulterior regulamentação estadual e interna, conforme se extrai do Despacho 0284267:

[...] pontuo que serão adotadas as medidas administrativas necessárias à readequação dos fluxos pertinentes à verificação acerca da existência ou não de fragmentação de despesas, respeitando-se a atual realidade técnica e orçamentária desta Instituição, de modo a atestar o cumprimento do disposto no art. 75, §1º, da Lei n.º 14.133/2021.

A respeito disso, com base na antiga redação do §2º do art. 4º da Instrução Normativa SEGES/ME n.º 67/2021, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais já havia considerado legítima a adoção da consulta à Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE como parâmetro para consulta do ramo de atividade, quando ausente regulamentação específica:

3. Na ausência de regulamentação do conceito de "mesmo ramo de atividade", para os fins preceituados no art. 75 da Lei n.º 14.133/2021, os entes poderão reproduzir a normatização federal, que estabelece o nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE como parâmetro, nos termos da Instrução Normativa SEGES/ME n.º 67/2021. ([TCE/MG, Consulta nº 1104833, Rel. Cons. Hamilton Coelho, j. em 19.10.2022.](#))

Não se olvida que o aludido dispositivo foi alterado posteriormente pela Instrução Normativa SEGES/ME n.º 08/2023, passando a adotar por padrão a consulta ao Padrão Descritivo de Materiais (PDM) do Sistema de Catalogação de Material do Governo federal ou a descrição dos serviços e obras. No entanto, a implementação de tais aspectos no âmbito interno dependeria de regulamentação específica para operacionalização das consultas, especialmente para fins de adoção dos dados do

Sistema de Catalogação de Material do Governo federal nos certames e procedimentos da Instituição (art. 19, II e §§1º e 2º, da Lei n.º 14.133/2021).

Por conseguinte, atentando-se para a conjuntura desta Defensoria Pública, entendo que, até ulterior regulamentação estadual e interna, a averiguação a respeito da existência ou não de fragmentação de despesa, para fins de cumprimento ao disposto no art. 75, §1º, II, da Lei n.º 14.133/2021, poderá ser efetivada, concomitantemente, mediante:

1. consulta de empenhos já emitidos para a mesma natureza e subelemento de despesa;
2. consulta de contratações firmadas com empresas do ramo de atividade a partir da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE;
3. consulta à previsão de objeto semelhante nas planilhas de acompanhamento do PACC para o respectivo exercício.

O entendimento acima reproduzido foi aprovado, via no Despacho 0304369, pelo Defensor Público-Geral, autoridade competente para definição dos fluxos processuais no âmbito desta Defensoria. Com efeito, a despeito das orientações apresentadas na Ata de Reunião de id 0276767, compete ao Defensor Público-Geral a deliberação final quanto aos critérios objetivos a serem utilizados para aferição da natureza dos produtos e serviços a serem contratados, até que sobrevenha regulamentação específica. Nesse sentido, veja-se o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

Compreendo, assim, em face da imprecisão dos conceitos em análise, que compete ao administrador público delimitar, motivadamente, as bases características do compartilhamento de naturezas de objetos não idênticos, conforme excerto do Manual de Compras Diretas do TCU, segundo o qual, tendo em vista os riscos de fracionamento, “cabe à Administração identificar o critério que defina se dois objetos são distintos ou se pertencem à mesma natureza, caso em que, juntos, compartilhariam um único limite de dispensa pelo valor”.

Isso posto, ao gestor, nos limites de sua competência, remanesce a possibilidade de regulamentação e estabelecimento de critérios objetivos para aferição da natureza dos produtos e serviços a serem contratados pela Administração, determinação que deverá considerar os princípios que norteiam a atuação administrativa, bem como a premissa de que a licitação é a regra geral e, por conseguinte, a excepcionalidade da dispensa, nos termos supra delineados. (TCE-MG - Plenário, Parecer Consulta - Processo nº 1.104833, Relator Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, julgado em 19.10.2022)

No mais, registra-se que a Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia, por meio do Parecer nº 562/2021/PGE-PA - Parecer Referencial, com intuito de buscar padronização aos processos de contratações direta por meio de dispensa em razão do valor (Lei n. 14.133/2021), emitiu a seguinte orientação, no tocante à vedação legal à fragmentação de despesas:

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência recomendam o cuidado no quantitativo a ser adquirido nas compras em razão do consumo estimado anual. Deve haver um planejamento para a realização das compras. Além disso, este planejamento deve observar o princípio da anualidade do orçamento, como se aduz no Manual do TCU e a jurisprudência da Corte de Contas (AC-2.582/2005-1ª):

(...) Logo, não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida pelo total da despesa no ano, quando isto for decorrente da falta de planejamento.

