ESTADO DO PIAUÍ
Prefeitura Municipal de Teresina
SEMF - Secretaria Municipal de Finanças

PARECER REFERENCIAL CGM Nº 02/2022

ASSUNTO: **Dispensa de Licitação em razão do valor**

PROCESSO SEI Nº: 00042.001993/2022-07

INTERESSADOS: Administração Direta e Indireta do Município de Teresina

MEDIDAS DE EFICIÊNCIA: Celeridade Processual e Padronização administrativa

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo instaurado no âmbito da Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos - SEMA para elaboração de Parecer Referencial acerca de contratação direta em função do baixo valor, fundada no artigo 24, incisos I e II da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou no artigo 75, incisos I e II da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Sobre esse aspecto, o **Decreto Municipal N° 22.459, de 11 de maio de 2022**, que alterou dispositivos do Decreto Municipal nº 22.174/2022 e do Decreto Municipal nº 20.697/2021, dispõe em seu art. 1°, parágrafo único, que, em "processos de contratação direta em função do baixo valor, fundada no art. 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou no art. 75, incisos I e II, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, poderá ser dispensado o envio dos autos à Controladoria Geral do Município e à Procuradoria Geral do Município, quando houver parecer referencial desses órgãos e o gestor, expressamente, declarar ter aplicado suas recomendações ao caso concreto".

Assim, caso o órgão ou a entidade da administração direta e indireta do Poder Executivo Municipal verifique que o objeto processual coaduna-se com a matéria tratada no âmbito deste Parecer Referencial, deverá adotar as providências e seguir as recomendações aqui delineadas, podendo, por conseguinte, ser dispensado o envio dos autos a esta Controladoria Geral do Município - CGM.

Em caso de necessidade de esclarecimentos específicos, devidamente indicados nos autos do processo, ou, em caso de inobservância das orientações elencadas neste referencial, mormente em relação ao preço, os autos poderão ser enviados à CGM para análise individualizada da questão suscitada.

Cumpre asseverar que a dispensa de análise prévia por esta Controladoria demanda que o órgão ou a entidade acoste aos autos processuais cópia deste Parecer Referencial, devendo o gestor atestar nos autos que todos os os itens documentais listados no referido Parecer constam no processo, bem como que os procedimentos necessários apontados foram seguidos, conforme **Declaração de Vinculação ao Parecer Referencial CGM nº 01/2022**, constante no Anexo I.

2. JUSTIFICATIVA

As contratações em quantidades e valores módicos é prática comum na Administração Pública, sendo os custos processuais de se executar uma licitação, muitas vezes, superiores à própria contratação. Consciente disso, o legislador previu algumas hipóteses de contratação direta em que se autoriza à Administração adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas.

Isso não que dizer que existe uma livre atuação administrativa, devendo-se observar princípios básicos e procedimentos administrativos determinados, objetivando-se realizar a melhor contratação possível, assegurando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes.

O Parecer Referencial vem ao encontro da jurisprudência moderna, e teve sua origem no princípio da economicidade processual e nos tribunais superiores, quando do advento da aplicação de súmulas. Fazendo um paralelismo das formas, veio a necessidade de se utilizar instrumento semelhante na Administração Pública, a ser utilizado para dispensa de análise individualizada de processos que envolvem matéria recorrente e que se amoldam nos termos da manifestação referencial.

Este cenário impeliu a CGM a buscar soluções para aumentar a celeridade processual, sendo elaborado Parecer Referencial relativo à dispensa de licitação em razão do valor.

3. FUNDAMENTAÇÃO E COMPETÊNCIA

A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 24, bem como a Lei nº 14.133/2021, artigo 75, apresentam as hipóteses de licitação dispensável, verificadas em situações em que a lei reconhece a incompatibilidade entre a licitação e os valores norteadores da atividade administrativa, sob um prisma da proporcionalidade. “Nesses casos, a licitação seria uma solução inadequada ou desnecessária para promover o atendimento das necessidades coletivas ou comprometeria a realização de outros valores igualmente protegidos pelo direito”, conforme ensina o eminente doutrinador Marçal Justen Filho[1] .

