



Procuradoria Geral do Estado - PGE
Procuradoria Administrativa - PGE-PA

Parecer nº 562/2021/PGE-PA

Indexação: Direito Administrativo. Parecer referencial. Contratação direta em razão do valor. Art. 75, inciso I e II da Lei nº 14.133/2021. Portaria nº 852/2021. Dispensa de manifestação jurídica. Análise da discricionariedade.

1. **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de Parecer Referencial com intuito de buscar padronização aos processos de contratações direta por meio de dispensa em razão do valor (Lei n. 14.133/21) com fundamento no art. 3º, I, da Portaria nº 852/2021 (ID n. [0020720566](#)).
2. Em síntese, vejamos abaixo a fundamentação legal que embasará este Parecer Referencial:

ASSUNTO:	Dispensa de manifestação jurídica nas Contratações diretas - Dispensa de licitação
FUNDAMENTO LEGAL:	Art. 75, I e II da Lei Nº 14.133/2021 (Dispensa em razão do valor) c/c Art. 3º, I da Portaria nº 852/2021.
OBJETO	Parecer Referencial

3. Eis as informações principais e sintetizadas do processo.

2. **FUNDAMENTAÇÃO**

2.1. **Da necessária aplicação da eficiência na Administração Pública**

4. O princípio da eficiência foi insculpido na Constituição da República de 1988, em seu art. 37, *caput*, vindo a ser “parâmetro jurídico como condicionante da atividade legislativa infraconstitucional, **da atuação administrativa do Estado** e do controle cabível na espécie”, em destacada sinopse da publicista Raquel Melo Urbano de Carvalho¹.

5. A Lei Estadual nº 3.830/2016 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública resguardou a obediência ao princípio da eficiência, consoante o art. 5º, *in verbis*: "Art. 5º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, isonomia, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e **eficiência**." (Grifou-se)

6. De igual sorte, o parágrafo único do citado artigo de lei resguarda a interpretação e aplicação das normas no sentido em que a "*Administração Pública deverá optar pela solução que outorgue maior alcance e efetividade aos preceitos constitucionais*."

7. Além disso, o Art. 6 da mesma lei ainda informa que os atos e processos administrativos observarão, entre outros, os critérios de:

II - **objetividade no atendimento do interesse público** decorrente da legislação vigente, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

(...);

XII - **interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o fim público a que se dirige**, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação, sem prejuízo do controle de legalidade por autoridade administrativa competente. (grifei).

8. Já, na parte da doutrina, Maria Sylvia di Pietro² estabelece dois aspectos ao princípio da eficiência. O primeiro é cabido em relação ao modo de atuação do gestor público. **Já o segundo seria o enfoque desse gestor para que obtenha o melhor desempenho possível de suas atribuições com fins a lograr os melhores resultados.**

9. A precisa lição de Raquel Melo Urbano de Carvalho³, informa que o “Referido princípio, neste contexto normativo, vincula os comportamentos positivos da Administração em favor dos cidadãos, bem como sua atividade interna instrumental da consecução das atuações finalísticas” e arremata, afirmando que se impõe “diminuir a burocratização e lentidão administrativa, e ao mesmo tempo, de obter um maior rendimento funcional e rentabilidade social, sem desperdício de material ou dos recursos humanos”.

10. Isto é, a doutrina, de modo geral, entende que tal princípio seja um mandamento de otimização de eficácia plena, cuja consecução não dependa de norma regulamentar. Aqui entendemos sê-lo, da mesma forma, norma cogente a delinear a atividade administrativa, sob todos os aspectos.
11. Insta ressaltar que a eficiência administrativa não poderá, de forma alguma, sobrepor-se a outros princípios da administração pública, em especial ao da legalidade. Não compete ao administrador justificar atos que carecem de previsão em lei sob o manto da eficiência.
12. O caso deste parecer se enquadra justamente no princípio da eficiência constitucionalmente assegurado e respeitado pela Administração pública, onde essa terá como parâmetro a instrução jurídico processual adequada para o correto andamento do feito de dispensa de licitação em razão do valor.
13. Evitar-se-á, desse modo, pendências de análise por esta Procuradoria que poderá dedicar-se à causas com complexidade superiores as tratadas neste opinativo referencial.
14. O Gestor, portanto, ficará encarregado de trazer aos autos os documentos essenciais adiante listados, ficando sob sua inteira responsabilidade a inobservância deste Parecer referencial.

