



PARECER DJU Nº 222/2024

Processo nº 01-038.431/24-43

EMENTA: CONTRATAÇÃO DIRETA – DISPENSA URBEL Nº 99.025/2024 – FORNECIMENTO/INSTALAÇÃO DE PORTAS DE VIDRO NOS ANDARES ALUGADOS NO PRÉDIO SEDE – COMPANHIA URBANIZADORA E DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE – URBEL – POSSIBILIDADE – ART. 29, II, LEI FEDERAL Nº 13.303/2016

1. RELATÓRIO

A Coordenação de Licitações e Gestão de Processos - CLP-UB encaminha o presente processo para fins de análise jurídica acerca da *“confeção e instalação de portas de vidro sob medida, com os respectivos complementos, no hall dos andares alugados no Edifício Britânia (fração do 5º, 8º e 9º andares), prédio sede da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – Urbel, visando a reestruturação física necessária para implantação do novo layout”*, conforme previsão no artigo 29, inciso II da Lei Federal nº 13.303/2016 e especificações constantes no item 2 do Termo de Referência.

Instruem os autos do processo administrativo os seguintes documentos:

- a) Capa do processo;
- b) Solicitação de Contratação;
- c) Ofício CCG/URBEL/Nº 115/2024 – demandas 3906/2023, que definiu o valor das despesas com reestruturação da URBEL;
- d) Cadeia de e-mail intitulada *“Solicita dotação orçamentária – aquisição de portas de vidro sob medida”*;
- e) Formulário de Caracterização do Objeto;
- f) Termo de Referência, datado e devidamente assinado pela Analista de Administração e Finanças e fiscal do contrato e pela Diretora Administrativa e Financeira, acompanhado do Anexo I – *“Modelo de Proposta de Preços”* e Anexo II;



- g) E-mails intitulados “*Urbel - solicita cotação para confecção e instalação de portas de vidro*”, datados em 12 e 13 de setembro de 2024;
- h) Cotação apresentada pela empresa Viver Vidros e Ferragens LTDA;
- i) Cotação apresentada pela empresa Glass Esquadrias LTDA;
- j) Cotação apresentada pela empresa Santana Indústria e Comércio de Vidros, divisórias, esquadrias, PVC LTDA, com o nome fantasia de Engevidros Soluções Transparentes;**
- k) Formulário de “*Preço de Referência*”, datado e assinado pela Analista de Administração e Finanças e fiscal do contrato, pela Chefe da Divisão Administrativa e pela Diretora Administrativa e Financeira;
- l) Formulário de “*Declaração de Elaboração de Orçamento*”, datado em 26 de setembro de 2024 e assinado pela Analista de Administração e Finanças e pela Chefe da Divisão Administrativa;
- m) Mapa comparativo de preços, datado em 15 de outubro de 2024 e assinado pela Analista de Administração e Finanças e pela Chefe da Divisão Administrativa;
- n) SUCAF da empresa Santana Indústria e Comércio de Vidros, divisórias, esquadrias, PVC LTDA;
- o) Formulário de “*Declaração de Disponibilidade Orçamentária e Financeira*”, datado em 23 de outubro de 2024 e assinado pela Diretora Presidente da URBEL em exercício;
- p) Portaria URBEL n.º 090/2024, designando a Sra. Maria Cristina Fonseca Magalhães, para substituir interinamente o Diretor-Presidente da URBEL, no período de 17/10/2024 a 31/10/2024;
- q) Formulário “*Autorização de contratação – contratação direta*” para “*prestação de serviços de confecção e instalação de portas de vidro*”, perante a empresa “*Santana Industria e Comércio de Vidros, divisórias, esquadrias, PVC LTDA (Engevidros)*” no valor total de R\$33.232,06 (trinta e três mil, duzentos e trinta e dois reais e seis centavos), datado e assinado pela Diretora Administrativa e Financeira e pelo Diretora-Presidente interina da Urbel;
- r) Formulário de Solicitação de Compras/Serviços, datado e assinado pela Chefe de Divisão Administrativa, pela Diretora Administrativa e Financeira e pela Diretora Presidente interina da URBEL;
- s) Parecer Técnico URBEL nº 038/2024, datado em 23 de outubro de 2024, assinado pelo Coordenador de Licitações e Gestão de Processos;



Consigna-se, no presente parecer, que a documentação foi elaborada por cada área técnica responsável e remetida por e-mail por meio da Coordenadoria de Licitações e Gestão de Processos.

