

PARECER 486/2023



AUDIN

Auditoria Interna do
Ministério Público da União

PARECER AUDIN-MPU Nº 486/2023

Referência : Ofício nº 1645/2023 – SE/PRDF. PGEA 0.02.000.000023/2023-44.
Assunto : Administrativo. Enquadramento das contratações de serviços/fornecimentos contínuos, por dispensa de licitação, nos limites de valores previstos no art. 75, I e II, da Lei nº 14.133/2021.
Interessado : Secretaria Estadual. Procuradoria da República no Distrito Federal.

O Senhor Secretário Estadual da Procuradoria da República no Distrito Federal, mediante o ofício em epígrafe, solicita manifestação desta Auditoria Interna sobre questionamento suscitado pela Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas – SLDE e pela Divisão de Contratação e Gestão Contratual – DICGC da PR/DF, acerca do enquadramento das contratações de serviços/fornecimentos, por dispensa de licitação, nos limites dos valores previstos nos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

2. Consoante o Memorando nº 236/2023 – SLDE, indagou-se à Assessoria Jurídica - ASSJUR/PRDF:

No caso de contratação de serviços/fornecimentos contínuos, por dispensa de licitação, com base no pequeno valor, como calcular o enquadramento da contratação nos limites previstos no art. 75, I e II da Lei n. 14.133/2021?

Deverá ser considerado a soma do valor anual do contrato e suas possíveis prorrogações, ou apenas o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora e o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade, conforme citado no § 1º do art. 75 da Lei n. 14.133/2021?

3. Sobre o assunto, em resposta, no Parecer 07/2023 – ASSJUR/EJA/CHEFIA/PRDF, a Assessoria Jurídica da PR/DF destacou:

(...)

Vê-se que a nova Lei nº 14.133/2021 baliza o valor da dispensa de licitação pelo “somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora”; na Lei nº 8.666/93, o valor da dispensa de licitação considera “o valor do contrato e possíveis prorrogações pelo prazo dos 60 meses”.

Temos, portanto, uma mudança substancial trazida pelo novo ordenamento jurídico.

Primeiramente, é preciso consignar que o art. 191 da nova lei de licitações, veda a aplicação combinada desta norma com a Lei nº 8.666/93. Portanto, para enquadramento dos valores da dispensa de licitação na Lei nº 14.133/21, não deverá ser considerado o período de vigência contratual e as possíveis prorrogações, como ocorre nas contratações por dispensa na Lei nº 8.666/93. (grifos do original)

(...)

Contudo, como o tema ainda é inóspito, com escassa doutrina e jurisprudência, e devido a sua importância para o planejamento e execução das contratações dessa unidade gestora, recomendamos seja consultada AUDIN-MPU para se manifestar acerca do tema.

Ad cautelam, na pendência de Parecer conclusivo, a ASSJUR RECOMENDA, nas contratações por Dispensa, que ALÉM do “somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora e o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza - entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade, conforme citado no § 1º do art. 75 da Lei n. 14.133/2021-”, considere também os valores máximos previstos nos incisos I e II do art. 75, da Lei nº14.133/21 para o valor anual do contrato.

4. No que atine ao sobredito parecer, a unidade jurídica destaca que a nova lei de licitações adota sistemática distinta da que vigorava quando da vigência da Lei nº 8.666/93, porquanto “não deverá ser considerado o período de vigência contratual e as possíveis prorrogações”, mas “o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela unidade gestora”. Acresce a unidade consultiva que, por cautela, as contratações por dispensa devem observar: i) “somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora e o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza”; e ii) “os valores máximos previstos nos incisos I e II do art. 75, da Lei nº14.133/21 para o valor **anual do contrato.**” (grifou-se)

5. Em análise às limitações expressas por parte da assessoria jurídica, esta Unidade de Auditoria entende que ambas as condições buscam assegurar que o valor executado no exercício financeiro pela unidade gestora com objetos de mesma natureza (ou mesmo o valor anual contratado) não podem ultrapassar os limites estabelecidos nos incisos I e II do art. 75.