2.1.1 Da aplicação analógica de parecer referencial conforme outras esferas de poder

15. Primeiramente, destaca-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e especificações.
16. Destarte, incumbe à Procuradoria Geral de Estado prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nos aspectos discricionários dos atos praticados no âmbito da Secretaria de Estado, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, à luz do art. 132, da Constituição Federal de 1988, e do art. 3º da Lei Complementar nº 620/2011, respectivamente:

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, organizados em carreira na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, observado o disposto no art. 135.

Art. 3º. Compete à Procuradoria Geral do Estado de Rondônia:

(...)

II - exercer a consultoria jurídica do Estado de Rondônia, a promoção da defesa dos agentes públicos nos procedimentos administrativos ou judiciais relacionados com atos que praticarem no exercício de suas funções, desde que o agente tenha provocado e seguido a orientação jurídica da Procuradoria Geral do Estado;

III - exercer o controle interno da legalidade dos atos do Estado de Rondônia, quando instada a fazê-lo;

(...)

V - zelar pelo cumprimento e execução das normas, decisões e procedimentos jurídicos da Administração Pública Direta e Indireta, com correição, fiscalização e controle dos atos, que, no caso da Administração Pública Indireta, devesse ser provocado;

17. A nova Lei Geral de Licitações sob o nº 14.133/21, prevê em seu art. 53, §5º a possibilidade de dispensa de manifestação jurídica quando houver pareceres referenciais sobre a matéria. Vejamos:

Art. 75 (...).

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes **previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico**. (grifei).

18. Já no âmbito da Administração Pública Estadual, o parecer referencial está como instrumento de dispensa de manifestação jurídica fundamentado no art. 3º, incisos I da Portaria nº 852, de 16 de setembro de 2021. Vejamos:

Art. 3º Não havendo dúvida jurídica específica, fica dispensada a emissão de opinião, sob qualquer forma documental, nas seguintes hipóteses:

(...)

I - Para contratações, inclusive as diretas, convênios ou outras formas de ajustes cujo valor seja inferior aos limites do inciso II, do Art. 75, da Lei 14.133 de 01 de abril de 2021;

19. No âmbito federal, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, visando a transparência nos contratos públicos, publicou a Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, que versa sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços, sob o regime de execução indireta, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. O principal objetivo da IN SEGES MPS nº 05/2017 é assegurar ao mercado fornecedor o planejamento adequado para a realização de compras compartilhadas, além de identificar novas oportunidades de ganhos de escala nas contratações.

20. O presente documento consolida informações de aprimoramento de gestão, assegurando maior agilidade no fluxo de trabalho, maior efetividade e segurança nas contratações. Destaca-se que a edição da IN 05/2017 decorre das recomendações propostas nos Acórdãos n.º 2.328/2015 e n.º 2.622/2015, ambos do Plenário do TCU.

21. Nesse contexto, o art. 36 da referida Instrução Normativa dispôs sobre o parecer referencial a fim de dispensar o envio de processos à assessoria jurídica. Vejamos:

Art. 36. Antes do envio do processo para exame e aprovação da assessoria jurídica, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993, deve-se realizar uma avaliação da conformidade legal do procedimento administrativo da contratação, preferencialmente com base nas disposições previstas no Anexo I da Orientação Normativa/Seges nº 2, de 6 de junho de 2016, no que couber.

§ 1º A lista de verificação de que trata o caput deverá ser juntada aos autos do processo, com as devidas adaptações relativas ao momento do seu preenchimento.

§ 2º É dispensado o envio do processo, se houver parecer jurídico referencial exarado pelo órgão de assessoramento competente, que deverá ser anexado ao processo, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada.

22. Assim, acolá da aplicação da Instrução Normativa ser restrita à Administração Pública Federal considerando a autonomia político-administrativa das demais unidades federativas, que não poderiam ficar vinculadas a ato publicado pelo Ministério do Planejamento (Órgão Federal), nada impede a utilização desta norma por parte dos Estados.

23. Outrossim, o Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União prevê a adoção de minutas padrão conforme Enunciado BPC nº 33:

Como o Órgão Consultivo desempenha importante função de estímulo à padronização e à orientação geral em assuntos que suscitam dúvidas jurídicas, recomenda-se que a respeito elabore minutas-padrão de documentos administrativos e pareceres com orientações in abstracto, realizando capacitação com gestores, a fim de evitar proliferação de manifestações repetitivas ou lançadas em situações de baixa complexidade jurídica.

