

Parecer Referencial PJU n. 007/2024

Unidade: Procuradoria Jurídica – PJU

Assunto: PARECER REFERENCIAL para contratação direta em razão do baixo valor, com fundamento no art. 75, incisos I e II da Lei Federal nº 14.133/2021.

1. DO PARECER REFERENCIAL

O Parecer Jurídico Referencial tem a finalidade de orientar a Administração Pública, sob o prisma estritamente jurídico, em processos e expedientes administrativos que tratam de situação idêntica ao paradigma, tratando-se, por sua vez, de instrumento de racionalização do trabalho jurídico desenvolvido pela Procuradoria da Universidade Estadual de Londrina – PJU/UEL.

O citado instrumento jurídico tem admissão nos processos administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa da mera conferência de dados e documentos constantes dos autos.

A adoção do modelo de manifestação jurídica referencial se coaduna com o propósito de efetivação do princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, visto que promove a racionalização dos trabalhos nas Procuradorias Jurídicas, conferindo maior celeridade aos procedimentos administrativos em trâmite, além de economia aos cofres públicos, em consonância com a essência de uma Administração Pública eficiente.

A alternativa vai ao encontro da economicidade, uma vez que, ao realizar a divulgação do Parecer Referencial aos setores da Universidade, a Procuradoria Jurídica da UEL fornece informação qualificada aos gestores. Nessa esteira, o Parecer Referencial agiliza a tramitação dos processos de contratação, possuindo o poder de

reduzir ou mesmo erradicar possíveis vícios e omissões que poderiam levar o procedimento à declaração de nulidade, gerando celeridade e eficiência.

Desta forma, diante do elevado número de demandas consultivas acerca da regularidade dos procedimentos de contratação direta fundamentadas no baixo valor da demanda, por meio de dispensa eletrônica, bem como da baixa complexidade jurídica da contratação, reconhecida pelo ordenamento jurídico e no âmbito da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, através da Resolução PGE nº 67/2022, tem-se a análise referencial como a melhor medida também para a UEL.

Vale pontuar que o § 5º, do art. 53, da Lei Federal nº 14.133/2021, autorizou a dispensa da análise jurídica, por ato da autoridade jurídica máxima competente, nas seguintes hipóteses:

“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.”

Na mesma perspectiva, o Decreto Estadual nº 10.086/2022, em seu art. 152, dispensou “a análise jurídica dos processos de contratação direta nas hipóteses previamente definidas por ato do Procurador-Geral do Estado do Paraná”, e a Procuradora Geral do Paraná, por intermédio da Resolução PGE 067/2022, dispensou a análise jurídica nas seguintes situações:

Art. 1º. Fica dispensada a análise jurídica pela Procuradoria Geral do Estado em matérias de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais no âmbito do Poder Executivo do Estado do Paraná, nas seguintes hipóteses:

I Dispensas em razão do valor previstas nos incisos I e II do art. 75 da Lei federal nº 14.133, de 2021, e os respectivos contratos e aditivos que delas se originarem; (Alterado pela Resolução nº 297/2023-PGE)

II Quando houver minutas padronizadas de editais de licitação, de contratos, de convênios, de termos de cooperação e de termos aditivos, com objeto definido, aprovados pela Procuradoria Geral do Estado na forma do Decreto nº 3.203, de 22 de dezembro de 2015, e da Resolução PGE nº 41, de 23 de março de 2016;



III Nos casos de licitação dispensada para a doação de bens móveis inservíveis e/ou desnecessários para municípios, desde que dentro do valor previsto nos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021 ou quando haja minuta padronizada do termo de doação e que seja observada a respectiva lista de verificação; (Alterado pela Resolução nº 297/2023-PGE)

IV Quando inexistir determinação legal que condicione a validade dos atos praticados durante a fase externa da licitação, ou da contratação, inclusive a atos relativos às atas de registro de preços, ao pronunciamento jurídico da Procuradoria-Geral do Estado;

V - Para dar continuidade ao processo, à adjudicação do objeto e à homologação da licitação, salvo quando haja controvérsia jurídica delimitada a ser sanada, mediante consulta específica.