Há de se observar, portanto, que a dispensa de licitação não pode ser realizada sucessivas vezes em um mesmo exercício financeiro, sob pena de estar se configurando fracionamento de despesas. Assim sendo, não há óbice na continuidade de eventual contratação na forma prevista no art. 75, inciso I e II da Lei nº 14.133/21, desde que não tenham sido realizadas outras contratações diretas em razão do valor no presente exercício financeiro para a aquisição do objeto dos autos, em respeito ao art. 75, §1º, I e II da Lei nº 14.133/21.

Diante disso, é basilar a juntada de manifestação específica do GESTOR de que a pretendida contratação não incidirá em fragmentação, seja porque não existiram outras contratações análogas anteriormente ou se existiram, mas a soma delas não ultrapassaram o limite para contratação em razão do valor.

Assim, consubstancia-se em requisito essencial à contratação pretendida que a ordenadora de despesa se certifique e declare a inexistência de outras despesas realizadas ou previstas para o exercício em que for realizada a despesa que se enquadrem no mesmo ramo de atividade do objeto ora pretendido e que, somadas à aquisição pretendida, venham a extrapolar o limite previsto no art. 75, *caput*, II e §1º, da Lei n. 14.133/2021, atualizado pelo Decreto nº 11.317/2022, e, assim, caracterizar fracionamento ilícito de despesa.

2. Do procedimento para contratação direta

Para além dos requisitos específicos à hipótese de dispensa pretendida, a contratação direta, assim como ocorre no procedimento ordinário de licitação, exige a instrução de prévio procedimento administrativo, em que se contemple os requisitos constantes no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, os quais passamos a apreciar:

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

O documento de formalização de demanda encontra-se juntado sob id. 0094230, com a descrição da unidade solicitante, identificação da demanda, motivo/justificativa, resultados a serem alcançados e encaminhamento à SGAP. O Estudo Técnico Preliminar nº 50/2023/SGAP-DA-DSG/SGAP-DA/SGAP/DPERO, por sua vez, foi juntado sob id. 0179779, regendo-se pelo art. 18, inciso I e §1º da Nova Lei de Licitações, que prevê os seguintes elementos essenciais aptos a evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução:

Elementos do ETP - Art. 18, §1º	ETP nº 55/2023/SGAP-DA-DSG/SGAP-DA/SGAP/DPERO
I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; (OBRIGATÓRIO, art. 18, §2º)	Item 3
II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;	Item 3 e 12
III - requisitos da contratação;	Item 4
IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; (OBRIGATÓRIO, art. 18, §2º)	Item 5
V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;	Item 7

Elementos do ETP - Art. 18, §1º	ETP nº 55/2023/SGAP-DA-DSG/SGAP-DA/SGAP/DPERO
VI - 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; (OBRIGATÓRIO, art. 18, §2º)	Item 8
VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;	Não há ponto específico no ETP, mas pode ser depreendido na parte final do item 6.4 "Análise comparativa das soluções" e item 7 "justificativa da solução escolhida". Ressalva-se que não ficaram evidenciados os pontos relacionados à necessidade de manutenção e de assistência técnica.
VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação; (OBRIGATÓRIO, art. 18, §2º)	Item 9
IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;	Item 10
X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;	Item 13
XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;	Item 11. Obs: quanto a este item, cientes da existência de contratos de seguro veicular da frota da DPERO, recomenda-se que, caso seja firmada o pretendida contratação direta, seja considerada a existência de rastreamento veicular nos próximos contratos ou aditivos de seguro, considerando que a possibilidade de impactar nas condições securitárias em favor da empresa seguradora, podendo reduzir custos à Defensoria.
XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;	Item 14
XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. (OBRIGATÓRIO, art. 18, §2º)	Item 16

Diante do acima exposto, depreende-se que o estudo técnico preliminar atendeu aos requisitos mínimos exigidos, viabilizando a caracterização da necessidade da Administração e a justificativa quanto à solução eleita.