24. Seguindo o manual, a Advocacia Geral da União (AGU) publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55, possibilitando a figura da Manifestação Jurídica Referencial:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014 O ADVOGADO GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/200912, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993: I Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação. II Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos. Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014 LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS RETIFICAÇÃO: Na Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014, publicada no Diário Oficial da União nº 98, de 26 de maio de 2014, Seção 1, pág. 29, onde se lê: "Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014...", leia-se: "Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014..."

25. Igualmente, o Egrégio Tribunal de Contas da União aprova a adoção de tal tipo de parecer, opinando, inclusive, pela viabilidade da utilização de manifestações jurídicas referenciais, desde que envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abrangem todas as questões jurídicas pertinentes, conforme notícia divulgada no Informativo TCU nº 218/2014, *in verbis*:

Informativo TCU nº 218/2014. É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes. Embargos de Declaração opostos pela Advocacia Geral da União (AGU), em face de determinação expedida pelo TCU à Comissão Municipal de Licitação de Manaus e à Secretaria Municipal de Educação de Manaus, alegar a obscuridade na parte dispositiva da decisão e dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada à determinação expedida. Em preliminar, após reconhecer a legitimidade da AGU para atuar nos autos, anotou o relator que o dispositivo questionado "envolve a necessidade de observância do entendimento jurisprudencial do TCU acerca da emissão de pareceres jurídicos para aprovação de editais licitatórios, aspecto que teria gerado dúvidas no âmbito da advocacia pública federal". Segundo o relator, o cerne da questão "diz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de 'manifestação jurídica referencial, a qual, diante do comando (...) poderia não ser admitida". Nesse campo, lembrou o relator que a orientação do TCU "tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes", posição evidenciada na Proposta de Deliberação que fundamentou a decisão recorrida. Nada obstante, e "a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado", sugeriu o relator fosse a AGU esclarecida de que esse entendimento do Tribunal não impede que o mesmo parecer jurídico seja utilizado em procedimentos licitatórios diversos, desde que trate da mesma matéria e aborde todas as questões jurídicas pertinentes. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos embargos e informando à AGU que "o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma". Acórdão 2674/2014 Plenário, TC 004.757/20149, relator Ministro Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.

26. A importância prática da medida reside no fato de uma vez elaborada a citada manifestação jurídica referencial, os processos administrativos que versarem sobre matérias jurídicas idênticas às enfrentadas no parecer referencial estarão dispensados de análise individualizada pela Consultoria Jurídica. **Em tais casos, basta, unicamente, que o administrador ateste, expressamente, que o caso concreto se amolda, perfeitamente, aos termos da manifestação referencial adotada.**

27. Ressalte-se, nesse ponto, que tal **declaração deverá ser emitida pela autoridade competente**, não devendo os autos serem encaminhados para o órgão consultivo deliberar se a análise individualizada se faz ou não necessária, visto que o

escopo da manifestação referencial é, justamente, eliminar esse trâmite.

28. Assim, diante das orientações supra descritas, os requisitos para atuação jurídica para adoção de parecer referencial justifica-se e legitima-se na situação em que (i) o volume de processos em tais matérias – idênticas e recorrentes – justificadamente, impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e (ii) quando a atividade jurídica a cargo do órgão de consultoria restringir-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

29. Superada a questão da possibilidade jurídica de utilização de parecer referenciais, infere-se que apresente análise preenche os requisitos para sua elaboração, em razão da alta demanda de processos administrativos que tratam da dispensa em razão do valor no âmbito do Estado de Rondônia.

30. Por fim, a presente manifestação aplica-se exclusivamente aos casos de dispensa em razão do valor disposta no art. 75, I e II da Lei nº 14.133/21, sendo vedada interpretações extensivas de qualquer natureza.