VI – nos procedimentos licitatórios cujo valor total máximo estimado da licitação for igual ou inferior àqueles previstos no inciso I ou II do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021 e nos estritos limites de cada hipótese legal, quando houver minuta padronizada de edital de licitação previamente aprovada pela Procuradoria-Geral do Estado, classificada como “com” ou “sem” objeto definido também ficando dispensada a análise jurídica sobre os respectivos contratos e termos aditivos; (Incluído pela Resolução nº 190/2023-PGE), (Alterado pela Resolução nº 297/2023-PGE)

VII – nos procedimentos de adesão pelo Estado do Paraná ou suas entidades autárquicas e fundacionais às atas de registro de preços, desde que exista lista de verificação previamente aprovada pela Procuradoria-Geral do Estado. (Incluído pela Resolução nº 190/2023-PGE).

Marçal Justen Filho, ao tratar a desnecessidade do parecer jurídico prevista no parágrafo 5º do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, aponta:

Em hipóteses excepcionais, tal como previsto no § 5º, será dispensável a manifestação da assessoria jurídica. O dispositivo alude expressamente a questões de valor reduzido, de baixa complexidade, de entrega imediata do bem ou de utilização de soluções padronizadas. Se for verificada alguma dessas hipóteses, caberá à autoridade máxima do órgão dispor sobre o tema em edital.

A previsão do § 5º não autoriza a eliminação da manifestação do órgão de assessoramento jurídico relativamente a hipóteses que apresentem complexidade ou que possam gerar reflexos relevantes para os interesses da Administração. Mesmo se configurado caso concreto subsumível à previsão de desnecessidade de manifestação da assessoria jurídica, a autoridade dispõe de

autonomia para recorrer a ela em vista de peculiaridades que se fizerem presentes.”¹

Por seu turno, verifica-se que o baixo valor da contratação é justamente um dos critérios eleitos pela legislação federal e estadual para permitir que a autoridade jurídica máxima competente dispense o controle prévio de legalidade da contratação. Em consonância com as diretrizes legais, a Resolução PGE 067/2022 dispensou a análise jurídica pela Procuradoria Geral do Estado nas contratações realizadas por dispensa de licitação **em razão do valor previstas nos incisos I e II do art. 75 da Lei federal nº 14.133, de 2021, e os respectivos contratos e aditivos que delas se originarem** (art.1º, I, da Resolução PGE 067/2022).

Da mesma forma, no âmbito da UEL, a regulamentação pode ser efetuada por meio de Instrução Normativa, a ser expedida pela Procuradora Jurídica no exercício de suas atribuições, dispensando a análise jurídica nas **dispensas em razão do valor previstas nos incisos I e II do art. 75 da Lei federal nº 14.133, de 2021, e nos respectivos contratos e aditivos que delas se originarem**, nos mesmos moldes da Resolução PGE 067/2022, restando oportuna a adoção de Parecer Referencial, de modo a agilizar o trâmite processual e garantir a segurança jurídica necessária às contratações.

1.1. DO PARADIGMA

A presente manifestação referencial tem como objetivo alinhar as orientações gerais e garantir diretrizes prévias para a instrução de processos administrativos relativos **à contratação direta em razão do baixo valor do objeto, obra ou serviço, com fundamento no art. 75, I e II da Lei 14.133/2021, mediante DISPENSA ELETRÔNICA, com procedimento previsto na Resolução SEAP nº 3468, de 7 de novembro de 2023, que revogou a Resolução SEAP nº 603/2023.**

Surgida inicialmente no âmbito da Administração Pública Federal, a DISPENSA ELETRÔNICA pretende garantir economicidade e impessoalidade nos procedimentos de contratação direta em razão do baixo valor, uma vez que permite a competitividade entre

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Nova Lei 14.133/2021. RT, São Paulo:2021, p. 642.

potenciais fornecedores, possibilitando a contratação por preços mais baixos, mediante procedimento simplificado e menos custoso do que o certame licitatório tradicional.

