



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE
RUA 10, ESQ. COM RUA 9, QUADRA F-07, LOTES 82/62, SETOR OESTE.CEP 74.120-020

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

NUP: 21005.000394/2023-21

INTERESSADOS: LABORATÓRIO FEDERAL DE DEFESA AGROPECUÁRIA EM GOIÁS

ASSUNTOS: Dúvidas jurídicas. Nova Lei de Licitações.

EMENTA: 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.

1. O Laboratório Federal de Defesa Agropecuária em Goiás submeteu, a esta Consultoria Jurídica, consulta acerca de assuntos referentes à nova lei de licitações, respondidos por meio do Parecer nº 008/2023/CJU-GO/CGU/AGU anexo (processo 21000.026144/2023-61), e agora vem o tema para nova análise.

2. Após reflexão mais detida sobre um dos assuntos tratados naquele parecer, reanálise, nesta manifestação, o primeiro questionamento formulado, oportunidade em que modifíco a interpretação antes exarada, nos termos a seguir expostos.

3. Examinando mais detidamente a questão, a teleologia da norma, e sob as demais regras de interpretação incidentes em casos de exceções às normas positivadas, não se pode negar que para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021, deverão ser observados exclusivamente e na forma textual e inequívoca prevista 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 tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

4. Esses são os únicos requisitos expressos, de forma legal, para a realização de dispensa de licitação pelo valor. E nos termos já indicados na manifestação anterior, eventual exceção a esses requisitos haveria de vir fixada taxativamente, não trazendo, a Lei nº 14.133/2021, hipótese a afastar a incidência desses dois pressupostos.

5. Nessa situação, não pode a interpretação introduzir novos requisitos não explicitados na lei, ainda mais que menciona expressa e categoricamente que se deva ter em conta o somatório do que for despendido no exercício

financeiro, o que afasta a inclusão de eventuais prorrogações contratuais ou períodos superiores ao exercício financeiro para se aferir a viabilidade da dispensa de licitação. O que se delimita é apenas o despendido em um exercício financeiro.

6. Desse modo, o teor da Orientação Normativa AGU nº 10/2009 não tem aplicação ao novo regramento licitatório, porque agora há efetivamente um balizamento expresso que inexistia na Lei nº 8.666/93, estabelecendo-se o somatório do despendido em um exercício financeiro para verificação da possibilidade de uma dispensa de licitação, excluídas eventuais prorrogações e períodos superiores ao exercício financeiro.

7. Acerca deste assunto, transcreve-se a seguinte doutrina (Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Comentada por Advogados Públicos, 3ª ed, Editora Juspodvm, p. 1040-1041):

“O limite aqui imposto busca resolver a controvérsia antes existente acerca dos contratos continuados. Questionava-se essencialmente sobre se o montante da dispensa se referiria ao valor global do contrato, considerando-se o período original, ou ainda o valor global do contrato incluídas as possíveis prorrogações.

A esse respeito, Sidney Bittencourt defendia que "a dispensa licitatória nos serviços continuados deverá levar em consideração tão somente o período original". Em sentido oposto, na vigência da legislação anterior, a Advocacia-Geral da União editou a Orientação Normativa nº 10/2009, na qual se previa que:

para fins de escolha das modalidades licitatórias convencionais (concorrência, tomada de preços e convite), bem como de enquadramento das contratações) previstas no art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993, a definição do valor da contratação levará em conta o período de vigência contratual e as possíveis prorrogações. Nas licitações exclusivas para microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas, o valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) refere-se ao período de um ano, observada a respectiva proporcionalidade em casos de períodos distintos.

Assim, para a AGU, seguindo a linha do TCU, com exceção da contratação exclusiva para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, as dispensas em razão do valor deveriam ser analisadas levando em conta o valor global do contrato já com suas possíveis prorrogações.

Essa posição acabava por restringir substancialmente as hipóteses de dispensa por valor, que acabam reduzidas a casos de contratações em montantes realmente muito baixos, uma vez que tinham que considerar todas as possíveis prorrogações.

Justamente em razão disso, adotando-se posição contrária à fixada pela AGU e TCU, a nova lei colocou como balizador o montante gasto por exercício financeiro, independentemente do prazo de duração do contrato.

Já à luz da nova Lei, alguns Tribunais de Contas têm confirmado essa nova posição, como se nota de maneira exemplificativa, do Acórdão - Consulta 0002/2022 - Técnico-Administrativa, do Tribunal de Contas dos Municípios de Golas, 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."

Além disso, no mesmo Acórdão, consta importante apontamento sobre o sentido de unidade gestora: "em que pese a conceituação não tenha sido explicitada da Lei nº 14.133/21, consoante

explica o Senado Federal, Unidade Gestora é a unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização".

No entanto, o artigo traz um problema prático na organização desterritorializada, que tem sido incorporada gradativamente na estrutura da Administração Pública, uma vez que há a tendência de haver a concentração em um só órgão como unidade gestora, ainda que as contratações abarquem diversos outros órgãos.

Assim, ao vincular o limite ao dispêndio da unidade gestora, isso não representa necessariamente que a limitação corresponderá ao órgão efetivamente atendido pela contratação, o que poderá, eventualmente, inviabilizar na prática a contratação por dispensa em razão do valor, já que o somatório dos gastos, concentrados num mesmo órgão gestor, alcançará seu teto muito facilmente.

Esse problema, em realidade, já ocorre atualmente, ainda que a Lei nº 8.666/83 não traga uma idêntica previsão. As hipóteses de dispensa do artigo 24 da antiga lei geravam dúvidas quanto ao seu alcance, em especial quando havia uma concentração da gestão orçamentária. A esse respeito, o Tribunal de Contas do Estado do Pernambuco já respondeu consulta na qual firmou que os tetos para a dispensa

"Caso a execução orçamentária seja centralizada, aplicam-se à Prefeitura como um todo, incluindo órgãos e secretarias? Porém, "caso os créditos orçamentários sejam descentralizados, os tetos se aplicam para cada uma das unidades gestoras do Município? Ou seja, o teto depende realmente da descentralização da gestão Orçamentária, que "leve ser objeto de ato normativo específico, que indique a motivação de sua necessidade, sendo certo que tal sistemática deve observar os Princípios constitucionais da legalidade, razoabilidade, eficiência e economicidade

(ICE/PE - Pleno - Proc. TC nº 1951758-0 (Acórdão TC nº 997/20)."

8. Em razão da relevância da matéria, do conteúdo da Lei nº 14.133/2021, o assunto será submetido ao Departamento de Coordenação e Orientação do Órgãos Jurídicos – DECOR, da Consultoria-Geral da União, para que se manifeste sobre o tema, acerca da aplicação da ON AGU 10/2009 à nova lei de licitações, ou proponha a edição de nova orientação normativa, para delimitar clara e expressamente o assunto, quanto aos casos dos serviços continuados – se há de se considerar as possíveis prorrogações contratuais na aferição do limite de dispensa de licitação, ou apenas o dispendido em um exercício financeiro.

Goiânia, 18 de maio de 2023.

ENÉAS VIEIRA PINTO JÚNIOR
Advogado da União
Consultor Jurídico da União em Goiás

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21005000394202321 e da chave de acesso 859d6839