2.2. Da dispensa de licitação

31. Inicialmente, é necessário mencionar que licitação é o meio pelo qual a Administração Pública dispõe para contratação com terceiros para suprir suas necessidades. A regra, por óbvio, é a licitação. Contudo, a legislação permite a DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR. Ou seja, o Gestor Público pode deixar de licitar e contratar diretamente até determinado valor, **com base no art. 37, inc. XXI da CF/88 e com base na Lei n. 14.133/21, art. 75, I e II.**

32. A regra atual, com base na norma acima, é a seguinte:

I - OBRAS, SERVIÇOS DE ENGENHARIA e SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES	R\$ R\$ 100.000,00
II - OUTRAS COMPRAS E SERVIÇOS	R\$ 50.000,00

33. Para fins de conhecimento, interessante trazer o conceito de obras e serviços de engenharia, bem como compras e demais serviços nos moldes do art. 6º da Lei 14.133/21. Vejamos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

X - compra: aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento;

XI - serviço: atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração;

XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

(...);

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do **caput** deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea "a" deste inciso;

34. **Convém destacar, ainda, que a Lei n. 14.133/21 orienta que futuras e eventuais contratações que venham se adequar ao incisos I e II do art. 75 da Lei 14.133/2021 sejam realizadas, preferencialmente por intermédio de cartão de pagamento, sendo que o extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial similar ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme dispõe o §4º do art. 75 e art. 175, ambos da Lei 14.133/2021. Veja-se:**

(...)

§ 4º As contratações de que tratam os incisos I e II do **caput** deste artigo serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

(...)

Art. 175. Sem prejuízo do disposto no [art. 174 desta Lei](#), os entes federativos poderão instituir sítio eletrônico oficial para divulgação complementar e realização das respectivas contratações.

§ 1º Desde que mantida a integração com o PNCP, as contratações poderão ser realizadas por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito privado, na forma de regulamento.

35. Caso o gestor entenda pela aplicação do art. 72 da Lei 14.133/21, os documentos mínimos para a dispensa e inexistência de licitações são os seguintes:

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:

- I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);
- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.

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.

36. Contudo, nada impede que o gestor utilize dos métodos normais de pagamento, qual seja através de nota de empenho e liquidação de despesa.

37. Ademais, cabe ao Gestor da Pasta apresentar o tipo de contratação que pretende celebrar. Nesse caso, a Lei 14.133/21, em seu art. 46, §6º dispõem sobre a obrigatoriedade do Termo de Referência/Projeto Básico **com a devida aprovação pela autoridade competente.**

§ 6º A execução de cada etapa será obrigatoriamente **precedida da conclusão e da aprovação, pela autoridade competente**, dos trabalhos relativos às etapas anteriores.

38. Nesse norte, saliento que apenas o ordenador de despesas legalmente nomeado ou outro servidor com a competência delegada para tal, nos moldes da norma vigente, poderão aprovar e justificar a contratação direta em razão do valor, tudo com fulcro no art. 46, §6º da Lei 14.133/21 c/c Art. 72, VIII e art. 13, IV, Lei Estadual nº 3.830/16.

2.3. Do procedimento a ser adotado na dispensa de licitação

39. Embora a dispensa de licitação reduza as formalidades legais de um procedimento licitatório, é essencial que o processo de contratação direta seja formalizado com alguns documentos previstos em lei e jurisprudência pátria.

40. Em sendo assim, com o intuito de auxiliar o Gestor e agilizar a contratação, buscando aplicar no seio da Administração Estadual medidas de padronização processual, a elaboração deste parecer referencial será acompanhada de **Listas de Verificações (checklist), constante no ANEXO I** que poderá ser utilizado em todos os processos que tratam do presente opinativo.

41. Alerto que a responsabilidade pela correta instrução do processo com toda a documentação necessária, bem como pela regularidade das planilhas de quantitativos, valores, cálculos e especificação técnica do objeto, será dos agentes públicos responsáveis pela elaboração dos referidos documentos.

42. O gestor e sua equipe devem se atentar para que tais informações constem nos autos, pois todos os documentos acima listados são de cunho obrigatório para uma regular contratação.

43. Assim, em relação aos documentos listados no ANEXO I **que não constem no processo e/ou que tenham expirado sua vigência**, deverão ser juntados e atualizados antes da contratação para regularidade de realização de instrumento contratual.

44. As Justificativas exigidas ao Administrador Público pela lei podem constar de um único documento (Por exemplo, um Termo de Justificativa) sendo tal medida altamente recomendável. Entretanto, se vê necessário também que o cumprimento de cada artigo se verifique de forma clara e indiscutível, em nome do princípio da publicidade/transparência, inscrito no art. 37, caput da Constituição de 1988.

