

Parecer Jurídico nº: 28/2024-PGE/DEF**Processo nº:** 3001.109127.2023**Tipo:** Compra de Material e Contratação de Serviços**Interessado(s):** Defensoria Pública do Estado de Rondônia**Assunto:** Dispensa de copos descartáveis 2024**URGENTE****REGIME JURÍDICO: LEI Nº
14.133/2021**

I - RELATÓRIO

Trata-se de procedimento administrativo instaurado para fins de **aquisição de copos plásticos descartáveis**, conforme Documento de Oficialização da Demanda 0293433 e Termo de Referência n. 127/2023 (0304317).

A abertura do procedimento foi autorizada pelo Defensor Público-Geral em outubro/2023, por meio do Despacho 0293895, determinando-se a adoção do regime jurídico da Lei n. 14.133/2021. O Departamento de Contabilidade informou, sob id 0295579, a natureza e subelemento da despesa.

A versão final do Estudo Técnico Preliminar, após adequação de apontamentos realizados pela SGAP, foi juntada sob id 0302942, seguida da memória de cálculo dos quantitativos estimados (0301972) e do Despacho 0305601, que o aprovou. Ato contínuo, foi elaborado o Termo de Referência n. 127/2023 (0307011) e a pesquisa de preços, ora sintetizada na Planilha Mercadológica 0318648 e na informação de id 0318709, na qual o Departamento de Aquisições informou que a pesquisa resultou em um preço médio total de R\$ 17.196,80 (dezessete mil, cento e noventa e seis reais e oitenta centavos) para a pretensa aquisição, sendo a proposta de menor valor a apresentada pela empresa Nova Química Comércio de Produtos de Limpeza LTDA – CNPJ: 11.844.377/0001-43, no valor de R\$ 17.480,00 (dezessete mil, quatrocentos e oitenta reais).

As certidões para aferição da regularidade fiscal e trabalhista da empresa Nova Química Comércio de Produtos de Limpeza foram juntadas sob ids 0318695, 0320396, 0320400 e 0344434. Após apontamentos da SGAP, o Termo de Referência foi retificado sob id 0335569 e aprovado por meio do Despacho 0338409. Em seguida, a DPOG procedeu à nova análise quanto à adequação orçamentária e indicou a programação orçamentária atualizada para o exercício de 2024, conforme Informação Informação 0336341.

A DPOG procedeu, ainda, à reserva orçamentária, por meio do Pré-Empenho nº 2024PE000001 (0342617), bem como declarou a existência de disponibilidade financeira e orçamentária, consoante Informação 0342622. A SGAP determinou, sob id 0338409, a averiguação de empenhos já emitidos para a mesma natureza e subelemento de despesa no presente exercício, por parte do Departamento de Contabilidade, conforme Despacho 0338409, o que foi realizado por meio da Informação 0342905.

Por fim, foi elaborada a minuta contratual (0343069) e a Justificativa de Dispensa de Licitação (0344366), sendo os autos remetidos a esta Procuradoria Setorial para análise da legalidade do procedimento, nos termos do Despacho 0338409.

É o necessário 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.

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, à época em que foi instruído o procedimento, estava em vigor o [Decreto nº 11.317, de 29 de dezembro de 2022](#) que havia atualizado o valor para R\$57.208,33 (cinquenta e sete mil duzentos e oito reais e trinta e três centavos). Entretanto, em 29 de dezembro de 2023, o valor foi novamente atualizado, por meio do [Decreto n. 11.871/2023](#), com vigência a partir de 1º de janeiro de 2024, para o montante de R\$59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos), sendo este, portanto, 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\$17.480,00 (dezesete mil quatrocentos e oitenta reais), conforme a menor cotação apresentada pela empresa Nova Química Comércio de Produtos de Limpeza LTDA – CNPJ: 11.844.377/0001-43 (0314238), 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, 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 produzam 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, à míngua de regulamentação específica no âmbito da DPE/RO, trazendo esclarecimentos quanto à interpretação da expressão "ramo de atividade" disposta na NLLCA, impõe-se por ora a aplicação dos termos do art. 86, §2º, do Decreto Estadual n. 28.874/2024, que, ao regulamentar aquela, dispôs que "Considera-se ramo de atividade a participação econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE".

