



PARECER JURÍDICO DIJA/PGM nº 159/2024

Processo Administrativo n. 01-035.386/24-84

Interessada: Secretaria Municipal de Governo

Data de emissão do Parecer: 12/08/2024

EMENTA: AVISO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO – DISPENSA ELETRÔNICA PARA AQUISIÇÃO DE MANGUEIRAS DE INCÊNDIO – ARTIGO 75, INCISO II, DA LEI 14.133/21 – APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

I - RELATÓRIO

1. Versam os autos sobre o Aviso Dispensa Eletrônica nº 92010/2024, o qual objetiva a aquisição de mangueiras de incêndio para atender a demanda do prédio sede desta municipalidade (vide fl.34).

2. O processo foi instruído com a seguinte documentação:

- Autorização para realização do procedimento de dispensa eletrônica (fl.03);
- Pedido de Compra (fls. 04/04v);
- Termo de Referência e seus anexos (fls.05/12);
- Orçamentos e Média de Mercado (fls. 13/22);
- CCG e Declaração do Ordenador de Despesas (fls.23/26);
- Justificativa para a não realização do consórcio (fls.27/28);
- Delegação de Competência (fls. 29/32);



- Aviso de Dispensa e seus anexos (fls.33/50v);
- Portaria SMGO Nº 016/2024 (fl.51);
- Novo projeto de edital enviado por *e-mail*.

3. É o breve relato.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

4. Preliminarmente, insta consignar que a manifestação aqui esposada se circunscreve aos aspectos jurídicos dos autos processuais, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a esses, parte-se da premissa de que a autoridade competente minuciou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

5. Assim, esta manifestação objetiva orientação estritamente jurídica, não adentrando no mérito administrativo, tampouco em aspectos técnicos das justificativas, planilhas, cálculos e informações constantes dos autos, os quais se presumem verdadeiros, vez que são de competência e responsabilidade dos agentes públicos signatários dos documentos que instruem os autos, legítimos detentores de conhecimentos para tanto.

6. Aqui, importa registrar que em virtude da teoria dos motivos determinantes os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados às razões expostas para todos os efeitos jurídicos, de sorte que a análise de regularidade se vincula necessariamente à existência dos fatos descritos nos documentos que instruem o pleito.

7. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e não tangencia assuntos estranhos à



solicitação formulada, sendo que seu eventual silêncio opinativo não comporta referendo a qualquer documento não referenciado neste Parecer.

2.2 DA HPÓTESE DA DISPENSA DE LICITAÇÃO:

8. A Secretaria Municipal de Governo pretende realizar dispensa eletrônica para a aquisição de mangueiras de incêndio para atender demanda do prédio sede desta Municipalidade (conforme descrito no item 02 do Aviso de Dispensa Eletrônica juntado aos autos - fl. 34v).

9. A dispensa, conforme mencionado na minuta do edital encaminhada via *e-mail*, está fundamentada no artigo 75, inciso II, da lei nº 14.133/21, o qual prevê:

Art. 75. É dispensável a licitação: II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras.

10. Ressalta-se que a nova minuta do edital, enviada via *e-mail*, deve ser enumerada e integrada aos autos do presente processo.

11. Adiante, quanto às hipóteses de dispensa de licitação, José dos Santos Carvalho Filho assevera:

A dispensa de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório. Diversamente ocorre na inexigibilidade, porque aqui sequer é viável a realização do certame. (...) O legislador considerou que até determinados limites de valor poderia o administrador não licitar, distinguindo duas faixas, uma para obras e serviços de engenharia, mais elevada em razão do tipo de trabalho, e outra para serviços comuns e compra (CARVALHO FILHO, José dos Santos; Manual de Direito Administrativo; São Paulo - SP; Editora Atlas Ltda; 2020. p.485).



12. Portanto, considerando que o objeto da presente contratação possui o preço total estimado de R\$ 20.403,36 (vinte mil, quatrocentos e três reais e trinta e seis centavos), vide fl.11v, tem-se viável a dispensa de licitação.

2.3 DA AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE LEGAL

13. O art. 19 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços.

14. Desse modo, é preciso que a fase de planejamento da contratação esteja alinhada às iniciativas mais atualizadas dos órgãos que detêm competências regulamentares.