No Estado do Paraná, o procedimento restou regulamentado pela **Resolução SEAP nº 3468/2023**, que prevê a adoção preferencial da dispensa eletrônica nas hipóteses previstas nos incisos I a IV do art.160, do Decreto Estadual nº 10.086/2022, a seguir expostas:

- I – contratação de bens 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 Federal nº 14.133/2021;
- II – contratação de bens e serviços, no limite do disposto no inciso II do *caput* do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021;
- III – contratação de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia, nos termos do disposto no inciso III e seguintes do *caput* do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, quando cabível;
- IV - registro de preços para a contratação de bens e serviços por mais de um órgão ou entidade, nos termos do § 6º do art. 82 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Por sua vez, não obstante as hipóteses de dispensa eletrônica autorizadas pelo Decreto Estadual nº 10.086/2022, este Parecer Referencial atinge exclusivamente as contratações diretas em razão do valor, previstas no art. 75, I e II da Lei Federal nº 14.133/2021.

Desta forma, a **matéria fático-jurídica que servirá de paradigma é exclusivamente a realização de procedimento de contratação direta, mediante Dispensa Eletrônica para contratação de obras/serviços previstos no inciso I do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 e aquisição de bens e/ou contratação de serviços previstos no inciso II do mencionado art. 75**, desde que não ultrapassem, na forma do Decreto Federal nº 11.871/2023², os seguintes patamares:

- a) **R\$ 119.812,02 (cento e dezenove mil, oitocentos e doze reais e dois centavos)**, no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;
- b) **R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil, novecentos e seis reais e dois centavos)**, no caso de outros serviços e compras;

² Valores serão atualizados anualmente por meio de Decreto Federal, nos termos da Lei Federal 14.133/2021.

Frise-se que, **para aferição de tais valores, deverão ser observados o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora e, ainda, o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza**, entendidos como aqueles identificados pelo mesmo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, não se aplicando tal disposição quanto às contratações de até R\$ 9.584,97 (nove mil, quinhentos e oitenta e quatro reais e noventa e sete centavos) de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças, na forma do art. 75, §§1º e 7º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Nesta perspectiva, constatado que se trata de matéria de instrução simples e padronizada, de baixa complexidade jurídica, a manifestação referencial mostra-se pertinente, uma vez que o presente parecer abrangerá todas as questões jurídicas que possam envolver as matérias idênticas e recorrentes, cabendo à área técnica ou técnico-jurídica no órgão de origem apenas atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos do pronunciamento que serviu de referência.

2. DA OBRIGAÇÃO DE LICITAR E DA CONTRATAÇÃO DIRETA FULCRADA NA LEI FEDERAL 14.133/2021 E DECRETO ESTADUAL Nº 10.086/2022

Em regra, todas as contratações realizadas com o poder público devem, obrigatoriamente, ser precedidas de procedimentos licitatórios, como determina o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988³, ressalvados os casos de contratação direta por dispensa e inexigibilidade de licitação.

Destaca-se que em casos excepcionais e permitidos pela Lei, o administrador pode se valer dos procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, que vêm atualmente esculpidos nos artigos 74 (inexigibilidade) e 75 (dispensabilidade) da Lei Federal 14.133/2021, conforme as peculiaridades de cada caso.

Vale pontuar, entretanto, que ausência de licitação não exime a Administração de observar a necessária formalização de um procedimento administrativo que respeite os princípios vetores da atividade administrativa e, no que couber, as normas aplicáveis às

³ Art.37. [...]: 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 [...].

licitações, ainda que no caso em comento esteja caracterizada uma das hipóteses de contratação direta.

Neste sentido, ensina Marçal Justen Filho⁴:

[...] “Ausência de licitação” não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.

