MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL Nº 92/2024/CLC/APPL

PROCEDIMENTO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA Nº: 19.21.0723.0040109/2024-67.
INTERESSADOS: UNIDADES REQUISITANTES DE CONTRATAÇÕES POR DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO BAIXO VALOR.
ASSUNTO: INSTRUÇÃO PROCESSUAL PARA CONTRATAÇÕES DIRETAS COM FULCRO NOS **INCISOS I E II DO ART. 75 DA LEI Nº 14.133/2021**.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, DECRETO ESTADUAL nº 21.872/2023. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DA MINUTA CONTRATUAL PADRONIZADA. DESDE QUE O ÓRGÃO ASSESSORADO ATENDA ÀS ORIENTAÇÕES EXARADAS NO PARECER REFERENCIAL, É JURIDICAMENTE POSSÍVEL DAR PROSSEGUIMENTO AO PROCESSO, **SEM SUBMETER OS AUTOS A ESTE ÓRGÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO.**

RELATÓRIO

I. DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

1. A presente Manifestação Jurídica Referencial (MJR) tem por objetivo reunir em um único arrazoado os entendimentos jurídicos estabelecidos por este órgão de assessoramento técnico-jurídico em seus Pareceres sobre o tema da contratação direta por dispensa de licitação em razão do baixo valor, aplicando-se aos seguintes tipos de contratação:

a) Dispensas eletrônicas ou presenciais, com arrimo no art. 75, I e II da Lei nº 14.133/2021.

2. O objetivo maior da MJR é tornar dispensável o envio de processos para este órgão de assessoramento jurídico que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de parecer referencial, sem que isso signifique fragilização da atuação consultiva ou amesquinhamento do desempenho da atribuição de assessoramento jurídico imposto por Lei, segundo o art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

3. A utilização da MJR inclusive já foi objeto de crivo por parte do Tribunal de Contas da União (TCU), a análise se deu por ocasião do Acórdão nº 2674/2014 – Plenário[1] -, em que aquela Corte de Contas ratificou a utilização do instrumento, como segue:

> "27. Este Tribunal já se posicionou acerca da necessidade de os pareceres jurídicos exigidos pelo art. 38 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, integrarem a motivação dos atos administrativos, com abrangência suficiente, evidenciando a avaliação integral dos documentos submetidos a exame (v. g.: Acórdão 748/2011-TCU-Plenário)".
> 11. Desse modo, a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado, pode-se esclarecer à AGU que o entendimento do TCU referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados por este Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes.

4. No âmbito do Ministério Público do Estado do Piauí, o recente Ato PGJ/PI nº 1.456/2024 adotou a denominada Manifestação Jurídica Referencial, em resposta aos reclames por uma maior racionalização, celeridade, eficiência e economicidade da atuação deste órgão consultivo. Os requisitos para a sua elaboração estão descritos no art. 2º do normativo, como se verá a seguir:

> Art. 1º. Disciplinar a elaboração e a divulgação de Manifestação Jurídica Referencial pela Assessoria para Pareceres em Processos Licitatórios, órgão de assessoramento jurídico da Coordenadoria de Licitações e Contratos do Ministério Público do Estado do Piauí.
>
> Parágrafo único. Para os fins deste Ato, considera-se Manifestação Jurídica Referencial aquela identificada em sua ementa pelas expressões "Manifestação Jurídica Referencial" ou "Parecer Referencial" cujo conteúdo analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando-se a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos.
> Art. 2º. São requisitos para a elaboração de Manifestação Jurídica Referencial:
> I – existência de processos e expedientes administrativos contendo matérias idênticas e recorrentes com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme;
> II - a atividade jurídica exercida dependa de mera conferência de documentos para a verificação do atendimento das exigências legais.
> Parágrafo único. A Manifestação Jurídica Referencial deverá conter capítulo específico destinado à demonstração dos requisitos enunciados nos incisos I e II deste artigo.
> [...].
> Art. 6º. A existência de Manifestação Jurídica Referencial não prejudica a atuação consultiva, de ofício ou por provocação, em processos que tratem de matéria por ela abrangida.

[1] BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº 3674/2014, de 8 out. 2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2674%2520ANOACORDAO%253A2014%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>.Acesso em: 4 out. 2024.

> Art. 7º. Para utilização da Manifestação Jurídica Referencial, os processos e expedientes administrativos congêneres deverão ser instruídos com:
> I - cópia integral da Manifestação Jurídica Referencial;
> II - declaração do agente público competente, atestando que o caso se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial e que foram seguidas as orientações nele contidas.
> § 1º O exercício da atribuição descrita no inciso I deste artigo cabe às unidades requisitantes que realizarão um juízo preliminar de adequação entre a Manifestação Jurídica Referencial e o processo ou expediente administrativo sob sua responsabilidade para a instrução.
> § 2º Considera-se unidade requisitante o agente, conjunto de agentes ou unidade, responsável por identificar a necessidade de contratação de bens, serviços e obras e requerê-la, preferencialmente, com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, competindo-lhe a completa execução das etapas de planejamento da contratação, compreendendo a elaboração de documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso.
> § 3º As Assessorias que atuam junto à Coordenadoria de Licitações e Contratos deverão emitir a declaração conclusiva e expressa para o cumprimento do disposto no inciso II deste artigo.
> § 4º Os processos que sejam objeto de Manifestação Jurídica Referencial estão dispensados de análise individualizada pelo órgão consultivo, devendo ser cumpridas as exigências de que tratam os incisos I e II e os §§1º e 3º, todos deste artigo.

5. Quanto ao primeiro requisito, é notório que os processos que envolvam contratação direta em razão do baixo valor são passíveis de estabelecimento de orientação jurídica uniforme, haja vista a menor complexidade de tais procedimentos em comparação com aqueles em que se realiza propriamente a licitação em qualquer de suas modalidades. Outrossim, o parâmetro para o enquadramento legal de tais institutos, o art. 75, I e II da NLLC, permite que a análise dos processos congêneres se estabeleça em torno de matéria idêntica. Por outro lado, o aumento do valor permitido por Lei para a realização de contratações desta natureza tem conferido um número expressivo de contratações idênticas fundamentadas no mesmo dispositivo legal.

6. Em relação ao segundo requisito, em processos deste naipe, a dispensa da análise individualizada justifica-se em razão destes tipos de expedientes serem, em geral, instruídos com atos e documentos de cunho meramente administrativo e revestidos de certa singeleza, cuja conferência é de atribuição dos agentes responsáveis pela instrução do processo. De fato, em casos como tais, a atividade jurídica se restringe à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

7. Não se está a dizer que os processos em tela jamais deverão ser encaminhados à Assessoria para Pareceres em Processos Licitatórios. Questões de natureza jurídica que eventualmente sobressaiam de um processo e que suscitem dúvidas específicas quanto a forma de proceder podem e devem ser apontadas e submetidas à análise desta unidade consultiva, sempre que os órgãos assessorados entenderem necessário, neste sentido é a permissão contida no art. 6º do Ato PGJ/PI nº 1.456/2024.

8. Pelo exposto, considerando que, a uma, todo o contorno jurídico que envolve o processo de dispensa de licitação em razão do baixo valor já está contido no Parecer Referencial ora exarado; a duas, a pluralidade de processos com matéria jurídica idêntica passíveis de orientação jurídica uniforme; e, por fim, a análise dos mesmos demandar mera atividade burocrática de conferência documental, resta configurado que a situação objeto de análise se

amolda às diretrizes traçadas no art. 2º do Ato PGJ/PI nº 1.456/2024, dispensando-se a submissão individualizada e obrigatória de processos versando sobre esta matéria à análise da unidade consultiva.

9. Por fim, registre-se que, em conformidade com o que dispõe o art. 7º do Ato PGJ/PI nº 1.456/2024, compete à unidade técnica atestar preliminarmente (inciso I e § 1º do art. 7º do Ato PGJ/PI), juntando aos autos cópia desta MJR, que o processo sob instrução se adequa ao assunto versado na MJR. Sendo, por seu turno, atribuição das assessorias que funcionam junto à Coordenadoria de Licitações e Contratos declarar, expressamente e de forma conclusiva, que o Parecer Referencial é adequado ao caso (inciso II e § 3º do art. 7º do Ato PGJ/PI), para o fim de não encaminhamento dos autos para esta assessoria.

10. Decorre daí que não se deve adotar como prática o envio dos autos para a Assessoria para Pareceres em Processos Licitatórios a fim de que esta delibere se a análise individualizada se faz necessária ou não, pois o escopo da manifestação referencial é justamente eliminar esse trâmite.

11. Os seguintes documentos deverão instruir o processo administrativo:

a) Documento de Formalização da Demanda contendo assinatura do responsável pela sua elaboração;

b) Análise de Riscos;

c) Estudo Técnico Preliminar;

d) Termo de Referência com a definição do objeto para o atendimento da necessidade da Administração;

e) Pesquisa de preços para a aquisição de bens ou contratação de serviços;

f) Estimativa da despesa, acompanhada da memória de cálculo com o parâmetro utilizado para a obtenção dos preços, constando de documento separado e classificado;

g) Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários e financeiros com o compromisso a ser assumido;

h) Minuta de aviso de contratação direta acompanhada dos anexos respectivos;

i) Portaria de Designação dos Agentes Públicos para o desempenho das funções essenciais à execução dos atos atinentes às contratações diretas;

j) Minuta do instrumento contratual;

k) Lista de verificação contida como anexo deste parecer.