Considerando o custo econômico da licitação, foram estabelecidos limites de valores para que o administrador pudesse optar pela via da contratação direta, estando previsto em 10% do valor estimado para contratações na modalidade Convite, como disposto na Lei nº 8.666/93, artigo 24, I e II. Previa-se a dispensa para contratações de obras e serviços de engenharia com valor de até R$ 33.000,00 (trinta e três mil reais) e para compras e outros serviços com o valor de até R$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais). Essa conclusão deve-se a uma interpretação conjunta da Lei nº 8.666/93, artigos 23 e 24, e do Decreto nº 9.412/18, *in verbis:*

> Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:
>
> I - para obras e serviços de engenharia:
>
> a) convite - até R$ 150.000,00 (cento e cinqüenta mil reais);
>
> (...)
>
> II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:
>
> a) convite - até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
>
> Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:
>
> I - para obras e serviços de engenharia:
>
> a) na modalidade convite - **até R$ 330.000,00** (trezentos e trinta mil reais);
>
> (...)
>
> II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:
>
> a) na modalidade convite - **até R$ 176.000,00** (cento e setenta e seis mil reais);
>
> 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; (grifos nossos).

A nova Lei nº 14.133/2021 ampliou esses limites, respectivamente, para **R$ 100.000,00** (obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores) e **R$ 50.000,00** (outros serviços e compras), que deveriam ser **atualizados anualmente** pela variação do IPCA-E, como disposto no artigo 182 da nova legislação. O **Decreto nº 10.922/2021** atualizou esses valores, estando atualmente em **R$ 108.040,82 (cento e oito mil quarenta reais e oitenta e dois centavos)** e **R$ 54.020,41 (cinquenta e quatro mil vinte reais e quarenta e um centavos)**, respectivamente.

Ressalta-se que **a determinação dos valores limites para contratações por dispensa em razão do valor leva em consideração a opção do administrador em licitar ou contratar utilizando-se a Lei nova ou a antiga**, que poderá ocorrer até 01 de abril de 2023, como expresso no artigo 191, *in verbis:*

> 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**, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, **vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso**. (grifo nosso)
>
> Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência (grifos nossos).

A lei nº 14.133/2021, artigo 75, § 1º, estabelece alguns **parâmetros para fins de aferição dos valores limites para dispensa em razão do valor**, como transcrito a seguir:

> § 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverão ser observados:
>
> I - o somatório do que for despendido **no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora**;
>
> II - o somatório da despesa realizada com **objetos de mesma natureza**, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no **mesmo ramo de atividade** (grifos nossos)

Tais incisos devem ser aplicados cumulativamente, tornando-se relevante a existência de um **Plano de Contratações Anuais** pelos órgãos e entidades, o que permitirá projeções quanto às contratações e propiciará a identificação daquelas que envolvem o "mesmo ramo de atividade", como explica o professor Marçal Justen Filho.

Por fim, a competência da Controladoria em matéria de licitações e contratos está prevista no artigo 138, inciso X do Decreto Municipal nº 10.626, de 20 de agosto de 2010 - Regimento Interno da SEMF, que estabelece, *in verbis:*

> Art. 138. Compete à Controladoria Geral do Município:
>
> (...)
>
> **X. acompanhar o cumprimento de normas e procedimentos de licitações e contratos e atos que determine o nascimento e extinção de direitos e obrigações quanto à observância da legislação vigente;** (grifos nossos).

Assim, no exercício da competência prevista nos regulamentos próprios, esta Controladoria passa a dispor do seguinte: (1) Formalização Processual, (2) Justificativa da Necessidade e da Quantidade Demandada e (3) Preço de Referência.

4. FORMALIZAÇÃO PROCESSUAL

O Decreto Municipal nº 22.174/2022, publicado no Diário Oficial do Município nº 3.226, dispõe sobre a regulamentação dos Fluxogramas Administrativo e Listas de Verificação (*Checklist*) para diversos tipos de processos administrativos, dentre os quais as Contratações Diretas. Objetivou-se facilitar a compreensão do fluxo das atividades, uniformização de documentos mínimos necessários e estabelecimento de padrões de conduta a todos os órgãos e entidades da Administração Pública Municipal.

A formalização dos processos administrativos de **Dispensa em razão do valor** contratual deve seguir o **fluxograma** estabelecido no citado decreto, bem como conter todos os documentos elencados no ***Checklist* "Lista de Verificação – Contratação Direta"**. Recomenda-se a inserção do *Checklist* nos autos processuais do SEI pelo seguinte caminho: **incluir documento > *Checklist* – Contratação Direta.**

Após inclusão do aludido documento, deve haver o preenchimento de todos os itens listados, sugerindo-se que os itens apontados na coluna SIM sejam preenchidos com o número de identificação SEI. Os marcados na coluna NÃO deverão ser juntados aos autos processuais até sua conclusão.

5. JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE E DA QUANTIDADE DEMANDADA

As licitações visam a selecionar a proposta mais vantajosa para atendimento de uma necessidade ou utilidade pública. Assim, essa necessidade deverá ser demonstrada nos autos do processo, devendo estar caracterizada no Termo de Referência ou Projeto Básico da contratação.