45. Cabe aqui enfatizar a administração tem a possibilidade legal de dispensar no todo ou em parte as documentações de habilitação **à exceção da certidão de regularidade fiscal perante a Previdência Social** (Acórdão nº 2616/2008-Plenário e Decisão Plenária nº 705/1994 -ambas do TCU) nos seguintes casos, nos termos do artigo 70 da Lei n. 14.133/2021, Plenária nº 705/1994 -ambas do TCU):

HIPÓTESES DE DISPENSA TOTAL OU PARCIAL DE CERTIDÃO DE REGULARIDADE
i) Para contratações com entrega imediata
ii) Para contratações que não sejam entrega imediata mas cujo valor não ultrapasse 1/4 do limite para dispensa previsto
iii) Para as contratações de produto de pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

2.4. Da pesquisa de preços e valor da contratação

46. A respeito do tema, a Procuradoria Geral do Estado, não possui elementos capazes de aferir se os mesmos são condizentes com a realidade, devendo, pois o Ordenador de Despesas atentar-se para a real compatibilidade do preço, tomando

todas as cautelas necessárias para aferir se a proposta encontra-se dentro dos padrões econômicos viáveis e buscando meios de comparação com produtos similares e disponíveis no mercado.

47. Ainda que a Administração, por ventura, venha juntar apenas cotações com fornecedores, buscando o preço mais vantajoso, revela-se necessário buscar todos os meios possíveis ou justificar a impossibilidade de modo a lastrear sua consulta com bastante cautela e de modo detalhado, conforme orientações já sedimentadas pelo TCU.

48. Nesse rumo, friso que a Administração deve lastrear sua consulta com bastante cautela e de modo detalhado com fundamento em cesta de preços de preferência naqueles praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames, conforme orientações já sedimentadas pelo TCU. Segundo essa Egrégia corte de contas⁴:

"As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma "cesta de preços", devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em ultimo caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais (Instrução Normativa Seges-ME 73/2020)."

49. À exemplo, seguem abaixo algumas opções indicadas para uma pesquisa de preços a contento:

OPÇÕES DE PESQUISA
i) Banco de preços, preferencialmente, com valores praticados no âmbito da Administração Pública oriundos de certames licitatórios
ii) Cópias de outros contratos, Notas de Empenho de fornecimento do mesmo objeto ou semelhante ao que se pretende, em especial os oriundos de certames licitatórios
iii) Cotações juntos a outros fornecedores

50. **Em que pese ser possível aferir que a escolha do fornecedor se de por menor preço somente diante de eventuais cotações juntadas nos autos, se revelando, a princípio, a mais vantajosa para a Administração, é essencial que o Gestor busque parametrizar também os valores da eventual contratação com base em cesta de preços, incluindo, preferencialmente, os preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames.**

51. Ressalta-se que a cesta de preços determinada pelo TCU como medida necessária para aferição dos preços devem ser implementadas pelo Gestor da Pasta de maneira a evitar toda e qualquer dúvida, sendo um ato de exclusividade da gestão.

2.5 Da vedação legal quanto à fragmentação

52. Inobstante o fato das contratações incidirem dentro dos limites estabelecidos no art. 75, I e II da Lei 14.133/93, o que possibilita eventual contratação direta, vale tecer alguns comentários a despeito de eventual fragmentação de despesa, que ensejaria afronta a Lei de Licitações:

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.

53. 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 Contas⁵:

(...) 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.

54. 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.

55. Vale lembrar a exceção do art. 75, §1º acima, nos casos de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças, para as contratações com a monta de R\$ 8.000,00 (oito mil reais):

Art. 75 (...)

§ 7º Não se aplica o disposto no § 1º deste artigo às contratações de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças.

56. 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.