Por seu turno, a Lei Federal nº 14.133/2021 sujeitou as duas espécies de contratação direta ao que se pode denominar de um **procedimento comum** instituído pelo art. 72, com a indicação **minuciosa** dos documentos que devem instruí-lo, transcrito em sequência:

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.

Outrossim, na Universidade, há que ser observado também o Decreto Estadual nº 10.086/2022, que regulamentou a Lei nº 14.133/2021 no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná, assim como estabeleceu, no art.148, a instrução processual da contratação direta, conforme se observa a seguir:

⁴ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 2021, p. 945.

Art. 148. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, além dos documentos previstos no art. 72 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, deverá ser instruído com os seguintes elementos:

I - indicação do dispositivo legal aplicável;

II - autorização do ordenador de despesa;

III - consulta prévia da relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública do Estado do Paraná;

IV - no que couber, declarações exigidas na Lei Federal nº 14.133, de 2021, neste Regulamento ou em regulamentos específicos editados pela Administração Pública do Estado do Paraná;

V - lista de Verificação, quando houver sido aprovada por ato próprio do Procurador-Geral do Estado, devidamente atestada e assinada pelos responsáveis pela condução do procedimento.

Denota-se, portanto, que a formalização dos procedimentos baseados na nova lei deve conciliar as exigências do art. 72 com as especificidades de cada processo de contratação direta que individualmente constam dos artigos 74 e 75, bem como com as exigências previstas no art. 148 do Decreto Estadual nº 10.086/2022.

No caso das contratações por dispensa de licitação em razão do valor, tipificadas no art. 75, I e II da Lei Federal nº 14.133/2021, deverá ser utilizada a Lista de Verificação anexa ao presente parecer, a ser disponibilizada no site da Universidade. A Lista de Verificação, elaborada a partir do modelo adotado pela PGE/PR, tem a finalidade de subsidiar a correta instrução do processo de contratação direta, detalhando minuciosamente as etapas para a formalização do procedimento, que deverão ser estritamente observadas para assegurar a lisura da contratação.

3. DO PROCEDIMENTO DA CONTRATAÇÃO

3.1. DA FASE DE PLANEJAMENTO

O Regime Jurídico Licitatório instituído pela Lei nº. 14.133/2021 exaltou a importância do **planejamento** ao lhe dar mais destaque na fase preparatória da contratação direta e elevá-lo ao status de **princípio licitatório**. Para Marçal Justen Filho⁵ o princípio do planejamento representa “[...] o dever de previsão das ações futuras, abrangendo inclusive eventos não relacionados diretamente à atuação administrativa, de

⁵ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 2021, p. 128.

modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas [...]”.

O planejamento inaugura a fase preparatória da contratação direta, cujo principal objetivo é alcançar a melhor solução para atender as necessidades da Administração, mediante uma abordagem técnica, mercadológica e de gestão, valendo-se de sua natureza procedimental e de instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a Análise de Riscos para identificar, prevenir e remediar eventuais defeitos e insuficiências que possam existir em determinadas alternativas encontradas, a fim de se comprovar a viabilidade técnica e econômica da contratação pública, observando as formalidades estabelecidas no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, e art.148 do Decreto Estadual nº 10.086/2022, anteriormente já transcritos.

Portanto, para assegurar a gestão eficiente dos recursos públicos, é essencial a realização de um planejamento da contratação pública, posto que é nesta fase da instrução processual que serão definidas as especificações do objeto, bem como suas quantidades e preços praticados pelo mercado, subsidiando a decisão da Administração quanto a sua necessidade, o tempo, as soluções possíveis, os riscos envolvidos, os recursos financeiros disponíveis e as variáveis previsíveis, atendidos os seguintes requisitos:

a) Identificação da necessidade e enquadramento no Plano Anual de Contratação

O Plano de Contratações Anual – PCA–E, instituído pela Lei Federal n.º 14.133/2021 e regulamentado no âmbito do Estado do Paraná, por meio do Decreto n.º 10.086/2022, é um importante instrumento de gestão. Este instrumento atua como uma ferramenta de planejamento que norteia e racionaliza as compras públicas, realizando o mapeamento através da unificação dos itens de interesse comum.