Em relação às quantidades demandadas, de acordo com a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o quantitativo deve guardar relação com a necessidade pública a ser atendida, senão vejamos:

> Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:
>
> (...)
>
> **§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo** (grifo nosso).

No mesmo sentido, a Lei de Licitações prevê o seguinte:

> Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
>
> (...)
>
> § 7o Nas compras deverão ser observadas, ainda:
>
> [...]
>
> II - **a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação** (grifo nosso).

Nesse sentido, a Lei 14.133/2021, de 01 de abril de 2021, aponta para a necessidade de que as quantidades demandadas sejam acompanhadas de memória de cálculo e dos documentos correlatos, *in verbis*:

> 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:
>
> [...]
>
> § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
>
> [...]
>
> IV - **estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala** (grifos nossos).

A quantidade a ser contratada, nesses termos, deve levar em conta o consumo e a utilização prováveis, ainda que efetuada com base em sistema de registro de preços. A estimativa de quantidades a serem adquiridas deve considerar, por exemplo, os estoques atualmente existentes, as expectativas de utilização, com base nos serviços programados e nas médias de consumo de períodos anteriores.

Para justificar a demanda, recomenda-se o preenchimento do Modelo de Mapa de Necessidades de Aquisição a seguir:

Tabela 1 - Histórico de consumo e cálculo da média do período

Média de Consumo no Ano 20X1	Média de Consumo no Ano 20X2	Média de Consumo no Ano 20X3	Média de Consumo do Período (A)

Tabela 2 - Cálculo da quantidade estimada da contratação

Média de Consumo do Período (A)	Expectativa de Aumento ou Redução de Consumo (B)	Quantidade Necessária (consumo ou utilização provável) (A + B)	Quantidade em Estoque (C)	Quantidade Estimada da Contratação (A + B – C)

6. PREÇO DE REFERÊNCIA

Para os casos de **compras e outros serviços (exceto de engenharia)**, o Decreto Municipal nº 22.042, de 24 de janeiro de 2022, dispõe sobre o procedimento administrativo para a **realização de pesquisa de preços de referência** que irão embasar as **contratações**, alterações ou prorrogações contratuais para aquisição de bens e prestação de serviços comuns. Seu artigo 6º estabelece os parâmetros para esse procedimento, *in verbis:*

> Art. 6º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:
>
> I – composição de custos unitários menores ou iguais à média do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como **Painel de Preços ou Banco de Preços em Saúde**, observado o índice de atualização de preços correspondente;
>
> II – **contratações similares feitas pela Administração Pública**, inclusive, quando se tratar de composição de preço por custos unitários, na seguinte ordem de prioridade:
>
> a) contratações ou atas de registro de preços vigentes de órgãos ou entidades da Administração Pública Direta ou Indireta do Município de Teresina;
>
> b) contratações ou atas de registro de preços vigentes de órgãos ou entidades da Administração Pública Direta ou Indireta, de quaisquer entes federados ou esferas de Poder, sediados no Município de Teresina;
>
> c) contratações ou atas de registro de preços vigentes de órgãos ou entidades da Administração Pública Direta ou Indireta, de quaisquer entes federados ou esferas de Poder, sediados no Estado do Piauí;
>
> d) contratações ou atas de registro de preços vigentes de órgãos ou entidades da Administração Pública Direta ou Indireta, de quaisquer entes federados ou esferas de Poder, sediados na Região Nordeste do Brasil;
>
> e) contratações ou atas de registro de preços vigentes de órgãos ou entidades da Administração Pública Direta ou Indireta, de quaisquer entes federados ou esferas de Poder, sediados nos demais estados da federação ou no Distrito Federal

> III – utilização de **dados de pesquisa publicada em mídia especializada**, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo dos entes federados e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;
>
> IV – **pesquisa direta com fornecedores**, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
>
> V – pesquisa em base oficial de **notas fiscais eletrônicas**, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital (grifos nossos).