6. Assim é de se passar ao enfrentamento das questões postas. A primeira diz respeito ao cálculo do enquadramento nos limites previstos no art. 75, I e II, da Lei nº 14.133/21. Para

boa compreensão do tema deve-se destacar que são quatro os parâmetros trazidos pela legislação: o primeiro é qualitativo, e alude à natureza do objeto; o segundo é quantitativo, e estabelece o valor máximo a ser despendido; o terceiro é temporal, que delimita o exercício financeiro como base para o somatório das despesas executadas; e o quarto é o orgânico, que diz respeito ao âmbito de incidência do limite que é a unidade gestora.

7. Os critérios quantitativo, temporal e orgânico não parecem apresentar maiores dificuldades, pois os valores máximos são nominalmente fixados e o prazo a ser considerado na soma dos recursos despendidos é o **exercício financeiro** na unidade gestora.

8. Dúvida maior poderia surgir na definição de “objetos de mesma natureza”, que a lei explicita como sendo “aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade”. Como o próprio conceito de “ramo de atividade” poderia tornar-se aberto em algumas situações, foram expedidos normativos regulamentadores que delimitaram a interpretação a ser conferida. No âmbito do Poder Executivo, editou-se a IN SEGES/ME Nº 67/2021 e, com idêntica redação, especificamente no Ministério Público da União, publicou-se a Portaria PGR/MPU Nº 148/2022. Por representativa, transcreve-se a redação dada pelo normativo do Poder Executivo:

Art. 4º 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;

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 nº 14.133, de 2021, quando cabível; e

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 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 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)

9. Para analisar a segunda parte dos questionamentos, a contenda deve ser destrinchada, a se iniciar pela primeira hipótese, que seria considerar-se a soma do valor anual do contrato, e suas possíveis prorrogações, para aferição dos limites postos à contratação com fulcro nos incisos I e II do art. 75. Já de início parece necessário estabelecer que condicionar uma contratação a evento futuro e incerto, qual seja, possíveis prorrogações, parece submeter o administrador a exercício de futurologia que não condiz com os princípios vigentes, mormente do planejamento e da segurança jurídica. No que toca ao negócio jurídico firmado entre as partes, consubstanciado no contrato, não parece demasiado destacar que são raras as vezes em que se tem vigência em perfeita coincidência com o exercício financeiro. Assim, o novo parâmetro legal (valor despendido no exercício financeiro) não se confunde com o valor do contrato.

10. Por certo que o administrador poderá utilizar como baliza de controle o valor anual do contrato, pois este lhe conferirá um limite de execução financeira. Contudo, deve ser destacado que todas as contratações e, por conseguinte, todos os contratos, que tiverem execução relativa a objetos de mesma natureza devem ser somados e consolidados no curso do exercício financeiro para aferição dos limites estabelecidos nos incisos I e II do art. 75.

11. Evoluindo a discussão, cumpre registrar que a Lei nº 14.133/2021, apesar das inovações positivas, trouxe algumas incertezas que serão possivelmente alvo de discordâncias entre relevantes doutrinadores e poderão ser futuramente elucidadas por deliberações do Tribunal de Contas da União.

12. Nada obstante, corroboramos com o que assevera a ASSJUR/EJA/CHEFIA/PRDF, no Parecer 07/2023, atinente ao disposto no § 2º do art. 191¹ da Nova Lei de Licitações e Contratos, observados os incisos I e II deste mesmo artigo, referente à impossibilidade de aplicação combinada desta norma com a Lei nº 8.666/1993.

13. Ressalte-se que a Lei nº 8.666/1993 (incisos I e II do art. 24)² é silente sobre o período (lapso temporal) que deveria ser considerado a fim de enquadramento na contratação de dispensa com base no pequeno valor. Como consequência, ocorreram divergências doutrinárias representadas por duas correntes. A primeira, considerava que a adequação ao valor limite para a adoção de determinada modalidade licitatória ou, ainda, para se enquadrar como dispensa por valor, corresponderia ao montante da contratação inicial, desconsiderando, assim, as possíveis prorrogações.

14. A segunda corrente doutrinária inclinava-se pelo valor correspondente ao total da execução contratual, o valor inicial da contratação somadas as possíveis prorrogações para a seleção da modalidade licitatória adequada ou a adoção da contratação de dispensa em razão do valor, entendimento adotado nas deliberações do Tribunal de Contas da União:

ACÓRDÃO TCU Nº 1.084/2007 – PLENÁRIO

¹ Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, desde que: (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023).