Em tempo, necessária observância aos termos do art. 86, §1º, do Decreto n. 28.874/2024, que dispõe que "Nas dispensas de licitação previstas nos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, o processo deverá ser instruído também com o ateste do gestor da contratação acerca da observância dos parâmetros fixados acerca do somatório das despesas previstos no art. 75, § 1º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021".

Com efeito, 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.

Diante disso, os autos deverão ser adequadamente instruídos com o ateste da autoridade gestora, denotando a observância dos parâmetros ora indicados, cabendo-nos pontuar a insuficiência dos dados indicados na Informação 0342905 para aferição da existência (ou não) de fracionamento indevido. Na oportunidade, orienta-se que sejam consideradas não apenas as compras já realizadas, mas também outras previstas no PACC 2024.

Atentar-se também à informação consignada no item 4.4 do Termo de Referência, de onde se extrai que "As quantidades apontadas foram consideradas tendo como base o caráter urgente da aquisição; a solicitação de empréstimos de copos descartáveis à outros Órgãos Públicos; o fluxo de assistidos; a entrada de novos servidores e membros ao quadro; e o atendimento aos núcleos, por um período de 7 meses aproximadamente" (sic), às informações desconexas presentes nos itens 3.7 e 3.8 do TR; e à justificativa da aquisição, presente sob id, item II, de onde se extrai que "Os quantitativos mínimos foram previstos para suprir a necessidade da DPE/RO por cerca de 3 (três) meses até que seja realizado o subsequente pedido de fornecimento, permitindo o planejamento adequado para armazenamento e conservação dos produtos."

Assim, consubstancia-se em requisito essencial, com o fim de evitar o fracionamento indevido de despesa, que autoridade gestora, considerando o exercício financeiro em que for realizada a despesa, certifique e declare que, observados os critérios previstos no §1º do art. 75 da Lei n. 14.133/2021 c/c art. 86 do Decreto Estadual n. 28.874/2024, as despesas realizadas e previstas, somadas às do objeto pretendido, não ultrapassam o limite estabelecido no art. 75, *caput*, II e §1º, da Lei n. 14.133/2021, atualizado pelo [Decreto n. 11.871, de 29 de dezembro de 2023](#).

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)

No caso, constata-se que a demanda foi formalizada por meio do Documento de Oficialização da Demanda 0293433, no qual consta a justificativa da demanda e indicação dos resultados a serem alcançados. Após, observa-se a formalização do Estudo Técnico Preliminar nº 236/2023/SGAP-DE/SGAP/DPERO (0302942), o qual, para sua perfeita adequação, deve atender aos requisitos dispostos no art. 18, inciso I e §1º da Lei n. 14.133/2021, a saber:

Elementos do ETP - Art. 18, §1º

ETP nº 236/2023/SGAP-
DE/SGAP/DPERO (0302942)

Elementos do ETP - Art. 18, §1º	ETP nº 236/2023/SGAP-DE/SGAP/DPERO (0302942)
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 12
III - requisitos da contratação;	requisitos genéricos no 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 c/c Informação memória de calculo (0301972)
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 6
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;	Itens 3, 4, 5 e 7. Orienta-se, em procedimentos futuros, a reunião em item individualizado da descrição da solução como um todo, após a etapa de análise das soluções.
VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação; (OBRIGATÓRIO, art. 18, §2º)	Item 9, de onde não se extrai justificativa.
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
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 minimamente aos requisitos exigidos, sendo dispensadas exigências mais criteriosas no momento presente da contratação, tendo em vista o disposto no art. 32, §1º, do Decreto Estadual n. 28.874/2024. Ainda assim, chamamos atenção para o fato de que o ETP, quando existente, é o documento em que se fundamenta a elaboração do TR. Com efeito, a modificação do TR com dados diversos daqueles constantes no ETP, conforme se extrai da informação de id 0307193, sugere que não foram devidamente sopesadas as implicações pertinentes à contratação ao tempo da elaboração do estudo.