No que se refere ao termo de referência, o art. 6º, XXIII da Lei nº 14.133/2021 enuncia os parâmetros e elementos descritivos obrigatórios em sua confecção, conferindo

subsídios à verificação do Termo de Referência nº 09/2023 (0260843), sistematizada na planilha abaixo:

Elementos obrigatórios do T.R - Art. 6º, XIII, da Lei 14.133/2021	Termo de Referência nº 09/2023 (0304741)
a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;	Itens 1, 3, 4 e 17
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;	Item 2
c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;	Itens 2 e 3
d) requisitos da contratação;	Itens 3, 4, 6, 7 e 16
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;	Item 4
f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;	Item 14
g) critérios de medição e de pagamento;	Itens 8 e 10
h) forma e critérios de seleção do fornecedor;	Item 15.5 (adoção de critério de julgamento menor preço global) e item 16 (relativo à qualificação)
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;	O item 11.1 faz remissão à Planilha mercadológica, juntada sob id 0328499, que consolidou as cotações que subsidiaram a obtenção da estimativa do valor da contratação.
j) adequação orçamentária;	Item 12, em conformidade com a Informação 0222211 e 0266254.

b) estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei (art. 72, II);

A estimativa da despesa não se encontra inserida no bojo do termo de referência, porém o item 11.1 faz remissão à Planilha Mercadológica, juntada sob id 0328499, a qual aponta o valor médio estimado da contratação em R\$69.960,00 (sessenta e nove mil novecentos e sessenta reais), a partir de cotações atualizadas apresentadas por 03 (três) empresas especializadas, conforme os orçamentos de ids 0321876, 0323728 e 0328498 e justificativas de ids 0257355 e 0324005, atendendo ao disposto no art. 23, §1º, IV, da Lei nº 14.133/2021.

c) parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos (art. 72, III);

Nos termos do art. 53, §4º, da Lei 14.133/21, "o órgão de assessoramento jurídico da Administração realizará controle prévio de legalidade das contratações diretas, acordo, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos".

Por sua vez, o §5º do mesmo dispositivo prevê a possibilidade da análise jurídica

ser dispensável em hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, em razão do baixo valor ou complexidade da contratação. Tal preceito legal ilustra entendimento da AGU na Orientação Normativa nº 46, de 26 de fevereiro de 2014^[5], sedimentando a hipótese de relativização da obrigatoriedade da análise jurídica em dispensas de pequeno valor e demais contratações diretas, nesse patamar econômico.

Deste modo, considerando que a Defensoria Pública e esta Procuradoria Setorial não expediram ato regulamentar ou parecer referencial que estabeleçam o teto de valores mínimos ou hipóteses de dispensabilidade da análise jurídica na DPE/RO, tem-se no presente parecer o atendimento do quesito legal.

d) demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (art. 72, IV);

No caso, constata-se as Informações de ids 0325040 e 0325505, nas quais a Diretoria de Planejamento, Orçamento e Gestão declara a adequação orçamentária da despesa, e indica a disponibilidade orçamentária para subsidiá-la, após a emissão da reserva orçamentária, por meio do Pré-Empenho nº 2023PE000358 (0325246), considerando o impacto inicial previsto para o presente exercício. Ademais, colhe-se da Informação 022211 a declaração da DPOG no sentido de que a despesa ora pretendida encontra-se prevista no Plano Anual de Compras e Contratações de 2023 conforme disposto na Portaria n.º 195/2023/DPG/DPERO.

À vista do término do exercício de 2023, todavia, verifica-se a necessidade de nova apreciação pela DPOG, para fins de certificação quanto à adequação orçamentária da despesa no exercício de 2024.

e) comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (art. 72, IV);

No caso, verifica-se a juntada das certidões de regularidade fiscal e trabalhista da empresa SB SERVICOS DE TRANSPORTES POR TAXI sob ids 0324798, 0324800, 0324806, 0324821, 0324959

Pendentes, ainda, todavia, os documentos exigidos pelo art. 68, I e VI, da Lei n. 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

[...]