15. Nesse sentido, um instrumento importante para auxiliar a checagem desse alinhamento é a lista de verificação elaborada pela Procuradoria Geral do Município.

16. Referidos documentos estão disponíveis no endereço <https://prefeitura.pbh.gov.br/procuradoria/lei-de-licitacoes-e-contratosadministrativos/instrumentos-padronizados>

17. No caso vertente, não foi realizada a avaliação de conformidade legal com base nos elementos acima descritos, razão pela qual recomendamos ao órgão assessorado que instrua os autos com o checklist.

2.4 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

18. O artigo 18 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento.

19. O referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar.

20. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o



que fundamenta a requisição administrativa. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

21. Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

2.4.1 Do Estudo Técnico Preliminar – ETP

22. Nos termos do art. 4º do Decreto Municipal nº 18.347, de 22 de junho de 2023, que dispõe sobre o Estudo Técnico Preliminar no âmbito do Poder Executivo Municipal, no presente caso, não é obrigatória a realização do referido documento, motivo pelo qual a unidade requisitante deixou de juntá-lo aos autos.

2.4.2 Da Análise De Riscos

23. O art. 18, inciso X, da Lei Federal n. 14.133/21, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

24. A Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato um tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação.

25. No caso concreto, a Administração não elaborou análise de riscos, sendo conveniente ressaltar o conceito, a finalidade e a importância da análise de riscos para o sucesso da contratação, bem como o procedimento para sua realização, conforme apresentado no artigo do “Blog Zênite” denominado “*O que é análise de*



*risco e quando deve ser realizada: no ETP, TR ou em apartado?*¹, do qual destacamos os seguintes trechos:

(...) o gerenciamento de riscos, atividade dirigida a identificar eventos futuros e incertos que, caso venham a se concretizar, ocasionem algum prejuízo ao procedimento de seleção ou à regular execução do contrato.

Toda e qualquer tarefa tendente a planejar a atuação contratual da Administração Pública deve se assentar na realidade. Seria pouquíssimo útil definir a solução com a melhor relação custo x benefício a ser contratada sem considerar os impactos provocados pela realidade das coisas.

(...)

Essas ocorrências, que poderão ser de natureza institucional, de mercado, ambiente físico, econômicas, entre outras, são chamadas de **riscos**, e devem ser identificadas com base tanto na **experiência acumulada** pela Administração, no desempenho da sua atividade contratual, como também em **normas técnicas ou outros documentos** que, eventualmente, se ocupem de identificar riscos no segmento de mercado em que se insere a contratação.

Uma vez levantados esses riscos, eles deverão ser organizados e devidamente tratados. É usual que essa organização seja feita em documentos denominados “mapa de riscos” ou “matriz de riscos”, cujo propósito é o de reunir a totalidade das circunstâncias de risco e permitir uma visão global das dificuldades que terão que ser contornadas. A partir disso, caberá à Administração, por meios dos agentes responsáveis pelo planejamento da contratação, identificar quais medidas hão de ser adotadas com o fim de prevenir a

¹ Blog Zênite. O que é análise de risco e quando deve ser realizada: no ETP, TR ou em apartado?. Disponível em: <<https://zenite.blog.br/o-que-e-analise-de-risco-e-quando-deve-ser-realizada-no-etp-tr-ou-em-apartado/>>. Acesso em: 08 maio 2024.



ocorrência dos riscos apontados no “mapa de riscos”, bem como os agentes responsáveis por tais ações. Para os riscos cujas medidas preventivas não sejam capazes de eliminar a probabilidade de virem a ocorrer, caberá à Administração definir as ações de contingenciamento que deverão ser adotadas, a fim de lidar com os impactos que deles decorrerão, resguardando assim resultados mínimos para a contratação.