Vale ressaltar ainda que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, dos autos do processo administrativo em avaliação. Nesse desiderato, incumbe a esta Diretoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, **não** lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados, ou tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativos, tais como cálculos, fórmulas de reajuste e planilhas apresentadas, que ficam sob a responsabilidade das áreas técnicas respectivas.

É este o relatório.

Passamos à análise.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da dispensa de licitação

Estabelece o art. 37, XXI, da Carta Magna, a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público.

No entanto, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao ressaltar casos especificados na legislação, quais sejam, a dispensa e a inexigibilidade de licitação, que autorizam a Administração Pública a celebrar contratações diretas sem a concretização de certame licitatório.

Trata-se de opção discricionária por parte do administrador, que, querendo, poderá realizar a disputa. As hipóteses são previstas de forma taxativa na legislação aplicável às licitações e contratos.

Considerando-se que a URBEL é constituída como sociedade de economia mista, entidade da Administração Indireta Municipal, aplicam-se às suas contratações, fundadas em dispensa ou inexigibilidade de licitação, a disciplina dos arts. 29 e 30 da Lei Federal nº 13.303/2016, que dispõe acerca do “*estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*”.

Partindo de tal premissa e volvendo-se ao caso dos autos, verifica-se que a solicitação que os instrui versa acerca de hipótese de dispensa de licitação em razão do valor, para a “*confeccção e instalação de portas de vidros sob medida, com os respectivos complementos, no hall dos andares alugados no Edifício Britânia (fração do 5º, 8º e 9º andares), prédio sede da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – Urbel, visando a reestruturação física necessária*”.



para implantação do novo layout”, matéria que recebe, portanto, a tutela do art. 29, II da supracitada Lei Federal nº. 13.303/2016, abaixo transcrito:

Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista:

(...)

II - para outros serviços e compras de valor até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizado de uma só vez;

Veja-se que, em consonância com a citada disposição do Estatuto Licitatório, o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da URBEL – RILC/URBEL traz dicção semelhante, a saber:

Art. 79. Nas hipóteses previstas no art. 29 da Lei Federal nº 13.303/2016 a Companhia é dispensada da realização de licitação.

Parágrafo único. Nas contratações com fundamento no art. 29, I e II da Lei Federal nº 13.303/2016, cujos respectivos contratos sejam passíveis de prorrogação, os limites máximos de R\$100.000,00 (cem mil reais) e R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), respectivamente, devem ser estimados considerando todo o período contratual possível.

A *ratio legis* que legitima a dispensa em razão do reduzido valor do contrato possui esteio no princípio da economicidade, que deve nortear os atos administrativos. Noutras palavras, “*a pequena relevância econômica da contratação não justifica gastos com uma licitação comum*”¹, como bem leciona Marçal Justen Filho.

No caso dos autos, a totalidade da contratação apresenta valor de R\$32.232,06 (trinta e dois mil, duzentos e trinta e dois reais e seis centavos), conforme indicado no Mapa comparativo de Preços, encontrando-se, portanto, em valor inferior à estimativa de gastos elaborada pela área demandante, qual seja, R\$33.984,00 (trinta e três mil, novecentos e oitenta e quatro reais), apresentado no formulário Preço de Referência.

Aspecto relevante relacionado às contratações por pequeno valor é o fracionamento de despesas, que ocorre quando são realizadas, no mesmo exercício, mais de uma dispensa enquadrada

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10. ed., São Paulo: Dialética, 2004, p. 236.



nas hipóteses legais, com objetos da mesma natureza, e que somadas ultrapassam os limites estabelecidos.

Cumprе ressaltar que a dispensa de licitação pelo pequeno **valor não pode caracterizar fracionamento de despesa**. Nesse sentido são os diversos julgados do Tribunal de Contas da União²:

Enunciado: A Administração deve planejar adequadamente as suas compras, fazendo levantamento antecipado das necessidades dos diversos setores, agrupando os objetos a serem contratados por natureza, selecionando a modalidade de licitação a ser empregada, de modo a evitar o fracionamento de despesas. (Acórdão 2195/2008TCU-Primeira Câmara)

Enunciado: A possibilidade de dispensa de licitação por valor é condicionada a que o valor-limite nela fixado não constitua parcela de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez. (Acórdão 4748/2009TCU-Primeira Câmara).

No caso em testilha, há indícios que não se está diante de fracionamento de despesa, considerando tratar-se de aquisição de materiais cujos valores não excedem, no mesmo exercício financeiro, o limite previsto para dispensa de licitação.