Por conseguinte, a Resolução PGE nº 150/2022 editou a Orientação Administrativa nº 57-PGE determinando a elaboração pelos órgãos/entidades da Administração Pública Estadual do Paraná dos respectivos Planos de Contratações Anual, a partir do ano de 2023, para implementação no ano de 2024.

Isto posto, devem os autos da contratação direta pelo valor indicar se a contratação consta do PAC, restando necessária a elaboração de justificativa caso ainda não esteja devidamente prevista.

b) Documento de Formalização da Demanda

O processo de contratação mediante dispensa de licitação pelo valor, no novo formato fundamentado no art. 75, I e II, da Lei Federal nº 14.133/2021, tem início com o Documento de Formalização de Demanda – DFD, a ser preenchido pela unidade requisitante, o qual expõe a necessidade da Universidade e motiva a contratação a ser realizada.

Nos termos do Art. 8º, do Decreto Federal nº 10.947/2022, o DFD dever conter as seguintes informações:

- I - justificativa da necessidade da contratação;
- II - descrição sucinta do objeto;
- III - quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;
- IV - estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado, de acordo com as orientações da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;
- V - indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade;
- VI - grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante;
- VII - indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas; e
- VIII - nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável.

Pontue-se que o DFD é elemento obrigatório de todo o processo de contratação iniciado com fundamento na Lei Federal nº 14.133/2021 e Decreto Estadual nº 10.086/2022, bem como é a partir dele que deve ser construído o PCA da Universidade.

c) Elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares e da Análise de Riscos

O Estudo Técnico Preliminar - ETP, de acordo com o art. 6º, XX da Lei nº 14.133/2021, é um “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”.

Na mesma perspectiva, o art. 15 do Decreto Estadual nº 10.086/2022 conceitua o ETP, bem como determina em seu §1º que o documento deverá “evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica socioeconômica, sociocultural e ambiental da contratação, abordando todas as questões técnicas, mercadológicas e de gestão da contratação”. Outrossim, a legislação determina que o ETP deve conter, no mínimo, a descrição da necessidade considerando o problema a ser resolvido, as estimativas de quantidades e valor, as justificativas para o parcelamento ou não, e o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Trata-se, portanto, de importante instrumento de concretização do princípio do planejamento no âmbito das contratações públicas, mas a própria Lei deixa evidente que, em determinadas hipóteses, a sua elaboração será facultada. Veja-se o que dispõe o art. 72, I da norma supracitada:

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.

Do mesmo modo, o art. 16, §1º, I, do Decreto Estadual nº 10.086/2022, faculta a elaboração do ETP nas dispensas de licitação pelo valor, tipificadas no art. 75, I e II, da Lei Federal 14.133/2021, objeto deste parecer referencial.

Contudo, em que pese a facultatividade apresentada, o próprio Decreto mencionado, no § 2º do art.16, determina a avaliação da “conveniência, oportunidade e necessidade de elaboração de ETP, a depender dos riscos envolvidos na contratação

ou da sua complexidade, a fim de assegurar a eficiência da contratação, com riscos aceitáveis”.

Desta forma, em princípio, entende-se que o estudo técnico preliminar deve ser obrigatório em casos de maior complexidade. **Todavia, caso não seja elaborado o ETP torna-se necessária a apresentação de justificativa devidamente motivada.** Por tal razão, **orientamos seja elaborado o respectivo ETP** nas dispensas previstas nos incisos I e II, pois a motivação para sua não elaboração, deverá ser contundente e demonstrar situação relevante que justifique sua não confecção, demandando maior trabalho a justificativa que sua elaboração.

Quanto à realização da Análise de Riscos, leciona Joel Niehbur que “[...] pressupõe a identificação, a avaliação, a qualificação e o tratamento dos riscos e costuma se materializar em algum tipo de documento, mapa de riscos ou documento equivalente.”⁶.

Em suma, a análise de riscos é uma atividade de planejamento na qual se avalia a probabilidade de um evento acontecer e impactar negativa ou positivamente os objetivos da Administração.

Por também estar inserto no inciso I do art. 72 da Lei Federal 14.133/2021, aplica-se o mesmo entendimento de que caso não seja realizada a análise de riscos, o que pode ocorrer ante a baixa complexidade e o baixo valor da contratação, torna-se necessária a apresentação de justificativa devidamente motivada, conforme já recomendado quanto ao ETP.

d) Do Termo de Referência, Projeto Básico ou Projeto Executivo

A Lei Federal nº 14.133/2021 delimitou a nomenclatura do documento que estabelece as especificações e características da contratação, a depender de seu objeto. Assim, se o objeto for contratação de bens e serviços, exceto os serviços de engenharia, deverá ser providenciado **Termo de Referência**, com os elementos descritos nas alíneas do inciso XXIII do art. 6º e do artigo 40, §1º, além dos previstos no art.19, 165 e 336 do Decreto Estadual nº 10.086/2022.

⁶ NIEBUHR, Joel de Menezes (coord). Nova Lei de licitações e contratos administrativos. 2. ed. [Curitiba]: Zênite, [2021]. 282 p. ISBN 9786587239019.

Se forem obras ou serviços de engenharia, exceto nas contratações integradas (art. 46, §2º), deve contar com **Projeto Básico**, com os elementos previstos no inciso XXV do art. 6º, elaborado a partir dos estudos técnicos preliminares (art. 18, §§ 1º e 2º). **Ressalve-se que, no caso das contratações integradas, a Administração Pública não estará dispensada de elaborar o anteprojeto.**

Ademais, as obras ou serviços de engenharia, exceto nas hipóteses do § 3º do artigo 18, não poderão ser executados sem **Projeto Executivo** (art. 46, § 1º), o qual deverá ser elaborado pelo contratado nas contratações integradas ou semi-integradas (art. 6º, XXXII e XXXIII), e poderá ser elaborado pelo contratado ou previamente pela própria Administração, nas demais hipóteses (vide parte final do art. 14, § 4º).

Nesse ponto, é de valia destacar a distinção legal quanto aos conceitos de compras, serviços comuns, obras e serviços de engenharia, prevista no art. 6º da Lei de Licitações e Contratos. Veja-se:

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

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

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

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

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso

XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

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

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

A distinção tem grande relevância prática, uma vez que o correto enquadramento do objeto a ser contratado influenciará não apenas no fundamento legal e limites de valores que autorizam a contratação direta em razão do baixo valor, mas também em outros aspectos da contratação, como as regras de exigência de garantias (arts. 96 a 102 da NLLC), os limites e possibilidades de eventuais acréscimos nos quantitativos (art. 125) ou a possibilidade de prorrogação dos contratos firmados (arts. 105 a 114), dentre outras.

Ademais, a definição do objeto do certame implica em características e exigências específicas no bojo do procedimento, sem prejuízo das demais normas legais e infralegais aplicáveis no caso concreto.

e) Da pesquisa de preços para fins de estimativa de despesa

Embora dispensada da realização de procedimento licitatório, a Administração Pública ainda deverá comprovar a vantajosidade da contratação, demonstrando que o preço a ser contratado está de acordo com os valores praticados no mercado, bem como indicar a estimativa de despesa, previamente ao procedimento de dispensa eletrônica.

De feito, mostra-se obrigatória a realização de pesquisa de preços nos termos do art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021 e art. 368 do Decreto Estadual nº 10.086/2022, devendo ser ponderadas as peculiaridades do caso concreto.

No âmbito da UEL, o procedimento para pesquisa de preços foi orientado por meio da Instrução de Serviço nº 01/2024, bem como pormenorizado através do Manual de Pesquisa de Preços⁷ e ciclo de palestras ministradas pela Diretoria de Material da Pró-Reitoria de Administração e Finanças.

Deste modo, tendo em vista o nível de detalhamento da Instrução de Serviço nº01/2024 e Manual de Pesquisa de Preços, inclusive no que diz respeito às contratações diretas, indica-se a sua consulta para elaboração da pesquisa de preços nas dispensas pelo valor, tipificadas no art. 75, I e II da Lei Federal 14.133/2021.

⁷ Disponível no site da UEL: <https://sites.uel.br/proaf/diretoria-de-material/2024/04/15/manual-de-orientacao-para-pesquisa-de-preco/>

f) Da comprovação da Dotação Orçamentária e Exigências do art. 148 do Decreto Estadual nº 10.086/2022

O processo de dispensa pelo valor deverá estar devidamente instruído com os documentos supracitados, além da demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

Por seu turno, deverá constar dos autos informação clara e expressa quanto à origem dos recursos, haja vista que, se oriunda de convênio, federal ou estadual, é necessário que sejam observadas as regras do instrumento de convênio firmado. Além disso, na hipótese de recursos oriundos de transferências voluntárias da União, exige-se que a contratação atenda estritamente as regras dos regulamentos federais que a disciplinam.

Por fim, tem-se como obrigatório o cumprimento do art. 148, do Decreto Estadual nº 10.086/2022, que determina, nos casos de inexigibilidade e dispensa de licitação, a instrução com: **a)** indicação do dispositivo legal aplicável; **b)** autorização do ordenador de despesa; **c)** consulta prévia da relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública do Estado do Paraná; **d)** no que couber, declarações exigidas na Lei Federal nº 14.133, de 2021, neste Regulamento ou em regulamentos específicos editados pela Administração Pública do Estado do Paraná; **e)** Lista de Verificação, quando houver sido aprovada por ato próprio do Procurador-Geral do Estado, devidamente atestada e assinada pelos responsáveis pela condução do procedimento.

No caso da Universidade, no que diz respeito à Lista de Verificação aprovada pelo Procurador-Geral do Estado, ressalva-se que, com fundamento no princípio da eficiência, adotou-se como padrão o uso das minutas e listas aprovadas pela PGE/PR, com ajustes apenas para atender as peculiaridades desta Instituição, e natureza do objeto a ser contratado.

3.2. DA DISPENSA ELETRÔNICA – FASE EXTERNA

O § 3º do art. 75, da Lei Federal nº 14.133/2021, conforme já apresentado, estabeleceu que as dispensas de licitação em razão do valor deverão ser

15/ 18

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”. Em suma, a Lei Federal fixou um procedimento determinado a permitir o conhecimento e a disputa de eventuais interessados, tal como o previsto no Decreto Federal nº 10.024/2019, de dispensa eletrônica para objeto comum na esfera Federal.

No âmbito do Paraná, o §1º, do art. 160, do Decreto Estadual nº 10.086/2022 atribuiu ao Secretário de Estado da Administração e da Previdência a competência para a regulamentação do funcionamento do sistema de dispensa eletrônica, bem como a **Resolução SEAP nº 3468, de 7 de novembro de 2023, que revogou a Resolução SEAP nº 603/2023**, estabeleceu o procedimento de dispensa eletrônica. Com lastro na legislação federal e estadual, a UEL também instrumentalizará o procedimento de dispensa eletrônica por meio de Instrução Normativa.

Desta forma, após a conclusão da fase de planejamento, pormenorizada no subitem 3.1, deverão ser adotadas as providências necessárias para a realização da fase externa da Dispensa Eletrônica, com fins de alcançar, de forma isonômica e em igualdade de concorrência, o fornecedor do preço mais vantajoso para a Universidade.

O procedimento de Dispensa Eletrônica exige a divulgação do aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, devendo ser utilizado o Sistema de Dispensa Eletrônica disponibilizado no portal Compras.gov.br até que o sistema de compras públicas do Estado do Paraná, que integra o sistema GMS – Gestão de Materiais e Serviços, esteja apto para realizar todas as etapas dos procedimentos das licitações e dispensas.