26. Destacamos que o artigo supramencionado traz, ainda, a diferenciação da análise de riscos (art. 18, inciso X, Lei 14.133) para a cláusula de matriz de riscos (art. 6º, inciso XVII, Lei 14.133/21), vejamos:

Por fim, convém registrar que a atividade de **análise de riscos** prevista no art. 18, inciso X da Lei n. 14.133/2021, **não se confunde com a cláusula de matriz de risco**, apesar desta, quando estabelecida, constituir o resultado do primeiro. Melhor explicando: durante a atividade de gerenciamento de riscos, promove-se o levantamento dos eventos futuros e incertos que, caso venham a acontecer, ocasionarão impactos sobre os objetivos da contratação. Para os riscos com potencial para determinar o desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato, a Administração poderá contemplá-los na cláusula contratual de matriz de riscos, promovendo a alocação da responsabilidade pelos ônus financeiros decorrentes desses eventos entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados. Dessa forma, a cláusula contratual assegurará a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.



27. Desta feita, considerando a contratação pretendida, bem como os ditames da Lei 14.133/2021, recomendamos que a SMGO elabore a análise de riscos da presente contratação, tendo como base o art. 18, inciso X da referida Lei, bem como, com base nos resultados encontrados na análise de riscos a ser realizada, verifique a necessidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103).

2.4.3 Orçamento Estimado e Pesquisa De Preços

28. No presente caso, os orçamentos foram informados em folhas 13/22v.

29. A planilha denominada *Média de Mercado* (fl.22) evidencia 07 orçamentos elaborados por empresas distintas, tendo sido obtido o valor médio de R\$ 20.403,36 (vinte mil, quatrocentos e três reais e trinta e seis centavos).

30. Restou, portanto, obedecido o artigo 23 da Nova Lei de Licitações.

2.4.4 Do Termo De Referência E Utilização Ou Não De Minuta Padronizada

31. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, e, especificamente em relação a compras, também devem ser observadas as exigências do art. 40, § 1º da NLCC.

32. Conforme esclarecido anteriormente, importante destacar que a padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

33. O modelo elaborado e padronizado pela Procuradoria-Geral do Município disponível em <https://prefeitura.pbh.gov.br/procuradoria/lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos/instrumentos-padronizados>.



34. No caso dos autos, verifica-se que o documento foi juntado às fls. 08/19, reunindo cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie segundo o modelo elaborado e padronizado pela PGM.

35. Observa-se que o TR, em seu item 4.3, prevê restrição à participação de interessados, sendo conveniente ressaltar que a vedação encontra-se devidamente justificada em fl. 28, atendendo ao que exige o inciso IX do art. 18 da NLCC.

36. Também presentes, nos itens 5 (modelo de execução do objeto) e 07 (critérios de recebimento/medição e pagamento) do documento as condições de execução e critérios de recebimento/medição e pagamento, cumprindo-se o disposto no art. 18, III, da Lei Federal nº 14.133.

37. No entanto, vale registrar que o documento demanda uma observação, notadamente:

- O item 1.5.1.1 não corresponde exatamente ao modelo padronizado disponibilizado pela PGM. Ressalta-se que a alteração realizada é de responsabilidade da área técnica.

2.4.5 Objetividade das exigências de qualificação técnica e econômico-financeira

38. Enquanto a habilitação profissional procura investigar se o licitante tem experiência anterior na execução de parcela relevante do objeto, a habilitação operacional visa verificar se o licitante reúne condições de executar o objeto na dimensão que ele (o objeto) possui.

39. A exigência de qualificação técnica-profissional é mais comum em obras e serviços de engenharia, mas não é vedada nos demais objetos. Caso se entenda indispensável à garantia do adimplemento das obrigações (conforme art. 37, XXI, da Constituição Federal), então será necessário especificar de forma clara e expressa de qual parcela do objeto será exigida comprovação de experiência anterior, e por meio de qual profissional(is), para permitir o julgamento objetivo quanto ao



atendimento da exigência na fase de habilitação do certame. O requisito legal a ser observado é que esta parcela claramente especificada represente ao menos 4% do valor estimado da contratação, conforme art. 67, §1º da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

40. Já a comprovação da qualificação técnica-operacional costuma ser exigida na generalidade dos casos, e afere a capacidade de gestão do licitante de executar o objeto licitatório. Tal exigência, além de extremamente salutar, é legal. Frisa-se, contudo, que caso porventura esta Municipalidade opte por exigir documentos comprobatórios que atestem quantidades mínimas já executadas pelo licitante, o TR (ou edital) deverá expressamente indicá-lo, observando o limite de até 50%, nos termos do art. 67, §2º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

41. No tocante à qualificação econômico-financeira, seu objetivo é demonstrar a aptidão econômica do licitante em cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, de forma a dar suporte à Administração para avaliar a solvência financeira do proponente para cumprir o objeto licitado.