VI - o cumprimento do disposto no [inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal](#).

f) razão da escolha do contratado (art. 72, VI)

Conforme lição de Marçal Justen Filho, cabe à Administração justificar não apenas a presença dos pressupostos de ausência de licitação, mas também, **imprescindivelmente fundamentar a escolha de um determinado sujeito de modo racional e satisfatório**^[6]. Nos termos da orientação proferida no Acórdão n. 898/2012 do Tribunal de Contas da União:

"10. É acertada a exigência de que o processo de dispensa seja instruído, dentre outros elementos, com a razão da escolha do fornecedor ou executante e com a justificativa do preço (art. 26, parágrafo único, II e III da Lei 8.666/93). O legislador preocupou-se em exigir atitude cautelosa do administrador com o objetivo de evitar práticas de caráter abusivo, a exemplo do direcionamento e sobrepreço/superfaturamento". (Acórdão 898/2012, Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz).

No presente caso, a CPCL justifica, sob id 0328954, que "A escolha do fornecedor se fundamenta na capacidade demonstrada da empresa em fornecer serviços que atendam de forma satisfatória e compatível com as necessidades específicas desta Defensoria Pública. Além disso, a referida empresa demonstrou estar em conformidade e apta para contratar com a Administração Pública, conforme comprovado pelas certidões de regularidade fiscal e trabalhista apresentadas nos IDs mencionados anteriormente". **A justificativa não indica, porém, qual a empresa escolhida, tampouco faz alusão ao principal critério de avaliação da proposta, que é o menor preço, consoante previsto no item 15.5 do termo de referência (0304741), exigindo que se proceda à inferência de que a escolha se deu com base na proposta atualizada de menor preço. Orientamos que a decisão final da SGAP consigne expressamente a razão da escolha do contratado, de forma a sanar tal omissão, e que a CPCL se atente à necessidade de demonstrar o nexo de causalidade entre o critério de julgamento das propostas previsto nos termos de referência e as escolhas realizadas em futuros processos de contratação.**

g) justificativa de preço (art. 72, VII)

Em se tratando de contratação direta, a razoabilidade do valor da contratação deverá ser certificada nos autos, verificando-se que o preço proposto pelo profissional é compatível com outros firmados (TCU, Acórdão 439/1998).

No presente caso, foi realizado comparativo entre os orçamentos apresentados por 3 (três) empresas do ramo, conforme cotações de ids. 0321876, 0323728 e 0328498, aferindo-se como proposta mais vantajosa a da empresa SB SERVIÇOS DE TRANSPORTE POR TAXI LTDA, inscrita no CNPJ 10.773.575/0001-09, a qual apresentou o menor preço dentre as propostas obtidas, totalizando R\$41.340,00 (quarenta e um mil trezentos e quarenta reais).

Vale observar que, embora o valor da proposta atual seja superior ao que fora ratificado sob id 0309715, a proposta atual permanece compatível com o valor de mercado auferido na pesquisa mercadológica que subsidiara a anterior ratificação, conforme se extrai da Planilha Mercadológica 0257327.

h) autorização da autoridade competente (art. 72, VIII)

A autorização quanto à abertura do procedimento de contratação foi consignada no Despacho 0102071 da Secretária-Geral de Administração e Planejamento, e a autorização da contratação será ato emitido *a posteriori*, após as adequações necessárias.

Esgotados os requisitos previstos no art. 72 para adequada instrução do procedimento de contratação direta, passa-se à **análise da Minuta de Contrato 0298700**, consoante a cláusulas necessárias previstas no art. 92 da Lei 14.133/2021:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:	Minuta de Contrato 0298700
I - o objeto e seus elementos característicos;	Cláusula 1 ^a .
II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;	Preâmbulo e Cláusula 13.1.
III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;	Preâmbulo e cláusula 13.4