12. Na sequência, o processo deve ser encaminhado, após instrução com documentos e artefatos de competência da unidade requisitante, diretamente para a Assessoria para Compras, Contratação de Serviços e Gerenciamento de Atas de Registro de Preços, responsável pelo processamento de contratações diretas no âmbito deste *Parquet*, nos termos do art. 64, I do Ato PGJ nº 479/2014, sem a necessidade de remessa a este órgão de assessoramento jurídico, desde que cumpridas as exigências desta Manifestação Jurídica Referencial, bem como preenchida e juntada a lista de verificação anexa.

ANÁLISE JURÍDICA

II. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

13. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade administrativa em consonância com o estabelecido no artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC), como segue:

> Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
> § 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:
> I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
> II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;
> [...].
> § 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

14. Como se pode observar do dispositivo legal, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da inter-relação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

> Enunciado BPC nº 7
> A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

15. Importa mencionar que no âmbito do Estado do Piauí foi publicado o Decreto nº 21.872, de 07 de março de 2023, o qual regulamenta a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito do Poder Executivo Estadual, aplicando-se, portanto, seus ditames ao presente processo.

16. Noutro giro, cabe salientar que a Lei é imperativa ao determinar o momento da atuação do órgão de assessoramento jurídico, no exercício da análise prévia de legalidade e no curso dos processos licitatórios ou de contratação direta, como sendo depois de praticados todos os atos atinentes à fase preparatória da licitação. Nesta esteira, no momento da remessa dos autos para a análise jurídica, já devem neles constar todos os documentos indispensáveis para a análise

da espécie de contratação pretendida, sob pena da impossibilidade da análise e retorno do feito à unidade consulente.

17. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

18. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

19. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

III. DA DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

20. Os artigos 7º e 8º da Lei nº 14.133, de 2021, tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da Lei, conforme se extrai das normas abaixo transcritas:

> Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:
> I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;
> II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e
> III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.
> § 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.
> § 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.
> Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos

> dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.
> § 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.
> § 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.
> § 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.
> § 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.
> § 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

21. As regras do art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, também apresentam algumas limitações a serem observadas no caso concreto:

> § 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.
> § 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.

22. Ainda sobre o tema, cabe elencar o que dispõe o Decreto Estadual nº 21.872/2023, em seu artigo 58, ao estabelecer as atribuições dos agentes de contratação que atuem junto aos processos de contratação direta:

> Art. 58. Nos processos de contratação direta, caberá ao agente de contratação ou à comissão de contratação a análise de conformidade da instrução processual, nos termos dos incisos I a IV do art. 72 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, competindo-lhe atestar a habilitação e a qualificação do contratado, bem como verificar a existência de razões suficientes para a escolha do contratado e para a justificativa do preço.

IV. DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

23. A regra de que a contratação pública seja realizada mediante procedimento de licitação tem por causa o princípio da isonomia e indiretamente respalda os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa. É assim que o referido procedimento permite que todos os interessados em auferir os benefícios decorrentes de contratações com o Estado-Administração possam concorrer em igualdade de condições, desde que atendam aos requisitos necessários à garantia do cumprimento das obrigações.

24. Contudo, a própria Carta Maior previu a possibilidade de que a regra contivesse exceções, permitindo a realização da contratação direta, prescindindo-se do processo licitatório prévio, dentro das hipóteses consagradas em Lei, como se vê do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> [...].
> 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.

25. A Lei nº 14.133/2021, Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC -, regulamentou o dispositivo, trazendo a lume os casos em que se pode levar a efeito a contratação direta. As hipóteses de contratação direta são comumente classificadas em duas espécies: dispensa de licitação e inexigibilidade de licitação. Por seu turno, a dispensa de licitação comporta ainda duas subespécies, quais sejam, licitação dispensável e licitação dispensada.

26. Quando se fala em licitação dispensada, tem-se que a Lei impôs ao Administrador a ausência de realização de processo licitatório, de modo que não lhe resta nenhuma possibilidade que não seja a contratação direta, cujo regramento está previsto no art. 76 da NLLC.

27. Por sua vez, as hipóteses de inexigibilidade de licitação são aqueloutras em que não há viabilidade de competição, isto é, a realização do certame é impossível pela falta de uma pluralidade de particulares capazes de atender às demandas da Administração, competindo entre si, o tema é tratado no art. 74 da NLLC.

28. Já quando se trata da incidência da licitação dispensável, o que há é uma faculdade conferida ao Gestor Público para discricionariamente realizar a contratação direta, ou empreender a licitação pública, como elencado no art. 75 da NLLC, conforme segue abaixo:

> Ressalte-se, contudo, que não são todos os casos de dispensa que obrigam à Administração a dispensar, ou não, a licitação, pois enquanto o art. 75 determina que "é dispensável a licitação", o inciso II do art. 76 estabelece ostensivamente que "dispensada a realização (da licitação) nos casos de", ou seja, nesses casos a Administração é obrigada a dispensar a licitação.
> Assim, diversos autores, na esteira do posicionamento de Hely Lopes Meirelles, expõem que na realidade há três categorias de contratação direta:
> • a licitação inexigível do art. 74 – que é inviável;
> • a licitação dispensável do art. 75 – de dispensa discricionária;

> • a licitação dispensada do art. 76, II – em que é obrigatória a dispensa.
> A diferença entre a licitação dispensável e a dispensada reside, como regra geral, no fato de que esta última é compulsória, ou seja, não confere discricionariedade à Administração para avaliar se dispensará ou não a licitação nas situações contempladas na lei.[2]

29. A Lei nº 14.133/2021 disciplinou o processo de contratação direta em seus artigos 72 e 73, nos termos à frente:

> 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.
> Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

30. Importa, ainda, esclarecer que os casos de dispensa de licitação (artigos 75 e 76 da NLLC) são expressos em Lei de maneira taxativa, enquanto os de inexigibilidade de licitação (art. 74 da NLLC) consistem em rol exemplificativo. Daí se segue que quaisquer contratações por dispensa, afora das hipóteses expressamente consagradas, são ilegais, podendo configurar até mesmo crime, como dispõe o artigo 337-E do Código Penal:

> Contratação direta ilegal
> Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei:
> Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

[2] NOHARA, Irene. **Capítulo 9. Contratação Direta** In: NOHARA, Irene. **Licitação e Contratos Administrativos - Vol. 6 - Ed. 2022**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2022. Disponível em: https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/1712827906/licitacao-e-contratos-administrativos-vol-6-ed-2022. Acesso em: 17 de Março de 2023.

V. DA DIPENSA DE LICITAÇÃO COM ARRIMO NO INCISO I DO ART. 75 DA LEI Nº 14.133/2021

31. Segundo afirmado acima, o art. 75 da Lei nº 14.133/2021 prevê as hipóteses em que o processo licitatório pode ou não ser dispensado pela Administração Pública, elencando em seu inciso I, o que a doutrina classifica como dispensa de licitação em razão do baixo valor. O que se buscou aqui foi privilegiar o princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da CF), tendo em vista que o valor da contratação não justificaria os altos custos de um processo licitatório. Veja-se o dispositivo:

> Art. 75. É dispensável a licitação:
> I - para contratação que envolva valores inferiores a R$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;
> II - para contratação que envolva valores inferiores a R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;
> [...].
> § 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.
> § 2º Os valores referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão duplicados para compras, obras e serviços contratados por consórcio público ou por autarquia ou fundação qualificadas como agências executivas na forma da lei.
> § 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.
> § 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).
> § 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.

32. Depreende-se da Lei que podem ser realizadas contratações diretas por dispensa de licitação em razão do valor para obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores, até o valor de R$ 99.999,99 (noventa e nove mil e novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos). De outra sorte, quando se tratar de quaisquer serviços e compras, desde que não sejam de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores, até o valor de R$ 49.999,99 (quarenta e nove mil e novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos).

33. Entretanto, em seu art. 182, a NLLC estabeleceu a obrigatoriedade de atualização anual dos valores fixados em seu texto pelo Poder Executivo Federal, a cada dia 1º de janeiro, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) ou por índice que venha a substituí-lo, consoante segue:

> Art. 182. O Poder Executivo federal atualizará, a cada dia 1º de janeiro, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) ou por índice que venha a substituí-lo, os valores fixados por esta Lei, os quais serão divulgados no PNCP.

34. Atualmente, o Decreto nº 11.871, de 29 de dezembro de 2023, fixou o valor contido no art. 75, caput, inciso I, em R$ 119.812,02 (cento e dezenove mil e oitocentos e doze reais e dois centavos), podendo ser realizadas contratações até o valor de R$ 119.812,01 (cento e dezenove mil e oitocentos e doze reais e um centavo). De outro modo, estabeleceu o valor contido no art. 75, caput, inciso II em R$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil e novecentos e seis reais e dois centavos), autorizando contratações até o montante de R$ 59.906,01 (cinquenta e nove mil e novecentos e seis reais e um centavo).