2.6. Da possibilidade da substituição do termo contratual prevista na Lei nº 14.133/2021

57. A nova Lei de Licitações estabelece em seu artigo 95 a obrigatoriedade do instrumento de contrato, com exceção de duas hipóteses. Vejamos:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor. (Grifou-se)

58. Veja-se que a nível legislação trouxe duas hipóteses que afasta a formalização do contrato:

Lei nº 14.133/2021		
Contrato obrigatório	Contrato facultativo/dispensável, quando houver: (requisitos independentes)	
Regra em toda a contratação	1ª hipótese: Dispensa de licitação em razão do valor	2ª hipótese: Entrega imediata e integral dos bens adquiridos, e ausência de obrigações futuras, como entrega parcelada e assistência técnica., independente do valor

59. Portanto, conclui-se que o instrumento de contrato pode ser dispensado e substituído por outro instrumento hábil se a contratação se der por DISPENSA EM REAZÃO DO VALOR, ou se, independente da modalidade de licitação adotada, ou nas outras hipóteses de dispensa ou inexigibilidade houver entrega imediata integral sem obrigações futuras.

2.7 Demais recomendações

60. O art. 5º da Lei nº 14.133/2021, numa hermenêutica constitucional, entendeu por consolidar uma visão de transparência, impessoalidade, moralidade e publicidade dos atos para que haja o máximo de participantes e, desse modo, obter a proposta mais vantajosa à Administração.

61. Para que essas ponderações não fossem descumpridas, o próprio legislador resguardou tais princípios como norte para a dispensa de licitação. Em sendo assim, o conteúdo do §3º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 serve de alerta ao Gestor para que promova o processo de dispensa **com ampla divulgação e prazo mínimo para manifestação de interesse adicionais de eventuais interessados**. Oportunamente colaciono abaixo:

§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão **preferencialmente** precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa. (grifei)

3. CONCLUSÃO

62. Ao exposto, uma vez que o órgão assessorado siga as orientações acima exaradas, é juridicamente possível promover as contratações diretas com dispensa em razão do valor, sem submissão dos autos a Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, consoante art. 3º, I, da Portaria nº 852/2021 (ID n. [0020720566](#)) e o art. 53, §5º da Lei nº 14.133/21

63. Considera-se o *check list* (Anexo I) previamente aprovado pela Procuradoria Geral do Estado, devendo o gestor utilizá-lo para as pretendidas contratações, sem a necessidade de encaminhamento para manifestação da Procuradoria Geral do Estado.

64. Para os casos descritos no parágrafo 56 deste opinativo são dispensáveis a elaboração do instrumento contratual.

65. Relembre-se, por oportuno, que este parecer referencial em tela não é aplicável aos demais tipos de dispensa de licitação, que não aqueles dispostos no art. 75, I e II da Lei nº 14.133/21.

66. Por fim, em havendo peculiaridades que escapem aos contornos gizados por esta manifestação jurídica referencial, modificação das normas pertinentes ou dúvida jurídica específica, deverá o processo administrativo ser submetido a Procuradoria do Estado, para análise individualizada da questão (art. 3º caput e inciso I, Portaria nº 852/2021 e art. 53, §5º da Lei nº 14.133/21).

67. Deve o gestor público sempre observar os princípios que lhe são impostos pelo art. 37 da Constituição Federal, bem como aqueles previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/21.

68. Em derradeiro, para a utilização do parecer referencial nos casos concretos, deve a Administração Pública instruir o processo com a cópia integral deste parecer referencial.

69. É o parecer. Para aprovação pelo Procurador Geral do Estado de Rondônia, diante da autorização do artigo 11 da Lei Complementar nº 620/2011 concomitante artigo 9º da Resolução nº 08/2019/PGE-GAB, da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, publicada no Diário Oficial do Estado de Rondônia - Edição 126 - 11 de julho de 2019 Porto Velho/RO ([6876905](#)), bem assim a Portaria nº 852/2021 (ID n. [0020720566](#)).

70. **Ao final, em caso de aprovação pelo gabinete da Procuradoria Geral do Estado, seja comunicada a todas as setoriais da Procuradoria Geral do Estado para ciência, bem assim seja oficiado a todos os Gestores da Administração Pública do Estado de Rondônia;**

71. Porto Velho/RO, data e hora do sistema.



1 - CARVALHO, Raquel Melo Urbano de Carvalho. **Curso de direito administrativo**. Salvador: Juspodivm, 2009. p. 196;

2 - DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2007.p. 75;

3 - CARVALHO, Raquel Melo Urbano de Carvalho. **Ibdi idem**. P. 197

4 - TCU, Acórdão 1875/2021-Plenário

5 - "Abstenha-se de fracionar despesas relativas ao mesmo objeto, quando o somatório das parcelas indique modalidade de licitação diferente da adotada, conforme disposições contidas nos arts. 23, §§ 1º, 2º e 5º, e 24, inciso II, parte final, da Lei nº 8.666/93, segundo orientação desta Corte de Contas constante nas Decisões nºs 241/94, 202/96, 449/96 e 484/96, todas do Plenário, dentre outras". (AC-2.582/2005-1ª);