A pesquisa de preços **deve observar a ordem de prioridade** disposta acima, **devendo haver justificativas em caso de impossibilidade** de sua observância. O valor estimado deverá levar em consideração o conjunto de dados coletados com, no mínimo, 3 (três) preços aceitáveis, **aplicando-se a média saneada para obtenção de um preço referencial.**

A média saneada constitui a metodologia adotada no âmbito da Prefeitura Municipal de Teresina para cálculo da estimativa de preços da contratação. Ela está disposta no art. 10 do Decreto Municipal nº 22.042, de 24 de janeiro de 2022, conforme exposto a seguir:

> Art. 10. Será utilizado, como **método para obtenção do preço estimado**, o cálculo da **média saneada dos valores obtidos na pesquisa de preços**, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos dos parâmetros de que trata o art. 6º, desta Instrução Normativa, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.
>
> § 1º Para cálculo da média saneada, **será dado tratamento estatístico aos preços unitários coletados de acordo com os seguintes passos:**
>
> I – tabulação dos preços coletados por item;
>
> II – cálculo, por item, do valor da média (X) e do desvio-padrão (S) da série de dados;
>
> III – cálculo do coeficiente de variação (CV) da série de dados, obtido pela divisão entre o desviopadrão (S) e a média (X);
>
> IV – definição do limite inferior da série de dados, dado pela diferença entre a média (X) com o desviopadrão (S);
>
> V – definição do limite superior da série de dados, dado pela soma entre a média (X) com o desviopadrão (S);
>
> VI – eliminação dos valores situados abaixo do limite inferior e acima do limite superior da série de dados, calculados conforme incisos IV e V, deste parágrafo, por representarem preços manifestamente inexequíveis, desarrazoados ou excessivamente elevados;
>
> VII – cálculo da média dos valores remanescentes da série de dados após o procedimento do inciso VI, deste parágrafo.
>
> § 2º Para fins de cálculo da média saneada, devem ser utilizadas duas casas decimais.
>
> § 3º Caso o coeficiente de variação (CV) seja inferior a 25%, a série de dados será considerada homogênea e serão dispensados os procedimentos descritos nos incisos IV, V e VI, do § 1º, deste artigo, realizando-se a média aritmética de todos seus os valores.
>
> § 4º Caso a realização do procedimento previsto no inciso VI, do § 1º, deste artigo, resulte em cesta composta por menos de 3 (três) preços aceitáveis, a pesquisa deverá ser refeita, somente sendo admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços mediante justificativa nos autos do gestor responsável e aprovação pela autoridade competente (grifos nossos).

Ressalta-se que, em caso de **impossibilidade de obtenção de no mínimo 3 (três) preços** aceitáveis, a **pesquisa deverá ser refeita**, somente sendo admitida a determinação de **preço estimado com base em menos de três preços mediante justificativa nos autos do gestor responsável e aprovação pela autoridade competente**.

Para **obras e serviços de engenharia**, o preço de referência será obtido por meio da utilização do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI e do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias – SICRO, conforme determina o Decreto Municipal nº 13.289/2013.

A Lei nº 14.133/2021, artigo 23, § 2º, trouxe alguns parâmetros que podem ser utilizados na determinação dos preços de referência, *in verbis:*

> § 2º No processo licitatório para **contratação de obras e serviços de engenharia**, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, **será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem**:
>
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do **Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia**;
>
> II - utilização de dados de pesquisa publicada em **mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo**, desde que contenham a data e a hora de acesso;
>
> III - **contratações similares** feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na **base nacional de notas fiscais eletrônicas**, na forma de regulamento (grifos nossos).

A Instrução Normativa SEGES/ME Nº 72/2021 regulamentou tal dispositivo, podendo ser utilizada em âmbito municipal como uma boa prática.

7. CONCLUSÃO

O presente Parecer Referencial somente terá efeito caso venha acompanhado de Declaração do Gestor do órgão/entidade contratante de que foram tomadas as providências apontadas neste Parecer, conforme modelo apresentado no **ANEXO I**.

ANEXO I

DECLARAÇÃO DE VINCULAÇÃO AO PARECER REFERENCIAL CGM Nº 02/2022

DECLARAÇÃO

Assunto: Vinculação ao Parecer Referencial CGM Nº 02/2022

Declaro, sob as penas da lei e para os fins que se fizerem necessários, que o Processo nº xxxxx.xxxxxx/xxxx-xx **POSSUI** todas as exigências formais e materiais apontadas pelo PARECER REFERENCIAL CGM Nº 02/2022, contendo dessa forma todos os elementos necessários e suficientes para a sua execução.

Por ser a expressão da verdade, firmo a presente.

Teresina, __ de __ de 202_

Autoridade Competente / Ordenador de Despesas
CPF: xxx.xxx.xxx-xx

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 1. ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

Documento assinado eletronicamente por **Domingos Sávio Oliveira Furtado**, **Controlador Geral do Município**, em 31/05/2022, às 09:16, com fundamento no Decreto nº 18.316/2019 - PMT.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site **https://processoeletronico.pmt.pi.gov.br/sei/autenticador** informando o código verificador **4563638** e o código CRC **E5FC2FCD**.

Referência: Processo nº 00042.001993/2022-07 SEI nº 4563638