35. Por lógico, ultrapassado o limite estabelecido pela norma para a contratação direta, não se poderá lançar mão da tal expediente para o atendimento da demanda administrativa, passando a ser obrigatória a realização de licitação.

36. **Assim, quando do dimensionamento do valor do objeto a ser contratado, na elaboração do Estudo técnico Preliminar ou, sendo facultativa a sua realização (art. 28 do Decreto Estadual nº 21.872/2023), na confecção do Termo de Referência ou de Projeto Básico, conforme o § 3º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, deve-se atentar para que o valor da contração não ultrapasse o limite permitido nos incisos I e II do art. 75 da NLLC, para fins do devido enquadramento legal da contratação direta.**

37. Para tal intento, faz-se necessário também atentar para os riscos de evitar o fracionamento da contratação.

VI. CAUTELAS PARA EVITAR O FRACIONAMENTO

38. O §1º do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021 trouxe o teor da pacífica jurisprudência do Tribunal de Contas da União para o corpo da Lei. Segundo a regra estabelecida, a Administração não pode, para se enquadrar no limite legal, fracionar uma contratação maior, que deveria levar à licitação, em duas ou mais contratações diretas, a fim de se beneficiar com o procedimento mais célere e simplificado.

39. Para realizar este cálculo, deve-se somar todas as contratações realizadas ao longo do exercício financeiro (janeiro a dezembro), em determinada unidade gestora, que estejam categorizadas como mesmo ramo de atividade. Caso o valor anual dispendido com determinada natureza de objeto seja superior aos limites definidos nos incisos I e II do artigo 75, haverá fracionamento de despesas.

40. O Decreto Estadual nº 21.872/2023, em seu artigo 158, §1º, regulamentou a matéria, informando o seguinte:

> Art. 158. Os órgãos e entidades adotarão a dispensa de licitação, na forma eletrônica, nas seguintes hipóteses:
> I - contratação de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores, no limite do disposto no inciso I do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021;

> II - contratação de bens e serviços, no limite do disposto no inciso II do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021;
> [...].
> 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput, deverão ser observados:
> I - o somatório despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora; e
> II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.
> § 2º Considera-se ramo de atividade a partição econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE.
> § 3º O disposto no § 1º deste artigo não se aplica 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, de que trata o § 7º do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021.

41. É de bom alvitre evidenciar que os limites estabelecidos no § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 não serão aplicáveis às contratações de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante que não ultrapassem o valor de R$ R$ 9.584,97 (nove mil e quinhentos e oitenta e quatro reais e noventa e sete centavos), conforme o Decreto nº 11.871, de 2023.

42. Todavia, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 67/2021 – a qual regulamenta a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e institui o Sistema de Dispensa Eletrônica, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional – sofreu recente alteração em seu art. 4º. §2º para dispor o seguinte:

> Art. 4º Os órgãos e entidades adotarão a dispensa de licitação, na forma eletrônica, nas seguintes hipóteses:
> [...].
> § 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: (Redação dada pela IN Seges/MGI n.º 8 de 2023).
> 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)

43. Nesta senda, considerando que a minuta de Aviso de Contratação Direta utilizada pelo MPPI informa que a dispensa eletrônica se realizará por meio do Sistema de Dispensa Eletrônica, ferramenta informatizada integrante do Sistema de Compras do Governo Federal – Compras.gov.br - disponível no Portal de Compras do Governo Federal, no endereço eletrônico www.gov.br/compras, bem como que se processa em obediência à IN SEGES nº 67/2021; considerando, ainda, que o Estado do Piauí não dispõe até o presente momento de sistema informatizado para a realização de dispensa eletrônica, entende-se que podem ser usados ambos os critérios para fins de se evitar o fracionamento de despesas, desde que devidamente motivados.

44. Desta maneira, em todos os processos fundamentados em dispensa de licitação em razão do valor, deve haver a juntada de manifestação conclusiva no sentido de verificar se a dispensa que se pretende realizar, em conjunto com as demais já efetivadas e que sejam de mesma

natureza, entendidas estas como pertencentes ao mesmo ramo de atividade, levadas a efeito pela unidade gestora, no atual exercício financeiro, não ultrapassam o valor disposto nos incisos I e II do art. 75 da NLLC, de modo a atestar não ter havido fracionamento de despesas.

45. **Recomenda-se a juntada de manifestação conclusiva acerca do controle mencionado no item anterior.**

VII. REALIZAÇÃO DA DISPENSA ELETRÔNICA

46. A nova Lei de Licitações e contratos traz como regra a realização de atos de forma eletrônica, destacando a necessidade da digitalização dos processos licitatórios, sendo exceção a realização de procedimentos presencias, como se vê abaixo:

> Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
> VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;
> Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:
> § 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.
> § 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.
> Art. 31. O leilão poderá ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela autoridade competente da Administração, e regulamento deverá dispor sobre seus procedimentos operacionais.
> § 2º O leilão será precedido da divulgação do edital em sítio eletrônico oficial, que conterá:
> [...].

47. No mesmo contexto, o § 3º do art. 75 da NLLC estabeleceu que as contratações de pequeno valor serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial pelo prazo de três dias úteis, possibilitando uma maior competição entre os fornecedores, em detrimento do modelo tradicional de simples envio de pedido de cotação a três empresas.

48. O Decreto Estadual nº 21.872/2023, em seus artigos 157 e 158, regulamentou a matéria, informando a obrigatoriedade da realização de dispensa eletrônica, segundo segue:

> Art. 157. Os órgãos e entidades da administração pública estadual, quando da realização da modalidade dispensa na forma eletrônica, deverão utilizar o sistema de compras indicado pela Secretaria de Administração.
> Art. 158. Os órgãos e entidades adotarão a dispensa de licitação, na forma eletrônica, nas seguintes hipóteses:
> I - contratação de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores, no limite do disposto no inciso I do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021;
> II - contratação de bens e serviços, no limite do disposto no inciso II do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021;

49. **Conclui-se, portanto, que em regra as dispensas de licitação em razão do baixo valor deverão ser realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica. Em havendo a necessidade da realização de forma presencial, deverá haver motivação expressa neste sentido, com a gravação dos atos a ela atinentes registrados em áudio e vídeo, com a juntada posterior das mídias nos autos do processo da contratação.**

50. Menciona-se que até o presente momento não foi criado o sistema de compras da Secretaria de Administração do Estado do Piauí, informado pelo art. 157 do Decreto Estadual nº 21.872/2023.

VIII. DA REGULARIDADE DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL CONFORME O ART. 72 DA LEI Nº 14.133/2021

51. O art. 72 da NLLC estabeleceu um rol de elementos necessários à instrução dos processos de contratação direta (dispensa e inexigibilidade de licitação), trazendo inovações relevantes em relação à legislação anterior que somente exigia a justificativa da razão de escolha do fornecedor e do preço, com a caracterização da situação emergencial e os documentos de aprovação dos projetos de pesquisa nos casos específicos, veja-se abaixo:

> 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.

52. Nesta esteira, não se pode dizer que o procedimento realizado para contratação direta seja demasiadamente simplório se comparado com os procedimentos de contratação mediante licitação formal. A uma, pelo fato de lei exigir igualmente extensa formalização. A duas, por conta de tais feitos serem frequentemente fiscalizados com mais rigor pelos órgãos de controle. Sobre o ponto, ensina Justen Filho:

> Por isso tudo, não seria absurdo afirmar que a contratação direta deve ser aplicada como uma modalidade anômala de licitação. Explica-se a afirmativa. Não se confunde a contratação direta com os casos de concorrência, tomada de preços etc. Mas a contratação direta pressupõe um procedimento formal prévio,

> destinado a produzir a melhor escolha possível para a Administração. Esse procedimento envolve autonomia variável para Administração, mas que versa apenas sobre as providências concretas a serem adotadas. Não há margem de discricionariedade acerca da observância de formalidades prévias, as quais devem ser suficientes para comprovar a presença dos requisitos de contratação direta e para legitimar as escolhas da Administração quanto ao particular contratado e o preço adotado.[3]

53. O Regulamento Estadual nº 21.872/2023, em seu art. 18, aduz que os documentos indispensáveis ao planejamento das contratações diretas serão elaborados pelos setores técnicos competentes do órgão, obedecidas as disposições constantes nos normativos internos:

> Art. 18. O estudo técnico preliminar - ETP, anteprojeto de arquitetura e engenharia, o termo de referência - TR, o projeto básico - PB, o orçamento estimado, o mapa de riscos e a matriz de riscos dos processos para contratação de bens e serviços serão elaborados e assinados pelo (s) servidor (es) da área técnica competente ou pela equipe de planejamento da contratação e aprovados pela autoridade competente, de acordo com as atribuições previstas no regimento ou estatuto do respectivo órgão ou entidade requisitante.

54. No âmbito deste órgão ministerial, com o objetivo de instituir equipes de planejamento de aquisições e contratações, foram publicadas as Portarias PGJ/PI nº 3447/2024 e 3448/2024, contendo a designação das unidades requisitantes e dos servidores que as integram, incumbindo-os da realização de todas as atividades relacionadas ao planejamento das contratações, inclusive a atribuição para a elaboração dos artefatos mencionados acima.