I – a publicação do edital ou do ato autorizativo da contratação direta ocorra até 29 de dezembro de 2023; e (incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023)

II – a opção escolhida seja expressamente indicada no edital ou no ato autorizativo da contratação direta. (incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023)

§ 1º Na hipótese do caput, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193, o respectivo contrato será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023)

§ 2º É vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no inciso II do caput do art. 193. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023)

² Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior 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 realizada de uma só vez

9.2. determinar ao Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro/Brasília que, em futuras licitações, adote a modalidade adequada de acordo com os arts. 23 e 24 da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, de modo a evitar que a eventual prorrogação do contrato administrativo dela decorrente resulte em valor total superior ao permitido para a modalidade utilizada, tendo em vista a jurisprudência do Tribunal (Acórdãos nºs 842/2002 e 1.725/2003 - 1ª Câmara e Acórdãos nºs 260/2002, 1.521/2003, 1.808/2004 e 1.878/2004 - Plenário).

15. Entendemos, no entanto, que a NLLC³ teve o mérito de dirimir a dúvida estabelecida pela lacuna no dispositivo da Lei nº 8.666/1993. Portanto, para o enquadramento na dispensa de licitação em razão do valor, considerar-se-á a despesa total no exercício financeiro com a contratação de objetos de mesma natureza, objetivando afastar o fracionamento indevido na contratação.

16. A possível capitulação da dispensa de licitação com base no valor é procedimento ao qual a lei intui reservar – por definição – menores entraves e burocracia, maior simplificação de procedimentos, liberdade e discricionariedade, máxima eficiência, de sorte que é de se concluir que não seria no momento de formalizar a contratação que deveriam surgir os entraves. É dizer, a lei não dispôs qualquer ressalva ou ponto de controle com intuito de aferir a materialidade do objeto de acordo com a vigência contratual, antes, dispôs expressamente que o valor despendido para o objeto de mesma natureza é o correspondente ao executado no exercício financeiro.

17. Na busca por outras unidades que tenham enfrentado a matéria, identificou-se os seguintes posicionamentos, ambos advindos de órgão da Advocacia Geral da União:

**MODELO DE TERMO DE REFERÊNCIA – LEI 14.133/21
COMPRAS – CONTRATAÇÃO DIRETA**

Atentar para o disposto no art. 75, §1º segundo o qual serão observados para os fins de aferição dos valores para a dispensa do art. 75, I e II o “somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora”. Desse modo, o referencial temporal passa a ser o gasto efetivo no período anual. Deve-se observar o quanto foi efetivamente despendido no exercício financeiro com objetos na mesma natureza (75, §1º, II) pela Unidade Gestora e então somar com o que se espera gastar, efetivamente,

³ NLLC – Nova Lei de Licitações e Contratos.

com o contrato. Tal soma, em tese e na prática, não pode ultrapassar o limite de dispensa para que seja possível o seu uso. Tal cálculo permite, por exemplo, contratos de cinco anos com valor total muito maior do que o limite para dispensa, desde que o dispêndio anual não o seja.

PARECER n. 00009/2023/CJU-GO/CGU/AGU

Dúvida jurídica. Dispensa de licitação pelo valor – consideração em relação aos contratos de serviços continuados. Somatório do despendido em um exercício financeiro. Não consideração de eventual período original contratual excedente ao exercício financeiro ou de eventuais prorrogações contratuais possíveis. Artigo 75, § 1º da Lei nº 14.133/2021. Dicção expressa e incontroversa.

18. A propósito, à luz da nova Lei, o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás também confirmou essa nova posição, conforme Acórdão - Consulta 0002/2022 - Técnico-Administrativa, que consignou na ementa: "CONSULTA. APURAÇÃO DO LIMITE CONTIDO NO ART. 75, I e II, DA LEI Nº 14.133/2021 - NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. PUBLICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. 1. Para apuração do limite contido no art. 75, I e II, da Nova Lei de Licitações e Contratos, deve ser considerado o que for despendido no exercício financeiro com objetos de mesma natureza, pela respectiva unidade gestora."

19. Do exposto, resta claro que as balizas doutrinárias ou jurisprudenciais estabelecidas em razão do diploma anterior não servem, neste ponto, para nortear a nova exegese.