Entretanto, considerando que a sede da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – URBEL está em processo de adequação do novo layout, sendo, então, submetida à reestruturação, com adaptações dos novos andares locados, bem como reforma dos andares de sua propriedade, **recomendamos atenção nesse aspecto, para evitar a ilegalidade por fracionamento de despesa, bem como a avaliação de realização de licitação, se necessário.**

Ademais, cabe ressaltar que a dispensa em análise, não resta configurado o fracionamento de despesa, eis que não se está tratando de parcelas de uma mesma compra ou serviço de maior vulto, “cujos valores globais excedam o limite previsto para dispensa de licitação”, acorde disciplinado pelo parágrafo único do art. 80 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da URBEL – RILC/URBEL e na parte final do art. 29, II, da Lei Federal nº. 13.303/2016.

2.2. Da prestação de serviços de confecção e instalação de portas de vidros

² <https://portal.tcu.gov.br/licitacoes-e-contratos-orientacoes-e-jurisprudencia-do-tcu.htm>



Conforme descrito no Termo de Referência, referida contratação é necessária para a “*substituição das portas existentes, considerando que as medidas foram alteradas para adequação aos novos layouts que compõem a estrutura de expansão nos andares alugados.*”

A íntegra da justificativa para as aquisições constante do item 4 do Termo de Referência, é a que segue abaixo:

A presente aquisição compreende o fornecimento com a instalação de portas de vidros sob medida, e faz-se necessária para substituição das portas existentes, considerando que as medidas foram alteradas para adequação aos novos layouts que compõem a estrutura de expansão nos andares alugados e para adequação dos modelos atuais para novos modelos compatíveis com os sistemas de automação e fechamento que serão implantados pela Urbel, como medida de segurança, frente as recorrentes invasões já sofridas por essa Companhia e pela alta circulação de não funcionários nas dependências da empresa.

A Urbel está localizada em um corredor central da cidade de Belo Horizonte e tem suas dependências abertas ao público de segunda à sexta. Além disso, o edifício tem suas dependências abertas ao público diariamente, seja pela portaria, seja através do estacionamento, o que permite o acesso de diversas pessoas estranhas ao prédio. Esse cenário resultou em um elevado fluxo de não funcionários diariamente, sendo os controles de acesso realizados pela portaria do prédio muitas vezes insuficientes para garantir a segurança dos funcionários, que já foi alvo de algumas invasões e ocupações por movimentos de luta por moradia como forma de protesto junto ao poder público.

Atualmente, a Urbel conta com os serviços de apenas um porteiro, no entanto, não há câmeras de segurança interna nos andares, nem nos acessos às escadas e áreas externas, todos com livre circulação, o que dificulta ainda mais a fiscalização de diversos ambientes ao mesmo tempo.

Diante desse cenário e, como medida paliativa, foi constituído um posto fixo da guarda municipal na sede da empresa, com o apoio diário de um guarda municipal que circula pelos ambientes para aumentar a segurança.

Infelizmente, tais medidas, além de paliativas não oferecem a segurança necessária aos funcionários que já tiveram objetos furtados e foram fisicamente expostos durante às invasões. Nesse sentido foi desenvolvido um plano efetivo de contingência, em que foi pensado um sistema de automação e travamento de todas as portas de acesso aos andares, permitindo a circulação de funcionários mediante liberação dos acessos por “tag” acoplado ao crachá. Dessa forma, qualquer visitante só terá a entrada permitida se autorizado por um funcionário. Adicionalmente, mesmo em situações de invasão, as salas e os espaços corporativos estariam automaticamente travados, mantendo os protestos nas áreas comuns e facilitando a contenção dos manifestantes, evitando a exposição de funcionários.

Destacamos que as novas portas objeto dessa aquisição atenderão aos espaços locados, cujos contratos de aluguel já estão vigentes, necessitando apenas de pequenas adaptações no layout.



A realocação dos funcionários nos novos andares é imprescindível à liberação dos espaços hoje ocupados, que serão objeto de uma ampla reforma estrutural, que também irá englobar essas medidas de segurança e que deverá ser iniciada já nos próximos meses, dentro dos quatro primeiros andares de propriedade dessa Companhia.

Ademais, com relação à descrição da solução, o item 5 do Termo de Referência assim estabelece:

O fornecimento objeto do presente TR busca solucionar questões relacionadas à segurança dos funcionários, espaços e bens patrimoniais dessa Companhia, que são usualmente expostos pelo alto fluxo de pessoas estranhas (não funcionários) nas dependências da empresa.