55. Deve-se, por isso, perfazer uma análise de conformidade jurídica entre a instrução documental dos autos e as exigências contidas nos dispositivos legais e infralegais supramencionados, devendo ser observadas as disposições abaixo.

a. Documento de Formalização da Demanda

56. A nova Lei de Licitações e contratos traz expressa a obrigação de formalização da demanda como documento inaugural do procedimento (art. 72, I da NLLC), contendo a indicação da necessidade da contratação e de forma simplificada o objeto a ser contratado. A regra é que o DFD já tenha sido elaborado para os fins do Planejamento de Contratações Anual, como se vê:

> Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
> VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

[3] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 391.

57. Por seu turno, o Decreto Estadual nº 21.872/2023, em seu art. 20, regulamenta seus termos, informando que a sua elaboração é de competência da unidade requisitante da licitação ou da contratação, segundo segue:

> Art. 20. A formalização da demanda será materializada em documento proveniente do setor requisitante da licitação ou da contratação direta, que evidencie e detalhe a necessidade administrativa do objeto a ser contratado, devendo contemplar:
> I - a descrição da necessidade que se pretende atender por meio da aquisição de bem, serviço ou obra;
> II - a estimativa de quantitativo do objeto a ser contratado, justificado conforme o Plano Anual de Contratações, se houver, ou no quantitativo contratado em exercícios anteriores, quando for o caso;
> III - a justificativa simplificada da necessidade da contratação, inclusive com demonstração da sua previsão no Plano Anual de Contratações, quando houver; e
> IV - a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços, a execução da obra ou realizado o fornecimento dos bens.
> Parágrafo único. Nas contratações de bens ou serviços de informática e telecomunicação, a Agência de Tecnologia da Informação do Estado do Piauí – ATI expedirá normas complementares relativas à exigência de outras informações necessárias a serem incluídas no documento de formalização da demanda, tais como, o problema ou a exploração de uma oportunidade; as necessidades corporativas ou objetivos estratégicos do órgão ou entidade aos quais a demanda está alinhada; orçamento previsto; prazos, metas e resultados esperados; premissas, restrições e riscos, quando couber.

58. **É notório que nos processos de contratação direta deve haver a juntada do DFD contemplando todos os elementos citados acima.**

b. Estudo Técnico Preliminar

59. A definição de Estudo Técnico Preliminar – ETP – é trazida no art. 6º, inciso XX da NLLC. A necessidade de sua elaboração encontra-se prevista também no art. 18, I, §§ 2º e 3º da Lei nº 14.133/21, devendo o documento expressar a descrição da necessidade da contratação sob a caracterização do interesse público envolvido, evidenciando qual a melhor solução para a demanda administrativa, senão vejamos:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
> XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;
> [...].
> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

> I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
> [...].
> 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
> I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
> 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;
> III - requisitos da contratação;
> 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;
> V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
> 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;
> VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
> VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
> IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
> 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;
> XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
> 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;
> XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.
> § 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.
> § 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

60. **Como se depreende do parágrafo segundo do supracitado artigo, o ETP deverá contemplar ao menos os requisitos elencados nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º do art. 18 da NLLC, devendo ser devidamente justificada pela Administração a ausência dos demais atributos.**

61. Há que se ponderar que sua elaboração não é obrigatória para todos os casos de contratação, é o que manifesta o Decreto Estadual nº 21.872/2023 em seu art. 28:

> Art. 28. A elaboração do ETP:
> I - é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133/2021; e
> II - é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.
> §1º Podem ser elaborados Estudos Técnicos Preliminares padronizados para serviços de mesma natureza, semelhança ou afinidade, desde que demonstrada a correlação entre os objetos abrangidos, na forma de regulamento expedido pela Secretaria de Administração.
> §2º Poderá ainda ser dispensada a elaboração de ETP caso a contratação pretendida possua valor estimado de até 10 (dez) vezes dos limites previstos nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

62. **Portanto, a elaboração do ETP, quando das contratações diretas por dispensa em razão do baixo valor (fundamentadas nos incisos I e II do art. 75, da lei nº 14.133/2021) não é obrigatória. Contudo, se a Administração optar por sua elaboração deverá descrever, no mínimo, os elementos descritos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º do art. 18 da NLLC**.

c. Análise de Riscos

63. A necessidade de o planejamento da contratação conter a análise de riscos está prevista também no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, tal procedimento poderá inclusive subsidiar a elaboração de cláusula contratual destinada à alocação de riscos, conforme previsão do art. 103 da NLLC.

64. A análise de riscos se destina à identificação das situações futuras e incertas que possam repercutir sobre os objetivos da contratação, bem como à mensuração do grau de risco que cada uma dessas situações estabelece, define também as ações previstas a serem tomadas para reduzir ou eliminar as chances de ocorrência dos eventos relacionados a cada risco.

65. O art. 169 da NLLC estabelece como obrigatória a necessidade de as contratações públicas se submeterem a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação.

66. Por seu turno, o Decreto Estadual nº 21.872/2023, em várias ocasiões menciona a necessidade da gestão de riscos relacionada às contratações diretas, como se afigurará abaixo:

> CAPÍTULO III
> Da Fase Preparatória da Licitação e da Contratação Direta
>
> Seção I
> Disposições Gerais

Art. 17. A fase preparatória dos processos licitatórios e das contratações caracteriza-se pelo planejamento e consiste nas seguintes etapas:
[...].
III - elaboração do mapa de riscos e matriz de riscos, conforme o caso;

Seção IV

Da Elaboração do Mapa de Riscos e da Matriz de Riscos

Art. 29. O mapa de riscos é o documento que materializa a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual e propõe controles capazes de mitigar as possibilidades ou os efeitos da sua ocorrência.

Art. 30. Os órgãos e entidades contratantes poderão elaborar o mapa de riscos de processos de contratação específicos priorizados no Plano Anual de Contratações, conforme critérios definidos em ato da Secretaria de Administração.

Art. 31. O mapa de riscos, quando for o caso, deve ser elaborado na fase preparatória e juntado aos autos do processo de contratação até o final da elaboração do termo de referência, podendo ser atualizado, caso sejam identificados e propostos, respectivamente, novos riscos e controles considerados relevantes.

Art. 32. Poderá ser elaborado mapa de riscos padronizado para serviços de mesma natureza, semelhança ou afinidade.

Art. 33. A matriz de riscos é o instrumento que permite a identificação das situações futuras e incertas que possam impactar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, bem como a definição das medidas necessárias para tratar os riscos e as responsabilidades entre as partes, conforme critérios definidos em ato da Secretaria de Administração.

Parágrafo único. A matriz de riscos deverá estar prevista em cláusula específica da minuta contratual anexa ao edital.

Art. 34. Os órgãos e entidades deverão elaborar a matriz de riscos nas contratações de obras, serviços ou fornecimentos cujo valor estimado superar a quantia de 2% do limite previsto no art. 6º, XXII, da Lei nº 14.133/2021.

Parágrafo único. Além do caso previsto no caput, deverá ser elaborada matriz de riscos quando a natureza do processo envolver riscos relevantes que possam ocasionar o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

CAPÍTULO V
DA DISPENSA ELETRÔNICA

Seção II
Do Procedimento

Art. 159. O procedimento de dispensa de licitação, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:
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;

67. Ainda acerca deste tema, o mesmo Decreto Estadual dispõe o seguinte em seu art. 36:

> Art. 36. O TR é documento obrigatório para todos os processos licitatórios e contratações diretas destinados a aquisições de bens e contratação de serviços, devendo conter, no que couber, os seguintes parâmetros e elementos descritivos, dentre outros que se fizerem necessários:
> [...].
> § 2º Nos processos de contratação em que for realizada análise de riscos, o TR deve contemplar, quando aplicável, as medidas de tratamento necessárias para mitigá-los, conforme regulamento próprio.

68. **Nesta esteira, recomenda-se que seja realizada a Análise de Riscos pertinente nos processos de contratação direta de que trata este opinativo, devendo ser elencadas as medidas destinadas ao tratamento dos riscos identificados no Termo de Referência correspondente. Caso contrário, deve haver justificativa sobre a desnecessidade de sua elaboração.**

d. Termo de Referência

69. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022, abaixo transcritas:

> XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:
> a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
> 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;
> c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
> d) requisitos da contratação;
> 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;
> f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
> g) critérios de medição e de pagamento;
> h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
> 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;
> j) adequação orçamentária.

70. Noutro giro, no que tange às compras e aos serviços, deve-se cumprir as exigências contidas nos artigos 40, 47 e 48 da Lei nº 14.133, de 2021 que se aplicam a contratação em tela:

> Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:
> [...].