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 127/2023 (0335569), sistematizada na planilha abaixo:

Elementos obrigatórios do T.R - Art. 6º, XIII, da Lei 14.133/2021	Termo de Referência nº 127/2023 (0335569)
a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;	Itens 2 e 4. O item 4.5 tem redação inadequada ao tipo de contratação pretendida, visto que remete a dispositivo pertinente a ata de registro de preços.
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 3 Itens 3.7 e 3.8 incongruentes com demais dados constantes no TR.
c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;	Itens 2 e 4
d) requisitos da contratação;	Itens 2, 4 e 5
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;	Itens 3, 4 e 5
f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;	Item 11

Elementos obrigatórios do T.R - Art. 6º, XIII, da Lei 14.133/2021	Termo de Referência nº 127/2023 (0335569)
<p>g) critérios de medição e de pagamento;</p>	<p>Item 8 , cujos subitens se encontram enumerados incorretamente, bem como se encontram em desconformidade com o Regulamento n. 077/2022-GAB/DPERO. Isso porque o item 8.1 estabelece o prazo de cinco dias úteis para pagamento de valores até R\$59.906,02 e acima desse valor o prazo de até 30 dias úteis. Tais disposições contrariam o previsto no Regulamento nº 077/2022-GAB/DPERO, o qual estabelece o prazo de 10 dias úteis para a liquidação da despesa, a ser contado da data de apresentação da nota fiscal, fatura ou documento equivalente (art. 3º, §§ 3º e 4º), e, respeitada a ordem de classificação dos créditos, observar-se-á o prazo máximo de 12 (doze) dias úteis para pagamento, a contar da data da liquidação da despesa (art. 3º-A). Ademais, há previsão de que os pagamentos de despesas de contratos com valor inferior a 50% do limite de dispensa de licitação tratada no inciso II do art. 75 da Lei n. 14.133/2021 serão ordenados separadamente, em listas classificatórias especiais de pequenos credores (art. 4º).</p>
<p>h) forma e critérios de seleção do fornecedor;</p>	<p>Item 2.5 (adoção de critério de julgamento menor preço, sem indicação da forma de adjudicação, o que todavia, não traz prejuízos, no caso, visto que há apenas um item a ser adjudicado) e itens 12 e 13 (relativo à habilitação).</p> <p>O item 13, todavia, limita as exigências de habilitação à comprovação de regularidade relativa à Seguridade Social e perante o FGTS com supedâneo no Regulamento n. 011/2017-GAB/DPE-RO, que disciplina contratações realizadas com base na Lei n. 8.666/1993 - o que deve ser revisto.</p> <p>Orienta-se, ainda, adequação do item 12.4, de modo a contemplar possibilidade de reajuste, a contar de 01 ano da data do orçamento estimado, em atenção ao art. 92, §3º da Lei n. 14.133/2021.</p>
<p>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;</p>	<p>Planilha Mercadológica 0318648</p>
<p>j) adequação orçamentária;</p>	<p>Item 9</p>

Diante do exposto, observa-se a necessidade de adequações no termo de referência, visto que há equívocos em condições essenciais da contratação (condições de pagamento, reajuste e possibilidade de prorrogação) aos quais ficará vinculado o contrato, acaso não seja feito o ajuste.

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

A estimativa da despesa foi realizada por meio de consulta direta a empresas especializadas e consulta ao banco de preços, observando, assim, a diversidade das fontes, nos termos do art. 23, §1º, da Lei n. 14.133/2021 e Regulamento n. 100/2023-GAB/DPERO. Os resultados da pesquisa foram sintetizados na Planilha Mercadológica 0318648, obtendo-se o valor total estimado de R\$17.196,80 (dezessete mil cento e noventa e seis reais e oitenta centavos) para realização da despesa.

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^[1], 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 0336341 e 0342622, nas quais a Diretoria de Planejamento, Orçamento e Gestão declara a adequação orçamentária e financeira da despesa, bem como verifica-se a efetivação da reserva orçamentária, por meio do Pré-Empenho nº 2024PE000001 (0342617), considerando o valor apresentado na cotação de menor preço, isto é, **R\$ 17.480,00** (dezessete mil quatrocentos e oitenta reais) - id 0314238.