Ressalta-se, ainda, que essa ação não é um investimento, mas uma adaptação necessária em virtude da implantação de um novo sistema de automatização para o travamento de portas, consolidando as novas estratégias de contingenciamento pensadas a partir da última invasão ao espaço da Urbel, em maio de 2024, que resultou na ocupação de diversos ambientes por mais de dois dias.

Destacamos que tal mudança é necessária para que a Urbel consiga cumprir o cronograma de reforma dos seus andares (1º, 2º, 3º e 4º), que dependem da liberação dos espaços físicos locados para realização das obras e, conseqüentemente, impede que o município sofra um prejuízo financeiro pelo pagamento de alugueis por espaços não ocupados, possibilitando uma mudança mais rápida.

A especificação técnica e a quantidade foram indicadas no item 2 e Anexo II do Termo de Referência.

A despesa, por seu turno, se encontra acobertada pela dotação orçamentária número 2703.1100.26.482.007.2900.0001.449052.29.1.500.000 CO:0000 Ficha 780, informadas na Declaração de Disponibilidade Orçamentária e Financeira constante dos autos, conforme o Ofício CCG/URBEL/Nº 115/2024, a despesa em questão encontra-se aprovada, tendo, portanto, adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Nesse ponto, em sendo a despesa classificada como investimento, recomenda-se à área solicitante o controle transparente das despesas efetuadas, com observância aos limites de valores estabelecidos no Ofício da CCG/URBEL nº115/2024, ressaltando, que não compete a esta Diretoria a análise desse aspecto.

Como as aquisições pretendidas constituem despesa de pequena monta, de entrega imediata e de pagamento em parcela única após a prestação do serviço, acorde disposto no item 2.4 do TR, não resultando delas, portanto, obrigações futuras a serem cumpridas pela Companhia, a área



solicitante entendeu por bem substituir os termos de contrato por notas de empenho, acorde art. 73 da Lei Federal nº. 13.303/2016 e art. 109 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da URBEL – RILC:

Lei Federal nº. 13.303/2016

Art. 73. A redução a termo do contrato poderá ser dispensada no caso de pequenas despesas de pronta entrega e pagamento das quais não resultem obrigações futuras por parte da empresa pública ou da sociedade de economia mista.

Regulamento Interno de Licitações e Contratos da URBEL – RILC

Art. 109. O termo do contrato poderá ser dispensado no caso de pequenas despesas de pronta entrega e pagamento das quais não resultem obrigações futuras por parte da Companhia, devendo, nestes casos, ser substituído por nota de empenho ou instrumento equivalente.

A área responsável pelas aquisições também dispensou o recolhimento da garantia contratual, nos termos do item 8.4 do Termo de Referência, valendo-se da faculdade prevista no art. 69, V, da Lei Federal nº. 13.303/2016.

Anotamos ainda que o TR não estipula a hipótese de renovação do prazo da avença, não obstante o art. 71 da Lei Federal nº. 13.303/2016 assim permita, desde que seja respeitado o limite de 05 (cinco) anos para tanto e mediante comprovação da vantajosidade na adoção da medida.

O pagamento será realizado no prazo de até 30 (trinta) dias, contados do recebimento definitivo das Notas Fiscais/Faturas, devidamente atestadas pelo Fiscal do Contrato.

2.3. Das empresas fornecedoras do objeto contratado – Orçamento, documentação apresentada e condições de habilitação

A pesquisa de preços foi realizada em consulta direta a fornecedores, consoante informado pela área técnica no formulário de preço de referência ou orçamento estimado:

Em setembro foram enviados e-mails solicitando cotação para vários fornecedores, mas recebemos somente 3 (três) propostas comerciais.

Conforme explicitado no mapa comparativo de preços elaborado pela área demandante, foi selecionada a proposta apresentada pela empresa Santana Indústria e Comércio de vidros,



divisórias, esquadrias, PVC, **com nome fantasia Engevidros Soluções Transparentes**, que totalizou o valor de R\$33.232,06 (trinta e três mil, duzentos e trinta e dois reais e seis centavos), senão vejamos:

A proposta apresentada pelo fornecedor Engevidros, no valor de R\$33.232,06 (trinta e três mil, duzentos e trinta e dois reais e seis centavos) apresenta o menor preço apurado para a contratação. A empresa atende aos requisitos técnicos e especificações do Termo de Referência, cumprindo todas as exigências quanto à qualificação, estando em situação regular e com cadastro ativo junto ao SUCAF. O valor apresentado está abaixo do valor calculado como preço de referência de contratação. Desta forma configura-se como a proposta mais vantajosa para a Administração.