> § 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, 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.
> [...].
> Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:
> I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
> II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.
> § 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:
> I - a responsabilidade técnica;
> II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;
> III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.
> [...].
> Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:
> I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;
> II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;
> III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;
> IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;
> V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;
> VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.
> Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

71. Lado outro, lançando mão novamente da análise necessária do Decreto Piauiense que regulamentou a Lei nº 14.133/21, em âmbito regional, vê-se que a confecção do TR está descrita nos artigos 35 e seguintes:

> Seção V
>
> Da Elaboração do Termo de Referência

Art. 35. O termo de referência - TR é o documento que deve contemplar os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação ou contratação direta de bens ou serviços.
Art. 36. O TR é documento obrigatório para todos os processos licitatórios e contratações diretas destinados a aquisições de bens e contratação de serviços, devendo conter, no que couber, os seguintes parâmetros e elementos descritivos, dentre outros que se fizerem necessários:
I - definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos e as unidades de medida;
II - fundamentação da necessidade da contratação, do quantitativo do objeto e, se for o caso, do tipo de solução escolhida, que poderá consistir na referência ao estudo técnico preliminar correspondente, quando este for realizado e divulgado previamente ao processamento da licitação ou da contratação direta;
III - para as contratações que envolvam bens ou serviços de informática e telecomunicação, o alinhamento com as necessidades tecnológicas e de negócio;
IV - justificativa para o parcelamento ou não da contratação, que poderá consistir na referência ao estudo técnico preliminar quando este for realizado e divulgado previamente ao processamento da licitação ou da contratação direta;
V - previsão da vedação ou da participação de empresas sob a forma de consórcio no processo de contratação e justificativa para o caso de vedação;
VI - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, bem como suas especificações técnicas;

VII - 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, incluindo as informações de prazo de início da prestação, local, regras para o recebimento provisório e definitivo, quando for o caso, incluindo regras para a inspeção, se aplicável, e demais condições necessárias para a execução dos serviços ou o fornecimento de bens;
VIII - especificação da garantia do produto a ser exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
IX - valor máximo estimado unitário e global da contratação, acompanhado de anexo contendo memórias de cálculo e documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, salvo se adotado orçamento com caráter sigiloso;
X - justificativa para a adoção de orçamento sigiloso, se for o caso;
XI - classificação orçamentária da despesa, exceto quando se tratar de processos para formação de registro de preços, os quais deverão indicar apenas o código do elemento de despesa correspondente;
XII - estabelecimento, nas hipóteses previstas pela Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, de reserva de cota ou a exclusividade da licitação para os beneficiários da norma;
XIII - modalidade de licitação, critério de julgamento e modo de disputa, apresentando motivação sobre a adequação e eficiência da combinação desses parâmetros;
XIV - prazo de validade, condições da proposta e, quando for o caso, a exigência de amostra, exame de conformidade ou prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração;
XV - parâmetros objetivos de avaliação de propostas quando se tratar de licitação de melhor técnica ou de técnica e preço;
XVI - requisitos de comprovação da qualificação técnica e econômico-financeira, quando necessários, e devidamente justificados quanto aos percentuais de aferição adotados, incluindo a previsão de haver vistoria técnica prévia, quando for o caso;
XVII - prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

XVIII - prazo para a assinatura do contrato;
XIX - requisitos da contratação, limitados àqueles necessários e indispensáveis para o atendimento da necessidade pública, incluindo especificação de procedimentos para transição contratual, quando for o caso;
XX - obrigações da contratante, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as obrigações específicas relativas ao objeto pretendido;
XXI - obrigações da contratada, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as obrigações específicas relativas ao objeto pretendido;
XXII - previsão e condições de prestação da garantia contratual, quando exigida;
XXIII - previsão das condições para subcontratação ou justificativa para sua vedação na contratação pretendida;
XXIV - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade no caso em concreto, exceto quando corresponder àquele previsto em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as condições específicas da gestão do objeto pretendido;
XXV - critérios e prazos de medição e de pagamento;
XXVI - sanções administrativas, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as penalidades específicas relativas ao objeto pretendido, bem como os percentuais de multa a serem preenchidos nos referidos documentos padronizados;
XXVII - direitos autorais e propriedade intelectual, bem como sigilo e segurança dos dados, se for o caso;
XXVIII - para os processos de contratação de serviços que envolvam bens ou serviços de informática e telecomunicação, os parâmetros e elementos descritivos definidos pela ATI;
XXIX - demais condições necessárias à execução dos serviços ou fornecimento.
§ 1º Nos casos de contratação utilizando o Sistema de Registro de Preços, além dos requisitos elencados no caput, o termo de referência deverá conter:
I - justificativa para escolha do sistema de registro de preços, informando o dispositivo legal no qual o caso específico se enquadra;
II - indicação do órgão ou entidade gerenciador da ata;
III - indicação dos órgãos ou entidades participantes da ata;
IV - prazo para assinatura da ata;
V - prazo de vigência da ata e sua possibilidade de prorrogação;
VI - previsão e justificativa da possibilidade de adesão por órgãos e entidades não participantes, bem como as condições para esta adesão, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as condições específicas relativas ao caso concreto;
VII - obrigações do órgão gerenciador da ata, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as obrigações específicas relativas ao objeto pretendido; e
VIII - obrigações da detentora da ata, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as obrigações específicas relativas ao objeto pretendido.

> § 2º Nos processos de contratação em que for realizada análise de riscos, o TR deve contemplar, quando aplicável, as medidas de tratamento necessárias para mitigá-los, conforme regulamento próprio.
> § 3º Nos casos de contratação de serviços comuns de engenharia, além dos requisitos elencados no caput, o termo de referência deverá conter:
> I - Classificação do objeto como serviço comum de engenharia, conforme art. 6º, XXI, "a", da Lei Federal m. 14.133/2021;
> II - Cronograma Físico-Financeiro;
> III - Documentos referentes à responsabilidade técnica, quais sejam, Anotação de Responsabilidade Técnica - ART e Registro de Responsabilidade Técnica - RRT, referentes à totalidade das peças técnicas produzidas por profissional habilitado, consoante previsão do art. 10 do Decreto Federal nº 7.983/2013.
> Art. 37. O TR deve obrigatoriamente conter os elementos dispostos nos incisos I, II, VI, VII, XIII, XVI, XVII, XIX, XX, XXI e XXIII do caput do art. 36.
> Art. 38. A Administração Pública poderá prever, excepcionalmente, a apresentação de amostra, exame de conformidade ou prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar a aderência do objeto ofertado às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico, em uma das seguintes etapas:
> I - durante a fase de julgamento das propostas;
> II - após a homologação, como condição para a assinatura do contrato; ou
> III - no período de vigência contratual ou da ata de registro de preços.
> § 1º Na hipótese do inciso I, por economia processual, a análise da amostra, o exame de conformidade ou a prova de conceito poderá ser realizado após a análise, em caráter preliminar, da regularidade formal da documentação de habilitação.
> § 2º São requisitos para a solicitação de amostra, exame de conformidade ou prova de conceito, além de outros que sejam necessários:
> I - previsão no termo de referência e no instrumento convocatório;
> II - apresentação de justificativa para a necessidade de sua exigência;
> III - previsão de critérios objetivos de avaliação detalhadamente especificados;
> IV - exigência de apresentação apenas pelo licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, se a prova for solicitada na fase de julgamento das propostas, ou pelo adjudicatário, se requerida após a homologação, ou pelo contratado ou detentor da ata, quando realizada no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços;
> V - divulgação do dia, hora e local em que as amostras, as provas de conceito ou os objetos a serem submetidos a exame de conformidade estarão disponíveis para inspeção dos interessados;
> VI - prazo e forma de apresentação das amostras, das provas de conceito ou dos objetos a serem submetidos a exame de conformidade;
> VII - prazo para retirada após a conclusão do certame das amostras, das provas de conceito ou dos objetos a serem submetidos a exame de conformidade, bem como a destinação a ser dada a eles caso haja desinteresse dos licitantes em sua retirada.
> § 3º As amostras, provas de conceito ou objetos a serem submetidos a exame de conformidade em depósito nos órgãos e entidades estaduais, sem que haja interesse dos licitantes em sua retirada, devem, após comunicação dos licitantes proprietários e perdurando o desinteresse, ser considerados como coisas abandonadas, com perda da propriedade, conforme o disposto no art. 1.263 e inciso III do art. 1.275 da Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

72. Em se tratando de obras ou serviços de engenharia, calha destacar o mencionado no § 3º do art. 36 supramencionado, devendo-se obrigatoriamente discriminar no TR: classificação expressa do objeto como serviço comum de engenharia; cronograma físico-financeiro; bem como

documentos de responsabilidade técnica referentes às peças técnicas contidas nos autos – ART e RRT.

73. **Deve-se, assim, coligir, aos autos processuais, TR contendo descrição pormenorizada do objeto, de preferência adotando-se modelos já padronizados, quer pela Advocacia Geral da União, quer pelo próprio MPPI.**

e. Estimativa da Despesa

74. O orçamento da contratação deve ser produzido em conformidade com os requisitos estabelecidos no art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para serviços, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

> Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
> § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
> II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
> III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
> IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
> V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.
> § 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;
> II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

> III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
> IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.
> § 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.
> § 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar 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.