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

No que se refere a este requisito, conforme já indicado anteriormente, há necessidade de revisão do item 13, no que dispõe sobre os requisitos de habilitação, definindo-se os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária conforme a legislação vigente. Conforme lição de Jacoby Fernandes e colaboradores,

A regra sobre o que deve ser exigido para demonstrar a habilitação e a qualificação do futuro contratado deve ser definida a partir de três balizas:

a) estrita pertinência com o objeto, ou seja, os documentos que comprovem a habilitação e a qualificação mínima indispensável à execução do objeto do futuro contrato; a definição do mínimo visa precisamente desburocratizar o processo,

respeitar a privacidade do contratado, acelerar a contratação;

b) não solicitar documentos que estão disponíveis em bancos de dados abertos ou de acesso aos órgãos da Administração Pública; quando se pede certidões que são públicas, abre-se espaço a fraudes e transfere-se o trabalho para o futuro contratado, que certamente inclui isso em seus custos; a desburocratização é dever de todos e o Poder Público deve ser exemplo de cumprimento da legalidade;

c) a habilitação jurídica, identidade para pessoa física, inscrição na receita federal, CNPJ ou CPF, a habilitação profissional pertinente, regularidade como sistema de seguridade social, devem ser exigidos em todas as contratações; demonstrativos contábeis e garantias, somente nos casos de pagamentos antecipados¹⁴⁹; em caso de fornecedor exclusivo, se os preços praticados não estiverem disponíveis em portais de acesso público, devem ser solicitados ao futuro contratado^[2].

De toda sorte, os autos já se encontram instruídos com a documentação de regularidade fiscal e trabalhista da empresa que apresentou a menor cotação - NOVA QUÍMICA COMÉRCIO DE PRODUTOS DE LIMPEZA LTDA, CNPJ: 11.844.377/0001-43, conforme ids 0318695, 0320396, 0320400 e 0344434. **Porém, todos os documentos se encontram vencidos.**

Assim, reputamos não demonstrado, até o momento, o atendimento ao quesito ora apreciado.

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**^[4]. 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, em atenção ao quesito em comento, a CPCL justificou, sob id 0344366, 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". **Verifica-se, todavia, que ao tempo da elaboração da Justificativa, parte das certidões já estavam vencidas, de modo que não parece ter sido efetivamente analisada a conformidade dos documentos por parte da CPCL.** Além disso, pelo quanto se extrai do item 2.5 do termo de referência, o critério de julgamento adotado nos autos é o menor preço, o que sugere que foi esse o critério principal para a escolha da empresa Nova Química Comércio de Produtos de Limpeza LTDA – CNPJ: 11.844.377/0001-43 para a presente contratação, conforme se infere da Planilha Mercadológica 0318648 e Informação à SGAP (0318709).

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 ou pela empresa é compatível com outros firmados (TCU, Acórdão 439/1998).

No presente caso, foi realizado comparativo entre os orçamentos apresentados por empresas do ramo, conforme cotações de ids. 0314059, 0314238 e 0317748, além de consulta ao Banco de Preços (0318543), conforme sintetizado na Planilha Mercadológica 0318648. Ademais, conforme informação prestada pelo Departamento de Aquisições, "a empresa Nova Química Comércio de Produtos de Limpeza LTDA – CNPJ: 11.844.377/0001-43 (ID. 0314238), apresentou o menor preço sendo R\$ 17.480,00 (dezesete mil, quatrocentos e oitenta reais)".

Em complemento, a CPCL justificou, sob id 0344366, que "A justificativa do preço encontra-se na proposta de preços apresentada pela empresa NOVA QUÍMICA COMÉRCIO DE PRODUTOS DE LIMPEZA LTDA, CNPJ: 11.844.377/0001-43, no valor de R\$ 17.480,00 (dezesete mil quatrocentos e oitenta reais);, cujo valor é inferior ao preço estimado apurado em planilha mercadológica id. nº 0318648". **Ocorre que, na realidade, o preço estimado na planilha é inferior ao da proposta de menor preço obtida, de modo que a justificativa está em desconformidade com a realidade dos autos.** Depreende-se, todavia, que o preço médio estimado apresenta-se inferior porque considerou preços obtidos junto ao banco de preços em certames realizados em 2022, não se inferindo indícios de excessividade na proposta obtida em relação ao preço de mercado. Ademais, o preço ofertado pela empresa escolhida corresponde à menor cotação obtida dentre fornecedores que concordaram em participar da pesquisa

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

A autorização quanto à aquisição pretendida foi consignada no Despacho 0293895, do Defensor Público-Geral, e a autorização efetiva da contratação será ato emitido *a posteriori*, após as adequações necessárias.

3. Da Minuta Contratual

Esgotados os requisitos previstos no art. 72 para adequada instrução do procedimento de contratação direta, passa-se à **análise da Minuta de Contrato (0343069)**, 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 (0362586)
I - o objeto e seus elementos característicos;	Cláusula 1ª.
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;	Cláusula 13.1
III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;	Preâmbulo e cláusula 13.4
IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;	Ausente informação quanto à forma de fornecimento (integral ou parcelada)
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 e 6ª O item 2.2 apresenta dois critérios para data-base do reajuste, devendo especificar apenas um: a data do orçamento estimado, nos termos do art. 92, §3º da Lei n. 14.133/2021. Deve estar em conformidade com o TR.
VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;	Cláusula 6ª No item 6, há dois itens com prazos divergentes para pagamento, 6.1 e 6.3. Deve estar em conformidade com o TR e Regulamento n. 077/2022-GAB/DPERO.

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:	Minuta de Contrato (0362586)
VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;	Cláusula 5ª
VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;	Cláusula 9
IX - a matriz de risco, quando for o caso;	Ausente
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;	Cláusula 4ª
XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;	Cláusulas 5ª e 7ª Numerações remissivas dos itens 7.4 e 7.11 necessitam ser revistas. Há 2 itens 7.11
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 5.1.9
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;	Pendente.
XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;	Cláusula 12.
XIX - os casos de extinção.	Cláusula 11.

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

Por derradeiro, registramos a necessidade de observância aos termos da Lei n. 14.133/2021, no que se refere à publicidade a ser conferida ao contrato pretendido:

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;
- II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

[...]

§ 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:

- I - planos de contratação anuais;
- II - catálogos eletrônicos de padronização;
- III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;
- IV - atas de registro de preços;
- V - contratos e termos aditivos;
- VI - notas fiscais eletrônicas, quando for o caso.

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 da empresa NOVA QUÍMICA COMÉRCIO DE PRODUTOS DE LIMPEZA LTDA, inscrita no CNPJ: 11.844.377/0001-43, para fornecimento de copos descartáveis para atender à DPE/RO, **condicionada à observância dos apontamentos destacados na fundamentação, em especial à(o):**

- a)** declaração da autoridade competente de que, observados os critérios previstos no §1º do art. 75 da Lei n. 14.133/2021 c/c art. 86 do Decreto Estadual n. 28.874/2024, as despesas realizadas e previstas para o presente exercício, somadas às do objeto pretendido, não ultrapassam o limite estabelecido no art. 75, II, da Lei n. 14.133/2021, atualizado pelo [Decreto n. 11.871, de 29 de dezembro de 2023](#);
- b)** demonstração da habilitação e qualificação mínima necessária por parte da empresa a ser contratada, nos termos do art. 72, V, da Lei n. 14.133/2021;
- c)** saneamento das inconsistências identificadas no termo de referência e na minuta contratual;
- d)** saneamento das inconsistências identificadas na Justificativa de Dispensa de Licitação, id 0344366;
- d)** observância aos requisitos de publicidade definidos na Lei n. 14.133/2021.

É o parecer, que remeto ao Departamento de Almoxarifado e Patrimônio, para adequações necessárias no Termo de Referência. Após à CPCL para ajuste da Justificativa de Dispensa, à Diretoria Administrativa para saneamento da Minuta Contratual e ao Controle Interno, em atenção ao Despacho 0338409.

Com urgência, em atenção ao prazo de validade da proposta (**28/02/2024**)

Porto Velho, na data de sua assinatura eletrônica.

PEDRO LUCAS LEITE LÔBO SIEBRA
Procurador do Estado

[1] Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:advocacia.geral.uniao:orientacao.normativa:2014-02-26;46>; acesso em 09/01/2024.

[2] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. FERNANDES, Ana Luiza Jacoby. FERNANDES, Murilo Jacoby. Contratação Direta Sem Licitação Na Nova Lei De Licitações Lei Nº 14.133/2021 - V.2. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 83-84.

[3] REIS, Luciano Elias. Documentos de habilitação: breves considerações. In: HARGER, Marcelo (coord). Aspectos polêmicos sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 163-164.

[4] 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 26/02/2024, às 18:17, 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 **0368232** e o código CRC **D1F2D7FA**.

Caso responda este documento, favor referenciar expressamente o Processo nº 3001.109127.2023.

Documento SEI nº 0368232v11