Vale pontuar que a Instrução Normativa, com fulcro nas disposições da Lei Federal nº 14.133/21, Decreto Estadual nº 10.086/22 e Resolução SEAP 3468/2023 detalha todo o procedimento da Dispensa Eletrônica, cabendo às unidades da Universidade o seu devido cumprimento. Além da Instrução Normativa supracitada, as Listas de Verificação servirão para conferir se a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do presente Parecer Referencial, facilitando a elaboração e condução do procedimento pelos servidores que atuam direta ou indiretamente nos processos de compras e/ou contratações diretas.

16/ 18

4. DÚVIDA JURÍDICA

Em caso de dúvida jurídica específica, que demande apreciação pormenorizada, bem como os casos que não estejam contemplados integralmente por esta manifestação jurídica referencial, o questionamento deverá ser apresentado de forma clara e singularizada.

Destaque-se que o presente parecer restringe-se aos aspectos legais do procedimento, ausentes juízos de valor referentes aos aspectos econômico e técnico, nem da oportunidade e conveniência da decisão adotada.

5. CONCLUSÃO

Ante o exposto, a dispensa eletrônica realizada no âmbito da UEL deve se amparar nas recomendações ofertadas no bojo deste Parecer Referencial.

Com a emissão do presente parecer referencial, fica dispensado o envio do processo para análise jurídica individualizada de regularidade processual, tanto na fase interna quanto externa, sob a condição de cumprimento das regras dispostas na Instrução Normativa a ser editada, Lista de Verificação e da inexistência de dúvida jurídica sobre a contratação.

E, para a utilização deste parecer referencial nos casos concretos, deverá compor a instrução do processo:

- a) cópia integral deste parecer referencial com a aprovação da Procuradora Jurídica da UEL;
- b) juntada da Lista de Verificação, de modo a confirmar que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer referencial.

Integram este parecer referencial:

- Anexo I – minuta de Instrução Normativa exarada pela Procuradora Jurídica da UEL;
- Anexo II- Minuta de Aviso de Dispensa Eletrônica com indicação dos anexos que deverão acompanhá-la para divulgação no sistema Compras.Gov ou outro que vier a substituí-lo;

17/ 18



- Anexo III – Minutas padrão de Contrato Administrativo de Aquisição de Bens e Prestação de Serviços (inclusive serviços de engenharia, neste caso, com observância da inclusão dos documentos de habilitação pertinentes aos serviços e cláusulas específicas conforme padrão já adotado pela UEL nos contratos firmados);
- Anexo IV – Lista de Verificação para Dispensa Eletrônica.

Por fim, observa-se que a PJU – por analogia ao contido no art. 131 da Constituição Federal de 1988 e ao contido no artigo 110 do Regimento da Reitoria desta Universidade – presta consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar no mérito das decisões. Destarte, o presente parecer se restringe à análise jurídica de legalidade e formalidade dos questionamentos suscitados.

É o parecer.

Londrina, 18 de julho de 2024.

Márcia Gabriela Bilbao La Vieja
OAB/PR 55.914

Arlete Francisca da Silva Reis
OAB/PR 14.980



ePROCOLO



Documento: **ParecerReferencialDispensaEletronica116242.pdf**.

Assinatura Avançada realizada por: **Arlete Francisca da Silva Reis (XXX.718.979-XX)** em 01/08/2024 09:05 Local: UEL/PJU, **Marcia Gabriela Bilbao La Vieja (XXX.637.059-XX)** em 01/08/2024 09:05 Local: UEL/PJU.

Inserido ao protocolo **22.537.691-3** por: **Anderson Sanches** em: 31/07/2024 15:29.



Documento assinado nos termos do Art. 38 do Decreto Estadual nº 7304/2021.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarDocumento> com o código:
e0096e065665df474834dc264f6fc769.