75. De outra sorte, o Decreto Estadual nº 21.872/2023 disciplinou a pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral com base nos seguintes parâmetros:

> Art. 44. A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:
> I - descrição do objeto a ser contratado;
> II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;
> III - caracterização das fontes consultadas;
> IV - série de preços coletados;
> V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;
> VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;
> VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e
> VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso V do art. 46.
> Art. 45. Na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
> Parágrafo único. No caso de previsão de matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e os riscos atribuídos ao contratado.
> Art. 46. A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;
> II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pela Administração Pública e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
IV - pesquisa em base oficial de notas fiscais eletrônicas.
V - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou
§ 1º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso V, deverá ser observado:
I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;
II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:
a) descrição do objeto, valor unitário e total;
b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;
c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
d) data de emissão; e
e) nome completo e identificação do responsável.
III - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 45, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e
IV - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso V do caput.
§ 2º Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do caput, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente.
§ 3º Caso a pesquisa de preços contemple apenas a consulta direta a fornecedores, nos termos do inciso V, deverá constar nos autos justificativa fundamentada para a não utilização dos demais critérios.
Art. 47. Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 46, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.
§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.
§ 2º Com base no tratamento de que trata o caput, o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço.
§ 3º Para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.
§ 4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.
§ 5º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente.
§ 6º Quando o preço estimado for obtido com base única no inciso I do art. 46, o valor não poderá ser superior à mediana do item nos sistemas consultados.

> Art. 48. Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 46.
> § 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 49, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.
> § 2º Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o parágrafo anterior poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.
> § 3º Fica vedada a contratação direta por inexigibilidade caso a justificativa de preços demonstre a possibilidade de competição.
> § 4º Na hipótese de dispensa de licitação com base nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a estimativa de preços de que trata o caput poderá ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa.
> § 5º O procedimento do § 4º será realizado por meio de solicitação formal de cotações a fornecedores.
> Art. 49. Na pesquisa de preço para obtenção do preço estimado relativo às contratações de prestação de serviços com regime de dedicação de mão de obra exclusiva, aplica-se o disposto na Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, ou outra que venha a substituí-la, observando, no que couber, o disposto neste Decreto.
> Art. 50. Para a definição do valor estimado nos processos de contratação direta de obras e serviços de engenharia, de que dispõe o § 2º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, fica autorizada a aplicação do Decreto Federal nº 7.983, de 8 de abril de 2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia.
> Art. 51. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, salvo na hipótese de licitação cujo critério de julgamento for por maior desconto.

76. Destaca-se o que dispõe o citado Édito Estadual sobre a pesquisa de preços realizada diretamente com fornecedores, **especialmente quanto à necessidade de os agentes responsáveis trazerem justificativa acerca da utilização deste tipo de critério, também motivação do porquê da não utilização dos demais critérios de pesquisa elencados no corpo do art. 46 do mencionado regulamento.**

77. Mister se faz igualmente **aportar aos autos a justificativa da escolha dos fornecedores utilizados na pesquisa, exigência contida, tanto no inciso IV do §1º do artigo 23 a Lei nº 14.133/2021, quanto no inciso V do art. 46 do regulamento estadual**.

78. **Ainda, em se realizando consulta a outros fornecedores do serviço em tela, que seja acostada a relação daqueles que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso V do caput do art. 46. Tal exigência está contida no inciso IV do §1º do mesmo artigo 46**.

79. **Quando a contratação direta versar sobre obras e serviços de engenharia, atentar para a permissão do art. 50 do Decreto Estadual nº 21.872/2023 para a utilização da**

metodologia prevista no Decreto Federal nº 7.983, de 8 de abril de 2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia.

f. Parecer Jurídico e Pareceres Técnicos, se For o Caso, que Demonstrem o Atendimento dos Requisitos Exigidos

80. Neste tema, o arrimo legal para a manifestação da assessoria jurídica está contido no art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021, o qual traz inclusive a possibilidade de dispensa de manifestação jurídica em contratações de baixo valor ou de baixa complexidade, conforme se transcreverá a seguir:

> Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
> § 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:
> I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
> II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;
> [...].
> § 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.
> § 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.

81. A Lei deixa claro que a manifestação do órgão de assessoramento jurídico não deve se dar em todos os processos de contratação direta, podendo ser substituída, observadas as peculiaridades do caso, por pareceres técnicos que atestem o atendimento dos requisitos exigidos. O regulamento estadual disciplinou a matéria exigindo que o agente de contratação formalmente designado ou comissão de contratação, como já mencionado alhures, verifique a conformidade da instrução processual, como se percebe abaixo:

> Art. 58. Nos processos de contratação direta, caberá ao agente de contratação ou à comissão de contratação a análise de conformidade da instrução processual, nos termos dos incisos I a IV do art. 72 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, competindo-lhe atestar a habilitação e a qualificação do contratado, bem como verificar a existência de razões suficientes para a escolha do contratado e para a justificativa do preço.

82. **Desta feita, entende-se que, nos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, deve haver manifestação conclusiva do agente de contratação, agente público que atue junto aos procedimentos de contratação direta ou comissão de contratação, atestando a**

conformidade da instrução processual, a habilitação e a qualificação do contratado, bem como suficiência ou insuficiência das razões de escolha do fornecedor e da justificativa do preço. Recomenda-se a sua realização em momento oportuno.

83. Ainda, é dever do agente de contratação zelar pela instrução processual, promovendo as diligências necessárias para sua adequação, segundo determina o art. 56 do Decreto Estadual nº 21.872/2023, lembrando que ele não é responsável pela confecção de nenhum dos artefatos pertinentes ao planejamento da contratação, como dispõe o § 3º do art. 19 do mesmo regulamento estadual.

g. Compatibilidade da Previsão de Recursos Orçamentários com o Compromisso a ser assumido

84. Conforme se extrai dos artigos 18, 92, VIII e 105 e da Lei nº 14.133 de 2021, a fase preparatória da licitação e a execução do contrato devem compatibilizar-se também com as leis orçamentárias. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal.

> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
> Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
> [...].
> VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
> Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

85. Convém mencionar que a realização de despesas à revelia de autorização legal ou regulamentar constitui infração tipificada na Lei de Improbidade Administrativa, consoante o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992:

> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:
> [...].
> IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

86. Caso seja realizada a contratação direta com a utilização do sistema de registro de preços, como aduz o art. § 6º do art. 82 da Lei nº 14.133/21, a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil, como permitido pelo § 1º do art. 52 do Decreto Estadual nº 21.872/2023.

87. **Portanto, deve ser juntada a demonstração de que a previsão de recursos orçamentários é compatível com a despesa estimada, por meio de pareceres orçamentários e financeiros.**

h. Atendimento dos Requisitos de Habilitação e Qualificação Mínima Necessária

88. As exigências de habilitação estão disciplinadas nos artigos 62 a 70 da NLLC. Certo é que para as contratações diretas a lei somente exigiu os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, sem disciplinar, contudo, quais seriam tais quesitos mínimos.

89. O inciso III do art. 70 da NLLC elenca determinadas hipóteses em que a documentação de habilitação poderá ser dispensada, total ou parcialmente, como se verificará abaixo:

> Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser:
> [...].
> II - dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

90. Ora, uma interpretação literal do dispositivo afastaria a possibilidade de dispensar quaisquer documentos de habilitação para as contratações fundamentadas no art. 75, I da NLLC. Esse não parece ser o melhor entendimento, tendo em vista que a lei estabelece outras hipóteses em que se pode dispensar tais documentos, a exemplo o Leilão, conforme art. 31, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, o que sugere a possibilidade de uma interpretação extensiva do dispositivo.

> Art. 31. O leilão poderá ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela autoridade competente da Administração, e regulamento deverá dispor sobre seus procedimentos operacionais:
> [...].
> § 4º O leilão não exigirá registro cadastral prévio, não terá fase de habilitação e deverá ser homologado assim que concluída a fase de lances, superada a fase recursal e efetivado o pagamento pelo licitante vencedor, na forma definida no edital.

91. Dessarte, em nosso entendimento, um parâmetro idôneo para a exigência mínima de habilitação e qualificação do pretenso contratado seria aquele firmado no § 4º do art. 91 da NLLC, *in verbis*:

> Art. 91. Os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial.
> [...].
> § 4º Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.

92. Sobre a temática, a Consultoria Zênite já se manifestou no sentido de que a exigência de habilitação jurídica, de regularidade perante a Seguridade Social e ao FGTS, a exigência de regularidade perante a Justiça do Trabalho (CNDT), e a declaração do cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição de 1988, não poderiam ser, de maneira alguma, dispensadas:

> Há documentos que, a rigor, não podem ser dispensados, a exemplo da habilitação jurídica, a qual, na forma do art. 66 da nova Lei de Licitações "visa demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limitar-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, autorização ao para o exercício da atividade a ser contratada." Portanto, deve-se exigir, minimamente, o RG ou contrato social. Também não nos parece possível dispensar os quesitos previstos nos incisos IV, V e VI do art. 68 da Lei nº 14.133/2021, que envolvem a regularidade perante a Seguridade Social e ao FGTS, exigências essas de fundamento constitucional (art. 195, §3º) e legal (Leis nºs 8.036/1990 e 9.012/1995), condicionantes para contratação com o Poder Público. Ainda, por terem em vista aferir o cumprimento de garantias ao trabalhador, funcionando como verdadeira política pública, parece-nos igualmente pertinente a exigência de "regularidade perante a Justiça do Trabalho" (CNDT), e a declaração do cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição de 1988. Ainda, a depender do objeto e riscos envolvidos, exigências de qualificação técnica e econômico-financeira serão fundamentais para a adequada avaliação das condições de execução do contrato.[4]

93. Por sua vez, o multicitado Decreto Estadual nº 21.872/2023 traz hipóteses em que é possível dispensar os requisitos de habilitação, total ou parcialmente, como se atesta do § 2º do art. 115:

> Art. 115. Para habilitação dos licitantes, serão exigidos os documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, nos termos dos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133, de 2021.
> § 2º A documentação de habilitação de que trata o caput poderá ser dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação de que trata o inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de que trata o inciso III do art. 70 da Lei nº 14.133, de 2021, ressalvado inciso XXXIII do caput do art. 7º e o § 3º do art. 195 da Constituição Federal.