ANEXO I

CHECKLIST - DISPENSA DE LICITAÇÃO - RAZÃO DO VALOR	
ORIGEM:	
AUTOS:	
OBJETO:	
MENOR VALOR ORÇADO:	

ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS EXIGIDOS (FUNDAMENTO LEGAL):	NÃO/SIM e ID:
1) Solicitação do objeto, feita pelo servidor do setor demandante. (Art. 72, I e Acórdão 254/2004-Segunda Câmara-TCU)	
EXIGÊNCIA (FUNDAMENTO)	
2. Exigências da Definição do Objeto.	
2.1. Para Obras e Serviços. Não é Obra e Serviços ? Vá direto para o item 2.3	
2.1.1) Objeto se enquadra como obras e serviços de engenharia?	
2.1.1.1) Caso se enquadre como obras e serviços, o valor está dentro do limite do art. 75, I da Lei 14.133/21?	
2.1.1.2) consta 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 da Lei nº 14.133/21)	
2.1.1.3) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados (art. 6º, XXV, "f", da Lei nº 14.133/21)	
2.2.1) Exigências da Legislação Ambiental (Para obras e Serviços de Engenharia ou serviços que impliquem em sua necessidade.)	

2.2.1.1) Consta disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas? (art. 45, I, da Lei nº 14.133/21)	
2.2.1.2) Consta mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental? (Art. 45, II, da Lei nº 14.133/21);	
2.2.1.3) Há utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais? (Art. 45, III, da Lei nº 14.133/21);	
2.2.1.4) Há avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística? (Art. 45, IV da Lei nº 14.133/21);	
2.2.1.5) Consta documento sobre proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas? (art. 45, V, da Lei nº 14.133/21);	
2.2.1.6) Observou-se a acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida? (Art. 45, VI da Lei nº 14.133/21)	
2.2.1.7) Consta projeto executivo, conforme observação do art. 45, §1º, da Lei nº 14.133/21?	
2.2.1.8) Para a pesquisa mercadológica observou-se os parâmetros dispostos no §2º, art. 23 da Lei nº 14.133/21?	
2.3) Caso se enquadre como compras e serviços comum, o valor constante no limite do art. 75, II da Lei nº 14.133/21;	
2.3.1) Para Aquisição de Bens e serviços:	
2.3.1.1) Consta o termo de referência com todos os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º da Lei 14.133/93 , além das seguintes informações: I) especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança; II) indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso; III) especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.	
2.3.1.2) O valor previamente estimado da contratação está 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? (Art. 23, <i>caput</i> , Lei nº 14.133/21)	
2.3.1.3) Para a pesquisa mercadológica observou-se os parâmetros dispostos no §1º do art. 23 da Lei nº 14.133/21?	
2.3.1.4) Caso não tenha sido possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23, está comprovado previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo? (art. 23, §5º da Lei nº 14.133/21)	
3) Cumprimento das Exigências de Direito Financeiro e Responsabilidade Fiscal para ambas as contratações dos itens 2.1 e 2.3	