20. Importa que o gestor deverá ter a clareza de que a contratação direta é decidida após a fase da etapa preparatória⁴, que precisa antecipar sempre qualquer contratação. Faz-se necessário respeitar os princípios que norteiam a Administração, entre estes o planejamento, a fim de dimensionar e otimizar as necessidades, levando em consideração, no momento de decidir, qual será a contratação mais vantajosa, o melhor custo-benefício.

⁴ 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: (...)

21. Nessa toada, o novo normativo subordina o gestor ao dever de planejar as suas respectivas contratações que serão realizadas no exercício financeiro, observando o princípio da anualidade do orçamento. Privilegiou-se, assim, o planejamento, na condição de vetor interpretativo da legislação atinente à contratação, capaz de facilitar o gestor a dirimir dúvidas quanto à aplicação dos ditames legais, para escolher a melhor alternativa possível; inclusive foi elevado à categoria também de princípio, nos termos descritos no art. 5º:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (grifo acrescido)

22. Corroborando com a natureza do pressuposto temporal para adoção da contratação direta em razão do valor, convém trazer à luz as disposições do novo diploma legal sobre a duração dos contratos, em especial o art. 106⁵. Este preceitua que a Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos⁶ nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas, entre outras diretrizes, que a Administração deverá atestar, no **início da contratação e de cada exercício**, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção (II).

23. Considerando que à Administração caberá atestar a vantagem da manutenção contratual não somente no início da contratação, mas a cada exercício, poderá haver a

⁵ Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

⁶ Ver também o art. 107 da Lei 14.133/2021.

extinção contratual, sem ônus, haja vista a hipótese do ateste não ser favorável à manutenção contratual.

24. Sendo assim, na hipótese de obedecidos simultaneamente os pressupostos dispostos nos incisos I e II do § 1º do art. 75, é legítima a adoção da contratação direta em razão do valor. Nessa condição, entendemos que, para a aferição dos limites para a contratação de serviços/fornecimentos contínuos, na identificação da natureza temporal, acrescida ao texto da NLLC, considerar-se-á o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora com objetos de mesma natureza.

25. Por derradeiro, caberá ser verificada as seguintes salvaguardas:

- a) atentar para os casos de valores muito próximos ao estabelecido como limite para a dispensa, pois a superveniência de necessidade não prevista que demande acréscimo ao objeto poderá não ser agasalhada pela contratação realizada;
- b) observar o disposto no art. 106, II e III da Lei nº 14.133/2021; e
- c) acompanhar as deliberações do Tribunal de Contas da União e, caso se estabeleça jurisprudência em sentido contrário, alinhar os procedimentos adotados à novel orientação.

É o Parecer.

Brasília, *data da assinatura digital*.

SELMA AVON CAROLINO VANDERLEI
Analista do MPU/Gestão Pública
(Assinado Digitalmente)

De acordo.

Encaminhe-se ao Diretor de Auditoria de Gestão Administrativa.

GIZELIA APARECIDA DE OLIVEIRA
Chefe da Divisão de Auditoria de Gestão em exercício
(Assinado Digitalmente)

De acordo com o Parecer AUDIN-MPU nº 486/2023.
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

MICHEL ÂNGELO VIEIRA OCKÉ
Diretor de Auditoria de Gestão Administrativa
(Assinado Digitalmente)

De acordo com o Parecer AUDIN-MPU nº 486/2023.
Encaminhe-se à Secretaria Estadual da PR-DF, para as providências cabíveis.

EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO
Auditor-Chefe Adjunto
(Assinado Digitalmente)

RONALDO DA SILVA PEREIRA
Auditor-Chefe
(Assinado Digitalmente)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00001145/2023 PARECER nº 486-2023**

Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**

Data e Hora: **06/06/2023 14:58:36**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO**

Data e Hora: **06/06/2023 14:59:30**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **SELMA AVON CAROLINO VANDERLEI**

Data e Hora: **06/06/2023 15:02:44**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **MICHEL ANGELO VIEIRA OCKE**

Data e Hora: **06/06/2023 15:04:45**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **GIZELIA APARECIDA DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **06/06/2023 15:20:03**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave cf9e6666.5d71a94c.4efaff9f.73cf7f58