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

Minuta de Contrato 0298700

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;	Cláusula 1ª e 4ª. Considerando tratar-se de prestação de serviços, recomenda-se a substituição da terminologia empregada no título da cláusula 4ª. Ao invés de condições gerais do fornecimento e recebimento , adequado substituir para condições gerais de execução .
V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;	Cláusula 2ª (o valor contratual deverá ser atualizado, conforme nova proposta) e 6ª
VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;	Cláusula 6ª - a qual necessitará ser revisada, de modo a compatibilizar-se com o disposto no Regulamento nº 077/2022/DPG/DPE-RO, alterado pelo Regulamento nº 099/2023-GAB/DPERO, de 19/12/2023
VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;	Cláusula 4ª
VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;	Cláusula 9ª, a qual deverá ser atualizada, consoante dados pertinentes ao exercício de 2024.
IX - a matriz de risco, quando for o caso;	Cláusula 5.1.32
X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;	Não aplicável.
XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;	Cláusula 2.3.
XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;	Não previstas. Há discricionariedade da autoridade competente, conforme art. 96 da Lei 14.133/21.
XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;	Cláusulas 1.2, 4.4.4 e 8ª. Necessidade de verificação de compatibilidade entre as referidas cláusulas. A primeira fixa o prazo de substituição ou troca no prazo máximo de 48 horas, enquanto as demais fixam um prazo de 5 (cinco) dias úteis.
XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;	Cláusulas 5ª, 7ª e 8ª.
XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;	Não se aplica.
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;	Cláusula 5.1.8
XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;	5.1.31

Diante do exposto, verifica-se que a minuta contratual atende parcialmente aos requisitos legais, devendo ser sanados os apontamentos acima indicados.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, nos termos do art. 75, II, da Lei n. 14.133/21, e à luz dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais apresentados, esta unidade setorial da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia opina pela **possibilidade jurídica** de adoção do procedimento de dispensa de licitação para contratação de empresa especializada na prestação de serviço continuado de monitoramento e rastreamento veicular, **condicionada à observância dos apontamentos em destaque, em especial à:**

- a) Declaração da autoridade competente atestando a inexistência de outras despesas realizadas ou previstas para o exercício em que for realizada a despesa que se enquadrem no mesmo ramo de atividade do objeto ora pretendido e que, somadas à aquisição pretendida, venham a extrapolar o limite previsto no art. 75, *caput*, II, da Lei n. 14.133/2021, atualizado pelo Decreto nº 11.317/2022, e, assim, caracterizar fracionamento ilícito de despesa.
- b) Apresentação dos documentos exigidos pelo art. 68, I e VI, da Lei n. 14.133/2021;
- c) Indicação expressa da razão da escolha da empresa SB SERVIÇOS DE TRANSPORTE POR TAXI LTDA na decisão de dispensa de licitação;
- e) Revisão da Minuta de Contrato 0298700, para saneamento dos apontamentos indicados na fundamentação;
- f) Certificação quanto à adequação orçamentária da despesa no exercício de 2024.
- g) Autorização da autoridade competente;

É o parecer. Encaminho os autos à SGAP, em atenção ao Despacho 0329968.

Porto Velho, na data de sua assinatura eletrônica.

PEDRO LUCAS LEITE LÔBO SIEBRA

Procurador do Estado

Portaria nº 662 de 16 de outubro de 2023

[1] Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Coordenadoria-de-Convenios-e-Contratos/682280-contratos-2021.xhtm>. Acesso em 27.10.2023.

[2] Disponível em: <https://defensoria.mg.def.br/transparencias/relacao-de-contratos/>. Acessado em 27.10.2023.

[3] Disponível em: <https://contrato transparencia.app.tre-ms.jus.br/contrato transparencia/pesquisaDetalhada.jsp?tipodocumento=0&dispensa=true>. Acessado em

27.10.2023.

[4] Disponível em: <https://defensoria.ac.def.br/back-end/img/Contratosbe8943ca68c86a1fa5df1785fdidea6bContratos%20Ativos%202023%20-%20Janeiro.pdf>. Acessado em 27.10.2023.

[6] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários À Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. 1. ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2021. p.949-951.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Lucas Leite Lôbo Siebra, Procurador do Estado**, em 28/12/2023, às 12:12, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://www.defensoria.ro.def.br/validar_sei informando o código verificador **0331495** e o código CRC **058F0326**.

Caso responda este documento, favor referenciar expressamente o Processo nº 3001.103802.2022.

Documento SEI nº 0331495v8