3.1) Consta a demonstração de compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido? (art. 72, IV da Lei 14.133/21)?	
3.2) Consta a Declaração de Adequação Financeira e compatibilidade com as leis orçamentárias, dada pelo ordenador de despesas. (Art. 16, II da LC101);	
4) Exigências Específicas de Instrução para a Contratação Direta em ambas as contratações dos itens 2.1 e 2.3	
4.1) Justificativa da necessidade do objeto da contratação direta (art. 5º <i>caput</i> c/c art. 6º, VI, ambos da Lei Estadual nº 3.830/16);	
4.2) Justificativa acerca da caracterização da situação de dispensa com os elementos necessários à sua configuração com Indicação das razões de escolha do executante da obra, do prestador do serviço ou do fornecedor do bem (art. 72, VI, da Lei 14.133/21 c/c art. 12 da Lei Estadual nº 3.830/16);	
4.3) Justificativa quanto à aceitação do preço ofertado pela futura contratada (VI, art. 72, Lei nº 14.133/21 c/c 12, §1º da Lei Estadual 3.830/16);	
4.4) Autorização, motivada, da contratação direta pelo Secretário da Pasta (Art. 72, VIII c/c art. 13, IV, Lei Estadual nº 3.830/16).	
5) Exigências relativas a proposta da contratada:	
5.1) Proposta vigente, original e documentos que a instruírem, com valor dentro dos limites estabelecidos no art. 75, incisos I e II da Lei nº 14.133/93, bem assim desde que não contenham as características do art. 59 da mesma lei;	
6) Documentos de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional (art. 67 da Lei 14.133/2021):	
6.1) apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso , detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação (art. 67, I da Lei 14.133/2021) ;	
6.2) certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso , que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 da Lei 14.133/21 ; (art. 67, II da Lei 14.133/2021)	
6.3) prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso ;(art. 67, IV da Lei 14.133/2021);	
6.4) registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso ;(art. 67, V da Lei 14.133/2021);	
6.5) indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; (art. 67, III da Lei 14.133/2021)	
6.6) declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação. (art. 67, VI da Lei 14.133/2021)	
7) Documentos de Habilitação Jurídica, fiscal, trabalhista e econômica-financeira, resguardando o art. 70, III da Lei 14.133/21;	
7.1) Inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); (art. 68, I da Lei 14.133/21)	

7.2) inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal , se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual (art. 68, II da Lei nº 14.133/21);		
7.3) Certidão de regularidade perante a Fazenda federal e regularidade relativa à Seguridade Social (art. 68, III da Lei nº 14.133/21 e art. 195, CF/1988);		
7.4) Certidão de regularidade perante a Fazenda Estadual (art. 68, III da Lei nº 14.133/21);		
7.5) Certidão de regularidade perante a Fazenda municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei (art. 68, III da Lei nº 14.133/21);		
7.6) Certidão de regularidade relativa ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei (art. 68, IV da Lei nº 14.133/21);		
7.7) Certidão de regularidade perante a Justiça do Trabalho (art. 68, V da Lei nº 14.133/21);		
7.8) Inexistência de proibição de contratar com a administração - certidão negativa da Controladoria Geral do Estado;		
7.9) Declaração de cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal . (art. 68, VI da Lei nº 14.133/21);		
7.10) balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, limitando-se ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos. (art. 69, I e §6º da Lei nº 14.133/21);		
7.11) certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante (art. 69, I da Lei nº 14.133/21);		
7.12) declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo particular dos índices econômicos previstos no edital, sendo tal exigência à critério da Administração e desde que não sejam exigidos valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade. (art. 69, §1º e §2º da Lei nº 14.133/21);		
7.13) relação dos compromissos assumidos pelo particular que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados, sendo tal exigência à critério da Administração ; (art. 69, §1º e §2º da Lei nº 14.133/21)		
8) Demais documentos para instrução		
8.1) manifestação específica do ordenador de despesa em que a pretendida contratação não incidirá em fragmentação, seja porque não existiram outras contratações análogas anteriormente <u>ou</u> se existiram, mas a soma delas não ultrapassaram o limite para contratação em razão do valor.		
8.2) Divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa (art. 5º c/c art. 75, §3º da Lei nº 14.133/21).		
8.3) Hipóteses de substituição de contrato:	1ª hipótese: Dispensa de licitação em razão do valor.	
	2ª hipótese: Entrega imediata e integral dos bens adquiridos, e ausência de obrigações futuras, como entrega parcelada e assistência técnica., independente do valor.	

8.4) Divulgação e manutenção do ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato em sítio eletrônico oficial à disposição do público (art. 72, parágrafo único da Lei 14.133/93.	
8.5) Cópia integral do parecer referencial;	
8.6) Declaração da autoridade competente que o caso concreto se amolda, perfeitamente, aos termos da manifestação referencial adotada.	



Documento assinado eletronicamente por **BRUNNO CORREA BORGES, Procurador(a)**, em 14/12/2021, às 10:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0022699716** e o código CRC **5718CEEE**.

Referência: Caso responda este Parecer, indicar expressamente o Processo nº 0020.572244/2021-94

SEI nº 0022699716

Criado por [95225064272](#), versão 45 por [73332615149](#) em 13/12/2021 14:18:43.