94. **Recomenda-se que o aviso de contratação direta ou o Termo de Referência traga, de forma explícita, os documentos de habilitação pertinentes à seleção do futuro contratado, justificando a dispensa total ou parcial de quaisquer deles.**

[4] QUANDO É POSSÍVEL DISPENSAR OS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO de acordo com a nova Lei de Licitações? É possível dispensar totalmente a análise de habilitação, ou há documentos que devem ser apresentados? Zênite Fácil, categoria Perguntas e Respostas, nov. 2021. Disponível em: http://www.zenitefacil.com.br. Acesso em: 20.03.2023.

i. Razão da Escolha do Contratado

95. Mesmo em se tratando de contratações por dispensa em razão do valor, as quais, em tese, teriam rito mais simplificado, os atos autorizadores da contratação, como atos administrativos que são, devem cumprir o requisito da motivação, especialmente quando se afasta a regra da licitação pública.

96. **Por isso, nos autos deve estar contida a justificativa da escolha do pretenso contratado, ainda que, no presente caso, a escolha tenha sido efetivada simplesmente por conta de o fornecedor ter oferecido a proposta com o menor preço.**

j. Justificativa do Preço

97. As considerações atinentes à justificativa dos preços já foram explicitadas por ocasião dos comentários relacionados à estimativa da despesa, itens 74 a 79 deste opinativo.

k. Autorização da Autoridade Competente

98. Encerrados os procedimentos instrutórios, o processo de dispensa deve seguir para a autoridade competente para a devida autorização. Entende-se por autoridade competente aquela que detém a atribuição legal (ou por delegação) para a assinatura do contrato a ser firmado.

99. Nos termos do quanto definido no art. 72, VIII, da NLLC, o exercício da competência discricionária de autorizar ou não a realização da dispensa deve ser levado a efeito depois da emissão de parecer jurídico. Este é o entendimento de Joel Menezes Niebuhr:

> Passado pelo crivo da assessoria jurídica, o processo de contratação direta segue para o seu ato derradeiro, que é a autorização da autoridade competente, conforme o inciso VIII do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, que deve avaliar a legalidade, conveniência e oportunidade.[5]

100. A exigência de ato autônomo se justifica pela necessidade de sua divulgação e manutenção em sítio eletrônico oficial, podendo a Administração optar, ainda, pela divulgação, nos mesmos termos, de extrato decorrente do contrato, segundo determina o parágrafo único do art. 72 da NLLC:

> Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:
> [...].
> Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

[5] NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública Contrato Administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 149.

101. Insta mencionar que, com a referenciada autorização, a autoridade competente passa a responder por todo o procedimento da contratação direta, mantendo com os demais agentes envolvidos, bem como com o contratado, a responsabilidade solidária pelo dano causado ao erário, na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, nos termos do art. 73 da NLLC:

> Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

102. **Recomenda-se que, após a expedição e juntada do presente opinativo jurídico, os autos processuais sejam encaminhados para a autoridade competente a fim de avaliar a conveniência e oportunidade de prosseguir ou não com a contratação direta em tela.**

l. Publicidade das Contratações Diretas e do Termo de Contrato

103. A NLLC traz como necessária a divulgação e manutenção em sítio eletrônico oficial do ato que autoriza a contratação direta, podendo a Administração optar, ainda, pela divulgação, nos mesmos termos, de extrato decorrente do contrato, segundo determina o parágrafo único do art. 72 da NLLC:

> Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:
> [...].
> Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

104. Por sua vez, a Lei nº 14.133/2021 traz a definição do que seja sítio eletrônico oficial, no inciso LII do art. 6º, como segue:

> LII - sítio eletrônico oficial: sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora, no qual o ente federativo divulga de forma centralizada as informações e os serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades;

105. Como em outros dispositivos, o legislador aqui utilizou a expressão "sítio eletrônico oficial" como sendo o sítio da internet no qual o ente federativo divulga, de forma centralizada, as informações e os serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades.

106. Regulamentando o dispositivo, o § 2º do art. 159 do Decreto Estadual nº 21.872/2023 determinou o seguinte:

> Art. 159. O procedimento de dispensa de licitação, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:
> § 2º O ato que autoriza a contratação direta deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do órgão ou entidade promotora do procedimento.

107. Nesta toada, considerando que o *Parquet* divulga suas informações em Portal de Transparência próprio, em conformidade com o estabelecido na Resolução CNMP nº 86/2012, entendemos que a divulgação do ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato, nos termos da referida resolução, atende à exigência legal, sem prejuízo das regras contidas no inciso II do art. 94 da NLLC, como segue.

> 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:
> I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;
> II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

108. **Assim, sem prejuízo da divulgação do ato autorizativo ou do extrato do contrato em Portal da Transparência do MPPI, é imperiosa a divulgação do instrumento de contrato e de seus aditamentos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como condição indispensável para a eficácia, conforme o art. 94, II da NLLC.**

IX. DA ANÁLISE DA MINUTA CONTRATUAL

109. Os artigos 89 a 95 da NLLC regulamentam a formalização dos contratos administrativos. O inciso I do art. 95 da NLLC disciplinou como facultativa a celebração do instrumento de contrato, nos casos de dispensa de licitação em razão de valor (artigos 75, I e II da NLLC), quando 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.

110. Noutro norte, o artigo 92 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato, elencando as chamadas cláusulas necessárias.

111. **Acaso a Administração opte por celebrar instrumento de contrato, mesmo não havendo obrigatoriedade, recomenda-se, em conformidade com o permissivo legal previsto no art. 19, IV da Lei nº 14.133/2021, a utilização da minuta padronizada disponibilizada pela Advocacia Geral de União no sítio eletrônico: *https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/14133/contratacao-direta*.**

X. DA LISTA DE VERIFICAÇÃO

112. **A lista de verificação anexa à presente peça jurídica é parte integrante dela, devendo ser devidamente preenchida e juntada aos autos junto com esta MJR, pelas unidades requisitantes responsáveis pela instrução.**

CONCLUSÃO

113. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento da presente contratação direta em razão do baixo valor, **desde que a Assessoria para Compras, Contratação de Serviços e Gerenciamento de Atas de Registro de Preços, responsável pelo processamento de contratações diretas no âmbito deste *Parquet*, nos termos do art. 64, I do Ato PGJ nº 479/2014, declare, expressamente e de forma conclusiva, que o Parecer Referencial é adequado ao caso (inciso II e § 3º do art. 7º do Ato PGJ/PI).**

114. Submeto o presente Parecer Referencial à apreciação do Procurador-Geral de Justiça, a fim de que, concordando com os termos, dê amplo conhecimento aos órgãos assessorados, comunicando-lhes a desnecessidade de envio de processos por ela abrangidos para análise individualizada.

115. É o parecer.

Documento assinado digitalmente
gov.br PEDRO HENRIQUE GOMES DO NASCIMENTO
Data: 30/10/2024 13:07:59-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Pedro Henrique Gomes do Nascimento
Técnico Ministerial
Assessor para Pareceres em Processos Licitatórios

LISTA DE VERIFICAÇÃO
(Dispensas de licitação em razão do baixo valor, art. 75, I e II da Lei nº 14.133/2021)[1]

LISTA DE VERIFICAÇÃO PARA CONTRATAÇÕES DIRETAS FUNDAMENTADAS NO ART. 75, I e II DA LEI Nº 14.133/2021	Atende plenamente a exigência?	Não se aplica a este processo?	Indicação do local do processo em que foi atendida a exigência (Artefato/ SEI /fls.) Ex: Termo de Referência/Sei nº 000000 /Fls. 35-47)
Foi adotada a forma eletrônica dispensa em razão do valor ou, caso não adotada, houve a devida justificativa?[2]	Resposta		
A autoridade competente designou os agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à contratação? Foi juntada a Portaria de designação?[3]	Resposta		
Consta documento de formalização de demanda?[4]	Resposta		
Foi certificado que objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratações Anual?[5]	Resposta		
Foi certificado que objeto da contratação está compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias?[6]	Resposta		
Há Estudo Técnico Preliminar?[7]	Resposta		
O Estudo Técnico Preliminar contempla ao menos a descrição da necessidade, a estimativa do quantitativo, a estimativa do valor, a manifestação sobre o parcelamento e a manifestação sobre a viabilidade da contratação?[8]	Resposta		
Há Análise de Riscos?[9]	Resposta		
Caso não existam os Estudos Técnicos Preliminares ou a Análise de Riscos, houve manifestação justificando a ausência dos documentos?[10]	Resposta		
Consta justificativa para a ausência dos itens não obrigatórios dos Estudos Técnicos Preliminares?[11]	Resposta		
Houve manifestação justificando as exigências de práticas e/ou critérios de sustentabilidade ou sua dispensa no caso concreto?[12]	Resposta		
Há termo de referência?[13]	Resposta		

Foi certificada a utilização de modelos de minutas padronizados de Termos de Referência da Advocacia-Geral União, ou do MPPI, ou as contidas no catálogo eletrônico de padronização, ou houve justificativa para sua não utilização?[14]	Resposta		
Sendo adotado modelo padronizado de termo de referência, foram justificadas e destacadas visualmente, no processo, eventuais alterações?	Resposta		
Foram utilizados os modelos padronizados de instrumentos contratuais da Advocacia-Geral da União, ou do MPPI, com eventuais alterações destacadas e justificadas, ou as contidas no catálogo eletrônico de padronização?[15]	Resposta		
Foi demonstrado que a previsão de recursos orçamentários é compatível com a despesa estimada?[16]	Resposta		
Consta dos autos certificação acompanhada de comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e de qualificação mínima necessários?[17]	Resposta		
Houve a autorização da autoridade competente?[18]	Resposta		
Sendo adotado registro de preços, a contratação abrange mais de um órgão ou entidade?[19]	Resposta		
Consta manifestação técnica justificando o enquadramento da contratação expressamente nas hipóteses do art. 75, I e II da Lei 14133/21?	Resposta		
Consta justificativa do preço baseada em pesquisa ou certificação de que a estimativa ocorrerá concomitantemente com a seleção da proposta mais vantajosa, tudo em conformidade com a Instrução Normativa nº 65/2021? Ou se for o caso de contratação direta de obras e serviços de engenharia, de que dispõe o § 2º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, foi utilizado o Decreto Federal nº 7.983, de 8 de abril de 2013?[20]	Resposta		
Tratando-se de situação em que não é possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 da Lei 14133/21, o contratado comprova por algum meio idôneo que os preços estão em conformidade com os	Resposta		

praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, tais como notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração?21			
Tratando-se de dispensa fundada nos incisos I ou II do art. 75 da Lei 14.133/21, foi demonstrado respeito ao limite de valor considerando o somatório do valor da contratação com o valor de outros objetos da mesma natureza contratados pela mesma unidade gestora no mesmo exercício financeiro?[22]	Resposta		
Houve manifestação quanto à observância do princípio da padronização?[23]	Resposta		
Consta informação do uso ou justificativa para não utilização de catálogo eletrônico de padronização?[24]	Resposta		
Foi certificado que os serviços a serem contratados se enquadram como as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade?[25]	Resposta		
Caso a Administração pretenda contratar mais de uma empresa para a execução do objeto, está atestado nos autos que (i) não há perda de economia de escala, (ii) é possível e conveniente a execução simultânea e (iii) há controle individualizado para a execução de cada contratado?[26]	Resposta		

[1]A presente lista de verificação foi elaborada com base na disciplina conferida pela Lei nº 14.133/21, nas disposições do Decreto Estadual nº 21.872/2023, e na IN SEGES/ME nº 67/2021 nas hipóteses de dispensa de licitação em razão do valor.
A presente lista pressupõe a utilização dos modelos de editais, contratos e termos de referência elaborados pela Advocacia Geral de União, ou modelos específicos elaborados pela CLC, uma vez que tais modelos cumprem os requisitos legais essenciais, dispensando sua verificação específica.
A lista deve ser preenchida pelos órgãos assessorados como instrumento de transparência e eficiência durante a fase de instrução do processo para permitir a conferência das exigências mínimas nela contidas, **devendo ser juntada juntamente com a manifestação jurídica referencial.**
A lista deve ser preenchida pelas unidades requisitantes com as seguintes respostas padronizadas:
Sim: atende plenamente a exigência
Não: não atende plenamente a exigência
Não se aplica: a exigência não é feita para o caso analisado
Na utilização das listas deverão ser analisadas as consequências para cada negativa, se pode ser suprida mediante justificativa ou enquadramentos específicos, ou se deve haver complementação da instrução.

Eventuais sugestões de alteração de texto desta lista poderão ser encaminhadas ao e-mail: assessoriajurdica-clc@mppi.mp.br.
[2] Art. 12, VI, da Lei 14133/21 e art. 158, I do Decreto Estadual nº 21.872/2023.
[3] Art. 7º, *caput*, da Lei 14133/21 e artigos 54 e 58 do Decreto Estadual nº 21.872/2023
[4] O DFD é documento obrigatório que deve constar em qualquer processo de contratação, conforme art. 12, VII, e art. 72, I, da Lei 14133/21, bem como o art. 20 do Decreto Estadual nº 21.872/2023. A regra é que o DFD já tenha sido elaborado para os fins do PCA. Neste caso, é salutar que haja a juntada de sua cópia nos autos.
[5] Art. 18 da Lei nº 14133/21 e art. 17, I do Decreto Estadual nº 21.872/2023.
[6] Art. 18 da Lei 14133/21 e art. 90 do Decreto Estadual nº 21.872/2023
[7] Art. 18, §1º, art. 72, I, da Lei 14133/21. Artigos 17, II e 21 a 28 do Decreto Estadual nº 21.872/2023.
[8] Art. 18, §§ 1º e 2º, da Lei 14133/21.
Obs.: os incisos obrigatórios são:
"I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
[...]
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;
[...]
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;
[...]
VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
[...]
XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina."
[9] Art. 72, I da Lei nº 14133/21 e art. 17, III do Decreto Estadual nº 21.872/2023. Cabe ressaltar que a análise de riscos não se confunde com a matriz de alocação de riscos, já que aquela é ato interno de planejamento da contratação, enquanto esta é cláusula contratual de pactuação de riscos com o contratado.
[10] Art. 18, §3º, e art. 72, I, da Lei 14133/21. A dispensa dos Estudos Técnico Preliminares está condicionada à juntada aos autos de justificativa, demonstrando, por exemplo, que a elaboração do documento é incompatível com a urgência da contratação. O art. 28 do Decreto Estadual nº 21.872/2023 enuncia as hipóteses em que o ETP é facultativo ou dispensado.
[11] Art. 18, § 2º, da Lei 14133/21 e art. 23 §1º do Decreto Estadual nº 21.872/2023.
[12] Art. 5º e art. 11, I e IV, da Lei 14133/21 e artigos 8º, I, 23, II e art. 90, parágrafo único do Decreto Estadual nº 21.872/2023.
Obs.: Recomenda-se a consulta ao "Guia Nacional de Licitações Sustentáveis", da CGU/AGU, que contém orientações indispensáveis para a contratação de determinados objetos, bem como Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS – do MPPI.
[13] Art. 72, I, da Lei 14133/21 e artigos 35 a 38 do Decreto Estadual nº 21.872/2023.
[14] Art. 19, IV e § 2º, da Lei 14133/21.
[15] Art. 19, IV e § 2º, da Lei 14133/21.
[16] Art. 72, IV, da Lei 14133/21; art. 5º, IV e §1º, da IN Seges 67/21. Também o art. 52 do Decreto Estadual nº 21.872/2023.
[17] Art. 72, V, da Lei 14133/21 e art. 58 do Decreto Estadual nº 21.872/2023.
Obs. 1: Segundo o § 4º do art. 91 da Lei 14133/21, é essencial que sejam atendidos os seguintes requisitos: "Art. 91 (...) § 4º Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo." A regularidade fiscal federal; a regularidade perante a Seguridade Social; a regularidade com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; a regularidade trabalhista; a declaração de cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal; e a ausência de penalidade que vede a contratação com o órgão, podem ser verificadas mediante consulta nos seguintes endereços, sem prejuízo de outras consultas julgadas relevantes:
a) SICAF;
b) Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União (www.portaldatransparencia.gov.br/ceis);
c) Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) (art. 91, § 4º, da Lei 14133/21).
[18] Art. 72, VIII, da Lei 14133/21 c/c art. 5º, VIII e §2º, da IN nº 67/2021. Também art. 159, VII e § 2º do Decreto Estadual nº 21.872/2023.
[19] Art. 82, § 6º, da Lei 14133/21; art. 4º, IV, da IN SEGES 67/2021.
[20] Art. 72, II e VII, e art. 23 da Lei 14133/21; art. 7º, §4º, da IN Seges nº 65/21; IN Seges 72/2021. Também art. 50 do Decreto Estadual nº 21.872/2023.
[21] Art. 72, II e VII, e art. 23, §4º, da Lei 14133/21; art. 7º, §1º, da IN Seges nº 65/21; IN Seges 72/2021.
[22] Art. 75, §1º, da Lei 14133/21.
[23] Art. 47, I, da Lei 14133/21.
[24] Art. 19, §2º, e art. 40, §1º, da Lei 14133/21.
[25] Art. 48 da Lei 14133/21.
[26] Art. 49 da Lei 14133/21.