Ante o acima exposto e tendo em vista a impossibilidade de adentrar ao mérito de especificações eminentemente técnico-administrativas, que ficam sob a responsabilidade das áreas competentes, esta parecerista, ao avaliar o acervo documental pelo prisma da juridicidade, não vislumbra óbices à efetivação da contratação pretendida nos moldes em que estruturada.

2.4 Sanções aplicáveis na forma da Lei 13.303/2016 e Regulamento do Município de Belo Horizonte sobre a Lei n.º 14.133/2021

Consoante se depreende do presente do Termo de Referência, sobretudo no tópico 15, que trata das Infrações e Sanções, a contratada se sujeitará à aplicação das sanções cumuláveis da Lei n.º 13.303/2016 e Decreto Municipal n.º 18.096/2022. Nesse contexto, cabe fazer algumas considerações.

A Lei n.º 14.133/2021, de 01 de abril de 2021, dispõe sobre normais gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Depreende-se que, a lei supracitada trata das normais gerais, devendo, os entes federados, editar as regulamentações específicas.

No âmbito do Município de Belo Horizonte/MG já se encontram regulamentados diversos temas, a exemplo: Pesquisa de Preços de Obras e Serviços de Engenharia, Decreto Municipal n.º 18.303/2023; Sanções, Decreto Municipal n.º 18.086/2023, Regras sobre a atuação dos gestores e fiscais do contrato, Decreto n.º 18.324/2023; Regulamentação de critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, Decreto Municipal n.º 18.289/2023, dentre outros.



Ademais, por força do art. 40 da Lei n.º 13.303/2016, a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte instituiu o Regulamento Interno de Licitações, de 12/09/2019, com a finalidade de estabelecer normas e procedimentos para licitação e contratos.

Nesse sentido, o RILC faz diversas remissões aos Decretos Municipais que, atualmente, não se encontram vigentes para novas licitações e contratações, tendo em vista o advento da Lei n.º 14.133/2021.

Contudo, conforme se depreende, as regulamentações da Lei n.º 14.133/2021, permitem às empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, nos termos do regulamento interno de que trata o art. 40 da Lei federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, a adoção, no que couber, as disposições dos decretos.

Desse modo, no caso em epígrafe, considerando a autorização para utilização das regulamentações, bem como a necessidade de acompanhar a legislação regente, adota-se, quando cabível, as regulamentações municipais do regime da Lei n.º 14.133/2021, notadamente no que se refere à sanção de multa.

Importante observar que não há, no Termo de Referência, possibilidade de aplicação de sanção que não esteja prevista no art. 83 da Lei 13.303/2016, mas tão somente menção à natureza das multas aplicáveis e respectivos percentuais, sem incorrer em ilegalidade.

Outrossim, é cediço que o RILC está em processo de atualização em razão do exposto neste tópico, entretanto, recomendamos que este processo seja finalizado o mais breve possível, em prestígio ao princípio da legalidade, com adequação aos novos regulamentos municipais afetos à licitações e contratações aplicáveis no âmbito desta Companhia.

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, estando configurada a hipótese de contratação por dispensa de licitação *ad valorem*, e considerando que o processo se encontra regular, em conformidade com os preceitos estabelecidos na Lei Federal nº 13.303/2016 e no Regulamento Interno de Licitações e Contratos da URBEL, entendemos pela viabilidade da contratação, não se vislumbrando impedimentos, quanto ao mais, à realização do procedimento em tela, **com atenção às recomendações constantes neste parecer.**

Cumpramos ainda reiterar que não incumbe a esta Diretoria Jurídica adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem tampouco analisar elementos de natureza técnico-administrativa, de responsabilidade das respectivas áreas competentes.



Dessa forma, remetemos os autos à Presidência, a fim de que a autoridade superior, reconhecendo presentes os pressupostos para a contratação direta, autorize o ato, determinando a sua publicação no Diário Oficial do Município, conforme estabelecido no art. 51, §2º, da Lei 13.303/2016.

É o parecer, à consideração superior do Diretor-Presidente da Companhia.

Belo Horizonte, 14 de novembro de 2024.

BIANKA PAOLLA DA SILVA
OAB/MG 206.931
ADVOGADA DA DIRETORIA JURÍDICA DA URBEL

DENISE DE CARVALHO FALCÃO
OAB/MG 74.753
CHEFE DA DIVISÃO CONSULTIVA DA DIRETORIA JURÍDICA DA URBEL

De acordo,

GLÓRIA CONSUELO COELHO DE PAIVA
OAB/MG 67.409
DIRETORA JURÍDICA DA URBEL - DJU