42. No presente processo, verifica-se a exigência de certidão negativa de falência do licitante. Tal requisito foi satisfatoriamente atendido, tendo em vista o item 8.2.3 do Termo de Referência (fl.10).

43. Ademais, no caso concreto, verifica-se que há exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica comprovando que o licitante fornece ou forneceu bens de natureza compatível com o objeto a ser licitado (item 8.2.4 do TR). Todavia, conforme disposto no art. 18, IX, da Lei n. 14.133/2021, faz-se necessária justificativa para a imposição de tal exigência.

2.4.6 Do Custeio da Despesa e da Adequação Orçamentária

44. Ainda que não obrigatória neste momento, a referida dotação, bem como a declaração de adequação e compatibilidade, foram indicadas no Pedido de Compra



de fl. 04, antecipando-se à contratação, nos termos do art. 16, I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

45. Também consta dos autos a aprovação da despesa pela Câmara de Coordenação Geral – CCG, em atendimento ao inciso III do artigo 3º do Decreto nº 16.729, de 2017 (fl. 25), bem como a declaração de adequação orçamentária (fl.24).

2.5 DA ANÁLISE DO AVISO DE DISPENSA ELETRÔNICA

46. Passa-se, agora, à análise do Aviso de Dispensa Eletrônica nº 92.010/2024.

47. O Aviso de Dispensa Eletrônica está regular.

48. O item 01 trata do preâmbulo; o item 02 relata o objeto da contratação, mencionando, dentre outras informações, quem não poderá participar da presente dispensa; o item 03 trata do cadastramento dos interessados; o item 04 trata da fase de lances, sendo dito, inclusive, que o lance deverá ser ofertado pelo valor total do bem; o item 05 trata das propostas de preço, trazendo o prazo de validade da proposta, hipóteses de desclassificações e afins; o item 06 menciona as exigências de habilitação, quais sejam, jurídica, fiscal, social, trabalhista, econômico-financeira e técnica, além de tratar dos critérios de aceitabilidade da proposta; o item 07 trata da adjudicação e da homologação do processo licitatório; o item 08 trata da contratação; o item 09 menciona as infrações administrações e das sanções; o item 10 trata especificamente dos casos de fraude e corrupção; o item 12 trata da proteção e dados pessoais e o item 13 elenca as demais disposições gerais do edital.

49. Ressalta-se, no entanto, que o item *Da Política e Avaliação de Integridade* (fl. 40) deveria ser enumerado como item 11, todavia, consta como item 15. Recomenda-se revisão do erro material.



2.6 DA CLÁUSULA COM ÍNDICE DE REAJUSTAMENTO DE PREÇOS, COM DATA-BASE VINCULADA À DATA DO ORÇAMENTO ESTIMADO

50. O art. 25, §7º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

51. O item 1.5.2 do Termo de Referência (fl. 06v) esclareceu no entanto que, uma vez que a entrega dos objetos é imediata, nesse caso em específico, não haverá previsão de reajuste.

2.7 DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

52. Os arts. 7º ao 9º da Lei Federal nº 14.133, de 2021, tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei.

53. O Decreto Municipal nº 18.305, de 2023, por sua vez, trata das regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como sobre o funcionamento da comissão de contratação.

54. No presente caso, foram juntados aos autos as portarias de designação do agente de contratação, pregoeiro e da equipe de apoio, vide fl. 51.

55. Quanto à nomeação dos fiscais e gestores do contrato, ressalte-se que deverão ser designados mediante formalização de portaria a ser publicada no DOM em até 10 (dez) dias após a celebração do instrumento contratual, nos termos do art. 9º do Decreto Municipal nº 18.324/2023.



III – CONCLUSÃO

56. 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 do presente processo, desde que cumpridos os pontos elencados nos itens 10, 17, 27, 37, 43, 49 e 55 do presente parecer.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 12 de Agosto de 2024.

Gustavo Dornelas Nunes

Assessor Jurídico
OAB/MG n. 228.841
BM n. 318.656-1

APROVAÇÃO: