

ORIENTAÇÕES TÉCNICAS

2ª EDIÇÃO

Tema: LEI 14.133/2021
JAN - MAR / 2025



COORDENAÇÃO DOS TRABALHOS

Alessandro Prazeres Macedo | Diretor da Diretoria de Assistência aos
Municípios (DAM)

Mariana Santos Coutinho da Silva | Diretora-Adjunta da Diretoria de
Assistência aos Municípios (DAM)

ELABORAÇÃO

Equipe DAM

Agnaldo José Bezerra Junior

Alessandro Prazeres Macedo

Alexandre Peixoto Bezerra

Analú da Silva Barbosa

Ana Luísa Ramos dos Santos

Eduardo Francisco Andrade Pontes

Erica Barbosa Lisboa

Igor Santa'Ana Paganeles Ferreira

José Augusto Ferreira Mendonça

Mariana Santos Coutinho da Silva

Mariani Lima Santana

Raquel Canário Felix e Souza

Este boletim contém informações contêm informações sométicas de respostas proferidas pela Diretoria de Assistência aos Municípios (DAM) do TCM/BA em questionamentos formulados pelos jurisdicionados por meio do canal “Fale com a D.A.M.” , que receberam indicação de relevância no período acima indicado. Os enunciados procuram retratar o entendimento firmado na ocasião da elaboração das respostas aos jurisdicionados. As Orientações aqui apresentadas não constituem, todavia, resumo oficial de decisão ou jurisprudência proferida pelo Tribunal nem representam, necessariamente, o posicionamento prevalecente do TCM/BA sobre a matéria, que poderá ser revista a qualquer momento. O objetivo é facilitar o acompanhamento dos questionamentos mais importantes encaminhados à DAM e o tratamento dado pela Unidade Técnica às dúvidas apresentadas em tese.

Sumário

1. Segregação de Funções: Gestor e Fiscal de Contratos.....	05
2. Contratação direta de artistas.....	14
3. Obrigatoriedade do parecer do controlador nas licitações.....	19
4. Emissão de pareceres em licitações.....	23
5. Prorrogação contratual mediante termo aditivo.....	28
6. Elaboração do Estudo Técnico Preliminar por Técnicos Municipais.....	31
7. ETP em processos de inexigibilidade para contratação de imóveis.....	34

Segregação de Funções: Gestor e Fiscal de Contratos

Gostaríamos tirar dúvidas sobre SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES:

- 1) O Gestor de Contratos pode assinar o ETP e/ou o TR?
- 2) O Fiscal de Contratos pode assinar o ETP e/ou o TR?
- 3) É correto afirmar que é aconselhável um dos 02 agentes citados (futuro Gestor de Contratos e/ou Fiscal de Contratos) participar do processo inicial de planejamento de licitações, como ETP e TR, memoriais de cálculo etc., sendo servidores que, futuramente, lidarão diretamente com a execução de contratos?

Inicialmente, cabe trazer alguns esclarecimentos sobre o princípio da Segregação de Funções para o Tribunal de Contas da União a segregação de funções significa “repartir funções entre os agentes públicos cuidando para que um mesmo indivíduo não exerça funções incompatíveis entre si, de modo a reduzir o risco de erro ou fraude”. Essa recomendação legal tem como fim promover a eficiência e a integridade nas contratações públicas e fortalecer a confiança nas instituições públicas.

Seguindo este entendimento Marçal Justen Filho vai dizer que

O princípio da segregação de funções reflete a concepção da limitação do poder pelo próprio poder. Implica a vedação à concentração de atribuições em um único sujeito e a exigência do fracionamento do exercício de um poder decisório entre uma multiplicidade de agentes estatais.

(...)

A segregação de funções implica o fracionamento do exercício das atribuições inerentes a essa competência e a sua distribuição entre órgãos e agentes diversos. Há uma redução da concentração de atribuições e a pluralidade de sujeito envolvidos propicia a redução do poder individual, ampliando-se os mecanismos de controle da atividade administrativa.

Para Joel Niebuhr

Pode-se depreender do princípio que a pessoa que produz ou executa o ato não deve ser a mesma pessoa que o aprova e o controla.

[...]

Os demais consectários do princípio da segregação de funções, decorrentes de avaliações de suscetibilidades a riscos, devem ser ponderados diante das particularidades de cada órgão e entidade administrativa e dos casos concretos que se apresentem, sem que se tenha pretensão de fixar orientações apriorística expressas em fórmulas prontas e abstratas que sirvam a todos indistintamente.

Niebuhr apud Fabrício Mota esclarece que:

“segregar funções implica evitar que um agente detenha atribuições de fiscalização e controle sobre seus próprios atos. Trata-se de medida preventiva que visa evitar não somente a fraudes, mas sobretudo riscos de conflitos de interesses, desconsideração de falhas e continuidade de erros.”

Nesta mesma linha segue o Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal:

Segregação de funções: consiste na separação de funções de tal forma que estejam segregadas entre pessoas diferentes, a fim de reduzir o risco de erros ou de ações inadequadas ou fraudulentas. Geralmente implica dividir as responsabilidades de registro, autorização e aprovação de transações, bem como de manuseio dos ativos relacionados.

Já o Tribunal de Contas da União (TCU) por meio do Acórdão 5615/2008 – SEGUNDA CÂMARA, tratando de forma genérica do princípio prescreve:

1.7.1. Que observe em suas unidades gestoras o princípio de segregação de funções que consiste na separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor.

No bojo do processo licitatório, de forma geral, não deve a administração designar o mesmo servidor para compor a comissão de licitação ou ser agente de contratação/pregoeiro, e ao mesmo tempo atuar na fase interna do procedimento licitatório. Tal prática visa evitar que um mesmo servidor atue em mais de um procedimento dentro de um mesmo processo suscetível de conflitos de interesse e gerando risco de fraudes.

E tais entendimentos reverberam na confecção do Decreto do Governo Federal 11.246/22 dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, que estabeleceu em seu art. 12:

Art. 12. O princípio da segregação das funções veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação.

Parágrafo único. A aplicação do princípio da segregação de funções de que trata o caput:

- I - será avaliada na situação fática processual; e
- II - poderá ser ajustada, no caso concreto, em razão:
 - a) da consolidação das linhas de defesa; e
 - b) de características do caso concreto tais como o valor e a complexidade do objeto da contratação.

Vedações

Art. 13. O agente público designado para atuar na área de licitações e contratos e o terceiro que auxilie a condução da contratação, na qualidade de integrante de equipe de apoio, de profissional especializado ou de funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica, deverão observar as vedações previstas no art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021.

Feito essas ponderações, vejamos o que diz a lei 14.133/21 no art 7º:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

(...)

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

Assim, a primeira observação a se fazer, é que ao tratar da segregação de função a Lei não a estabeleceu de forma absoluta para todas as funções dentro do processo de compras públicas, mas tão somente em procedimentos simultâneas e suscetíveis de risco.

Dizendo de outro modo, a lei também deixa expresso que se trata de procedimentos que sejam suscetíveis a risco e não toda e qualquer ação. Assim, na discricionariedade que cabe a todo Gestor Público deve ele avaliar no caso concreto se a atuação do Gestor e/ou Fiscal de Contrato será temerária e prejudicial para aquela contratação pública. Entendendo não haver benefícios, pode decidir pela não participação desses agentes públicos nesta fase – interna ou planejamento.

Por outro giro, entendendo que haverá ganhos e benefícios para contratação e que os gestores e fiscais de contratos contribuirão para a fase de planejamento, não há óbice legal para a participação desses agentes públicos; prática esta, inclusive, salutar, tendo em vista que estes podem contribuir em elementos importantes do ETP (“Providências prévias ao contrato”) e do TR (“Execução, gestão e fiscalização contratuais”).

É importante ressaltar também que regulamento local pode dispor de forma expressa sobre a participação ou não desses agentes neste momento da contratação pública e estando isso expresso em norma local não há por que se falar em violação ao princípio supracitado.

Vejamos o que aduz o § 3º do Art. 8º, da Lei 14.133/21:

Art. 8º, § 3º: “As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e **à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento**, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.”

Tratando sobre a temática e enriquecendo a temática Ronny Charles^[9] vai afirmar que não se deve confundir a segregação de funções com o isolamento, afirma o autor:

De qualquer forma, a correta defesa da segregação de funções não deve gerar o absurdo isolacionismo entre os agentes públicos que atuam nas contratações públicas. A participação e cooperação no auxílio aos agentes que praticam atos precedentes ou posteriores, sem interferência na respectiva competência e responsabilidade, de ser admitida, até para que a experiência possa ser compartilhada.

E na linha das indagações da consulta, profere Rony:

Assim, o gestor ou fiscal pode auxiliar, participar ou colaborar com a equipe de planejamento, para contribuir com sua visão sobre os problemas e intercorrências que identificou na similar contratação anterior.

O isolacionismo pode ser uma armadilha que, sob o argumento de evitar desvios, irá gerar problemas maiores de ineficiência e, paradoxalmente, pode favorecer os próprios desvios que se pretende evitar.

Assim, participação de um agente público que detém mais conhecimento nas contratações públicas ou determinado procedimento dentro deste processo, como forma de apoio e direcionamento ao Gestor Público que necessita tomar a decisão é salutar e não proibida, ainda mais em se tratando de tomada de decisões em situação de maior complexidade.

É importante destacar que a extensão da participação do gestor e do fiscal de contrato deve ser trazido no regulamento local. De forma, ilustrativa cita-se o Decreto do Governo Federal 11.246/22, em seus arts 19, 21, 22, 23 e 24 que prescreveu quais são atividades do gestor e dos fiscais de contrato:

Atividades de gestão e fiscalização de contratos

Art. 19. Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - gestão de contrato - a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial e dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à prorrogação, à alteração, ao reequilíbrio, ao pagamento, à eventual aplicação de sanções e à extinção dos contratos, entre outros;

II - fiscalização técnica - o acompanhamento do contrato com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da prestação ou da execução do objeto estão compatíveis com os indicadores estabelecidos no edital, para fins de pagamento, conforme o resultado pretendido pela administração, com o eventual auxílio da fiscalização administrativa;

III - fiscalização administrativa - o acompanhamento dos aspectos administrativos contratuais quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas e quanto ao controle do contrato administrativo no que se refere a revisões, a reajustes, a repactuações e a providências tempestivas nas hipóteses de inadimplemento; e

IV - fiscalização setorial - o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação do objeto ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um órgão ou uma entidade.

§ 1º As atividades de gestão e de fiscalização dos contratos deverão ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática e exercidas por agentes públicos, por equipe de fiscalização ou por agente público único, assegurada a distinção das atividades.

§ 2º A distinção das atividades de que trata o § 1º não poderá comprometer o desempenho das ações relacionadas à gestão do contrato.

§ 3º Para fins da fiscalização setorial de que trata o inciso IV do **caput**, o órgão ou a entidade poderá designar representantes para atuarem como fiscais setoriais nos locais de execução do contrato.

[...]

Gestor de contrato

Art. 21. Caberá ao gestor do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto, em especial:

I - coordenar as atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial, de que tratam os incisos II, III e IV do **caput** do art. 19;

II - acompanhar os registros realizados pelos fiscais do contrato das ocorrências relacionadas à execução do contrato e as medidas adotadas, e informar à autoridade superior aquelas que ultrapassarem a sua competência;

III - acompanhar a manutenção das condições de habilitação do contratado, para fins de empenho de despesa e de pagamento, e anotar os problemas que obstem o fluxo normal da liquidação e do pagamento da despesa no relatório de riscos eventuais;

IV - coordenar a rotina de acompanhamento e de fiscalização do contrato, cujo histórico de gerenciamento deverá conter todos os registros formais da execução, a exemplo da ordem de serviço, do registro de ocorrências, das alterações e das prorrogações contratuais, e elaborar relatório com vistas à verificação da necessidade de adequações do contrato para fins de atendimento da finalidade da administração;

V - coordenar os atos preparatórios à instrução processual e ao envio da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos de que trata o inciso I do caput do art. 19;

VI - elaborar o relatório final de que trata a **alínea “d” do inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021**, com as informações obtidas durante a execução do contrato;

VII - coordenar a atualização contínua do relatório de riscos durante a gestão do contrato, com apoio dos fiscais técnico, administrativo e setorial;

VIII - emitir documento comprobatório da avaliação realizada pelos fiscais técnico, administrativo e setorial quanto ao cumprimento de obrigações assumidas pelo contratado, com menção ao seu desempenho na execução contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, a constarem do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações conforme disposto em regulamento;

IX - realizar o recebimento definitivo do objeto do contrato referido no art. 25, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais; e

X - tomar providências para a formalização de processo administrativo de responsabilização para fins de aplicação de sanções, a ser conduzido pela comissão de que trata o art. 158 da Lei nº 14.133, de 2021, ou pelo agente ou pelo setor competente para tal, conforme o caso.

Fiscal técnico

Art. 22. Caberá ao fiscal técnico do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto, em especial:

I - prestar apoio técnico e operacional ao gestor do contrato com informações pertinentes às suas competências;

II - anotar no histórico de gerenciamento do contrato todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, com a descrição do que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados;

III - emitir notificações para a correção de rotinas ou de qualquer inexatidão ou irregularidade constatada, com a definição de prazo para a correção;

IV - informar ao gestor do contrato, em tempo hábil, a situação que demandar decisão ou adoção de medidas que ultrapassem a sua competência, para que adote as medidas necessárias e saneadoras, se for o caso;

V - comunicar imediatamente ao gestor do contrato quaisquer ocorrências que possam inviabilizar a execução do contrato nas datas estabelecidas;

VI - fiscalizar a execução do contrato para que sejam cumpridas as condições estabelecidas, de modo a assegurar os melhores resultados para a administração, com a conferência das notas fiscais e das documentações exigidas para o pagamento e, após o ateste, que certifica o recebimento provisório, encaminhar ao gestor de contrato para ratificação;

VII - comunicar ao gestor do contrato, em tempo hábil, o término do contrato sob sua responsabilidade, com vistas à renovação tempestiva ou à prorrogação contratual;

VIII - participar da atualização do relatório de riscos durante a fase de gestão do contrato, em conjunto com o fiscal administrativo e com o setorial, conforme o disposto no inciso VII do caput do art. 21;

IX - auxiliar o gestor do contrato com as informações necessárias, na elaboração do documento comprobatório da avaliação realizada na fiscalização do cumprimento de obrigações assumidas pelo contratado, conforme o disposto no inciso VIII do caput do art. 21; e

X - realizar o recebimento provisório do objeto do contrato referido no art. 25, mediante termo detalhado que comprove o cumprimento das exigências de caráter técnico.

Fiscal administrativo

Art. 23. Caberá ao fiscal administrativo do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto, em especial:

I - prestar apoio técnico e operacional ao gestor do contrato, com a realização das tarefas relacionadas ao controle dos prazos relacionados ao contrato e à formalização de apostilamentos e de termos aditivos, ao acompanhamento do empenho e do pagamento e ao acompanhamento de garantias e glosas;

II - verificar a manutenção das condições de habilitação da contratada, com a solicitação dos documentos comprobatórios pertinentes, caso necessário;

III - examinar a regularidade no recolhimento das contribuições fiscais, trabalhistas e previdenciárias e, na hipótese de descumprimento, observar o disposto em ato do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

IV - atuar tempestivamente na solução de eventuais problemas relacionados ao descumprimento das obrigações contratuais e reportar ao gestor do contrato para que tome as providências cabíveis, quando ultrapassar a sua competência;

V - participar da atualização do relatório de riscos durante a fase de gestão do contrato, em conjunto com o fiscal técnico e com o setorial, conforme o disposto no inciso VII do **caput** do art. 21;

VI - auxiliar o gestor do contrato com as informações necessárias, na elaboração do documento comprobatório da avaliação realizada na fiscalização do cumprimento de obrigações assumidas pelo contratado, conforme o disposto no inciso VIII do caput do art. 21; e

VII - realizar o recebimento provisório do objeto do contrato referido no art. 25, mediante termo detalhado que comprove o cumprimento das exigências de caráter administrativo.

Fiscal setorial

Art. 24. Caberá ao fiscal setorial do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto exercer as atribuições de que tratam o art. 22 e o art. 23.

De sorte que, os regulamentos locais podem trazer outras atividades e atribuições diferentes do regulamento federal, apresentação do rol acima é serve apenas de forma colaborativa para eventual elaboração de regulamento pelo jurisdicionado.

Quanto a dúvida do jurisdicionado sobre a atribuição da legalidade de assinatura dos documentos de planejamento da licitação por gestor e fiscais de contratos é importante reiterar os ensinamentos trazidos acima por Ronny Charles que atuação desses agentes públicos deve ser no nível de auxiliar e colaborar e não no nível de serem eles responsável elaboração ou até mesmo pela assinatura dos artefatos de planejamento da contratação, em especial o ETP e TR, conforme questionado pelo consultante.

Contratação direta de artistas

Bom dia! O município fará algumas contratações de artistas consagrados regionalmente, poderemos realizar a contratação de forma direta no Artigo 75, II, sem a publicação de intenção de dispensa, levando em consideração a contratação de baixo valor, Ex: R\$ 20.000,00?

No que se refere à dúvida suscitada, nos termos do inciso XXI, art. 37, da Constituição Federal, a regra na Administração Pública é a realização de contratações por meio de processos administrativos licitatórios. Excepcionalmente, o gestor poderá realizar contratações diretas, que dispensam a realização de certames, sem dispensar, no entanto, a formalização através de processo administrativo. Tais contratações diretas podem ser realizadas por meio de dispensas ou inexigibilidades licitatórias, conforme os ditames dos diplomas legais aplicáveis.

Especificamente quanto à contratação de bandas, grupos musicais, profissionais ou empresas do setor artístico, a Instrução nº 02/2005, publicada por este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, estabelece:

“Art. 1º. A contratação de bandas, grupos musicais, profissionais ou empresas do setor artístico, por órgãos ou entidades municipais, sujeita-se a Procedimento Licitatório, Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação, observados, também, os procedimentos constantes desta Instrução.”

Neste sentido, segue a Instrução nº 02/2005 apresentando regramentos específicos para os casos de contratação por meio de licitação (art. 2º), de inexigibilidade (art. 3º e 4º) e de dispensa (art.5º), sendo este último o método mencionado pela Consulente, em seu questionamento. Reproduz-se então o art. 5º:

“Art. 5º. Somente poderá ocorrer Dispensa de Licitação para a contratação de empresa, bandas, grupos musicais ou profissionais do setor artístico nos casos previstos no art. 24, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93.”

Neste contexto, verifica-se que a citada Instrução se referia ao regramento licitatório anterior, qual seja, o art. 24 da Lei nº 8.666/1993, que tratava das chamadas “dispensas de pequeno valor”: Aplicando-se a legislação atualmente vigente, tem-se que o art. 75, inciso II, da Lei 14.133/2021 dispõe:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

II – para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

(...)

§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.

(...)

§ 7º Não se aplica o disposto no §1º deste artigo às contratações de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, **incluído o fornecimento de peças.**” (grifos nossos)

Deste modo, a partir da interpretação do inciso II, do art. 75, e considerando a atualização de valores realizada pelo Decreto nº 12.343/2024, **o valor limite para realização de dispensa de pequeno valor, objetivando outros serviços e compras, é de R\$ 62.725,15 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos).**

Cumprir registrar que o § 1º do artigo 75 da Lei 14.133/2021 definiu que, para fins de aferição dos valores que atendam aos limites das despesas de pequeno valor, deverão ser observados: a) o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora (anualidade); b) o somatório da despesa realizada com objetos da mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações do mesmo ramo de atividade (mesma natureza).

Importante ainda atentar para a impossibilidade de realização de fracionamento dos serviços ou aquisições, gerando pequenas contratações submissíveis ao limite de dispensa que, quando somadas, extrapolam esse limite.

No ano de 2024, o TCM/BA, o TCE/BA e o MPBA emitam a Portaria Conjunta nº 01/2024, que dispôs sobre a emissão de Nota-Técnica a respeito dos gastos com Festejos Juninos, trazendo requisitos para tais contratações. Disponível no link: <https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/orientacao-tecnica-tce-ba-tcm-ba-e-mp-ba.pdf>

Por sua vez, a Lei nº 14.133/2021 enumera elementos documentais obrigatórios no processo administrativo, inclusive para as dispensas de licitação, conforme o disposto no art. 72:

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.

Assim, a regra geral é que as licitações de pequeno valor sejam precedidas de processo de dispensa de licitação, observando-se, inclusive o § 3º do art. 75 da Lei 14.133/2021, que estabelece:

Art. 75. É dispensável a licitação:

§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão 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.

Assim verifica-se que nas contratações de pequeno valor, a regra é a realização de procedimento administrativo de dispensa de licitação, com possibilidade de que também que seja publicado o aviso de dispensa no sítio eletrônico oficial do Município e no Portal Nacional de Contratações Públicas, abrindo-se o prazo de 3 dias úteis, contados da última publicação, para o recebimento de propostas adicionais de eventuais interessados, visando a seleção de proposta mais vantajosa a Administração para a contratação pretendida.

Se, no regramento anterior, a captação de propostas era feita de forma direta, sem prévia publicidade, agora o legislador estabelece instrumento de prévia divulgação do interesse em obter propostas, através de aviso em sítio eletrônico oficial. Esta mudança visa a gerar transparência afastar a opção e permitir obtenção e melhores preços nas contratações diretas realizadas através das dispensas de pequeno valor.

Sobre o instrumento, Jacoby Fernandes¹ pondera:

Seguindo o ideário da nova lei, os atos de dispensa de licitação devem ser publicados.

No caso da dispensa com fundamento nos incisos I e II, a nova lei obriga a divulgação antes e depois da decisão.

Antes, conforme o §3º do art. 75, para que a Administração Pública escolha a proposta mais vantajosa; depois, conforme o art. 75, §4º, para controle social.

A publicidade prévia deve ser feita preferencialmente. Juridicamente, esse termo – preferencialmente – deve ser sentido de “sempre que possível”. Não é imperativo, mas recomendável.

O gestor, de forma prudente, deve considerar como regra a pretensão de divulgar e, decidindo não dar publicidade prévia, justificar por que não o fez e esclarecer a razão de escolha da proposta mais¹⁷ vantajosa.

No novo cenário dessa legislação, as motivações devem merecer crédito, até prova em contrário.

A publicação prévia da pretensão da dispensa, repetindo, que não é obrigatória, serve a dois propósitos. Publicidade e facilitar a escolha da proposta mais vantajosa.

A norma deixa claro que os elementos da publicidade prévia devem ser apenas suficientes para que o interessado apresente sua proposta. Será frequente que a escassez de informações motive a pretensão de obter elementos adicionais pelos interessados.

Aqui, a austeridade das relações que se desenvolvem no processo de licitação é mitigada, podendo prevalecer a informalidade, pois a contratação é direta. Não se obriga a formalidade do envelope; não há impeditivo que se peça ao interessado que complemente as informações que faltam na proposta ou algo equivalente.

Pelo exposto, em que pese o § 3º do art. 75 da Lei 14.133/2021, faça referência a “preferencialmente precedidas de divulgação”, o dispositivo deve ser interpretado a luz dos Princípios da competitividade e da contratação mais vantajosa, estabelecidos no art. 5º da mesma Lei, de forma que a não publicação deve ser excepcional e justificada. Sobre a obrigatoriedade da publicação, importante ainda observar eventual regulamentação feita por lei municipal.

O administrador público, agindo com prudência, deve adotar a divulgação antecipada como norma geral. Caso opte por não realizar essa publicidade prévia, é essencial que forneça justificativas claras para tal decisão e explique os motivos que tornam a proposta escolhida a mais benéfica.

É importante salientar que, por sua vez, a divulgação do extrato de pagamento em contratações previstas nos incisos I e II do artigo 75 é compulsória. Conforme o parágrafo 4º desse artigo, as contratações mencionadas devem ser pagas preferencialmente com cartão de pagamento. Os extratos desses pagamentos devem ser publicados e mantidos disponíveis ao público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), garantindo transparência e acesso à informação.

Obrigatoriedade do parecer do controlador nas licitações

Considerando que:

- A Lei nº 14.133/2021 estabelece um novo marco legal para as licitações e contratos administrativos no Brasil;
- O papel do controlador interno é fundamental para garantir a legalidade, a transparência e a eficiência dos gastos públicos;
- A atuação do TCM-BA é essencial para a fiscalização e o controle externo dos atos da administração pública municipal;
- A Lei nº 14.133/2021 não define expressamente a obrigatoriedade de parecer do controlador interno em todos os processos licitatórios.

Diante do exposto, solicito esclarecimentos sobre as seguintes questões:

1. A Lei nº 14.133/2021 não exige explicitamente e que o controlador interno emita parecer em todos os processos licitatórios realizados no âmbito dos municípios da Bahia, qual o entendimento do TCM?
2. Caso a obrigatoriedade não seja expressa na lei federal, a legislação municipal pode regulamentar a exigência de parecer do controlador interno em todos os processos licitatórios ou essa regulamentação deve se limitar a situações específicas?
3. Na hipótese de a legislação municipal poder regulamentar a matéria, a Lei nº 14.133/2021 permite que a regulamentação municipal preveja a fiscalização por amostragem dos processos licitatórios, com base em critérios como valor e complexidade, em vez da obrigatoriedade de parecer em todos os processos?
4. O TCM-BA possui alguma orientação ou jurisprudência a respeito da obrigatoriedade e do conteúdo do parecer do controlador interno nos processos licitatórios, considerando a Lei nº 14.133/2021 e a possibilidade de regulamentação municipal?

O presente questionamento busca esclarecer a obrigatoriedade de emissão de parecer pelo controlador interno em processos licitatórios, conforme a Lei nº 14.133/2021, e a possibilidade de regulamentação municipal sobre o assunto.

Preliminarmente, esclarece-se que a resposta ao questionamento será elaborada em linhas gerais, com base nas normas vigentes e no posicionamento deste Tribunal, sem qualquer análise ou opinião de caso concreto, podendo, inclusive, esta Corte de Contas, vir a firmar entendimento distinto futuramente acerca da temática.

Dito isto, pontua-se inicialmente que a Lei nº 14.133/2021 não estabelece expressamente a obrigatoriedade de emissão de parecer pelo controlador interno em todos os processos licitatórios. A legislação atribui aos órgãos de controle interno funções de apoio, fiscalização e monitoramento das atividades administrativas, incluindo os processos licitatórios, conforme disposto no art. 8º, § 3º. Vejamos:

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

[]

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o **apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para** o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. (grifo nosso)

Embora a lei não exija explicitamente o parecer do controlador interno em cada processo licitatório, é fundamental que os órgãos de controle interno participem ativamente do acompanhamento e fiscalização dos procedimentos licitatórios, garantindo a conformidade com os princípios legais e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Quanto ao entendimento desta Corte de Contas, embora não conste na Resolução TCM nº 1.120/2005 orientações específicas que determinem a obrigatoriedade de parecer do controlador interno em todos os processos licitatórios, é enfatizada a importância de um sistema de controle interno eficaz para assegurar a regularidade dos atos administrativos e a correta aplicação dos recursos públicos.

A Constituição Federal, em seu art. 18, confere autonomia aos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local. Nesse sentido, é possível que a legislação municipal estabeleça normas complementares à Lei nº 14.133/2021, incluindo a exigência de parecer do controlador interno em processos licitatórios, desde que sejam definidos critérios objetivos, como valor, complexidade e relevância do objeto contratado. Essa abordagem pode otimizar os recursos disponíveis e tornar a atuação do controle interno mais eficiente.

Contudo, é essencial que a fiscalização por amostragem seja realizada de forma planejada e documentada, assegurando que todos os processos estejam sujeitos a algum nível de controle e que eventuais irregularidades sejam identificadas e corrigidas tempestivamente. É importante que a regulamentação municipal observe os princípios constitucionais e legais aplicáveis, garantindo a eficiência, transparência e legalidade dos processos licitatórios.

Imperioso registrar que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG, assim se pronunciou no bojo do Processo de Consulta nº1160668:

CONSULTA. LICITAÇÃO. LEI N. 14.133/2021. CONTROLE INTERNO. MANIFESTAÇÃO PRÉVIA EM TODOS OS PROCESSOS LICITATÓRIOS. AUSÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE. POSSIBILIDADE DE REGRAMENTO MUNICIPAL. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS Gabinete do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão 1167083/2024/317 1. A Lei n. 14.133/2021 não estabeleceu a obrigatoriedade de manifestação das unidades de controladoria interna ou do órgão central de controle interno em todos os processos licitatórios. 2. Caberá a cada ente federativo estabelecer, nos contornos das competências constitucionais, as regras para os procedimentos de controle interno nos processos de contratação pública, considerados os critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco, conforme disposto no art. 170 da Lei n. 14.133/2021.

Em síntese, a Lei nº 14.133/2021 não exige expressamente a emissão de parecer pelo controlador interno em todos os processos licitatórios. Contudo, os municípios possuem autonomia para regulamentar a matéria, podendo estabelecer a obrigatoriedade de tais pareceres em todos os processos ou em situações específicas, conforme suas necessidades. Além disso, é viável que a legislação municipal preveja a fiscalização por amostragem, baseada em critérios objetivos, visando à eficiência e eficácia do controle interno.

Todavia, adverte-se que opinativos constantes nos pareceres exarados atraem, por óbvio, a possibilidade de responsabilização de quem os emite.

Por fim, reiteramos que as informações suscitadas na referida consulta são apresentadas, unicamente, a título de conhecimento e colaboração, sem a emissão de qualquer opinativo quanto ao caso concreto.

Emissão de pareceres em licitações

No artigo 53 da Lei 14133, determina que no final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

No município, não existe Procurador de carreira, somente procurador geral nomeado por decreto, bem como Assessor jurídico também nomeado por decreto.

Gostaria de saber se o parecer no processo licitatório informado no art. 53 pode ser feito tanto pelo Procurador Geral quanto pelo Assessor Jurídico do Município?

O presente questionamento refere-se possibilidade do Procurador Geral do Município e o Assessor Jurídico, ambos nomeados por decreto, emitirem parecer jurídico no âmbito do processo licitatório, conforme exigência do artigo 53 da Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – NLLCA).

Preliminarmente, esclarece-se que a resposta ao questionamento será elaborada em linhas gerais, com base nas normas vigentes e no posicionamento deste Tribunal, sem qualquer análise ou opinião de caso concreto, podendo, inclusive, esta Corte de Contas, vir a firmar entendimento distinto futuramente acerca da temática.

Dito isto, pontua-se inicialmente que a Lei n.º 14.133/2021 detalha a atuação dos órgãos de assessoramento jurídico nos processos de contratação pública. Especificamente, determina que, ao término da fase preparatória, o processo licitatório deve ser encaminhado ao órgão de assessoramento jurídico da Administração para um controle prévio de legalidade por meio de análise jurídica da contratação. O art. 53 da supracitada lei determina que:

"Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório será encaminhado ao órgão de assessoramento jurídico da Administração para o controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação."

Ademais, a lei assegura que o agente de contratação, os membros da comissão de contratação, bem como os fiscais e gestores de contratos, contam com o apoio do órgão de assessoramento jurídico para o desempenho de funções essenciais previstas na legislação. Vejamos:

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

[...]

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. (grifo nosso)

...

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

[...]

§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual. (grifo nosso)

Vale ressaltar que, a Resolução TCM-BA n.º 1.495/2024, que disciplina a análise de editais no âmbito dos municípios baianos, estabelece diretrizes sobre a legalidade da etapa preparatória, incluindo a necessidade de assessoramento jurídico qualificado em processos licitatórios, sobretudo nos termos definidos no art. 53 da NLLCA. A norma reafirma que os pareceres jurídicos devem ser emitidos, quando exigido, pelo órgão de assessoramento jurídico da Administração, de modo a garantir segurança jurídica e conformidade com a legislação vigente:

Art. 4º No prazo máximo de 01 (um) dia útil após a publicação do aviso do edital no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), Diário Oficial ou jornal de grande circulação, a contar do que ocorrer primeiro, deverão ser encaminhados ao TCM/BA, através do Sistema Integrado de Gestão e Auditoria - SIGA e processo eletrônico e-TCM, processo administrativo referente ao procedimento licitatório, contendo obrigatoriamente, dentre outros, os documentos, dados e informações a seguir discriminados:

[...]

IX - Parecer jurídico elaborado pelo órgão de assessoramento jurídico da Administração, quando exigido, em atendimento ao art. 53 da Lei nº 14.133/2021; (grifo nosso)

Com efeito, cumpre mais uma vez asseverar que a norma supracitada estabelece que a análise jurídica deve ser realizada pelo "órgão de assessoramento jurídico da Administração". É imprescindível que a estrutura jurídica do ente municipal e as normas aplicáveis sejam consideradas na interpretação desse dispositivo.

Todavia, impende destacar que na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 6331, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a Constituição Federal não impõe a obrigatoriedade de instituição de Procuradorias Municipais (CF/1988, arts. 131 e 132). Dessa forma, cabe a cada município, no exercício de sua autonomia federativa, decidir pela criação ou não de um corpo próprio de procuradores municipais.

Entretanto, uma vez feita essa opção, o provimento dos cargos deve ocorrer exclusivamente mediante concurso público, sendo inconstitucional a contratação direta e genérica de serviços de representação judicial e extrajudicial. A contratação

de advogados externos somente será permitida em hipóteses excepcionais, conforme os parâmetros reconhecidos pela jurisprudência do STF. Confira-se:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVERSÃO DA APRECIÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR EM JULGAMENTO DEFINITIVO DE MÉRITO. ART. 81-A DA CARTA ESTADUAL PERNAMBUCANA. INTERPRETAÇÃO QUE PERMITE OBRIGATORIEDADE DE INSTITUIÇÃO DE PROCURADORIA NOS MUNICÍPIOS. OFENSA À AUTONOMIA MUNICIPAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. NORMA QUE PERMITE A CONTRATAÇÃO DE ADVOGADOS PARTICULARES PARA A EXECUÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DO ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA. EXCEPCIONALIDADE. VIOLAÇÃO À REGRA CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO. ARTS. 37, CAPUT E INCISO II, 131 E 132 DA CRFB/88. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. **A instituição de Procuradorias municipais depende da escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de sua auto-organização.** 2. **É inconstitucional a interpretação de norma estadual que conduza à obrigatoriedade de implementação de Procuradorias municipais, eis que inexistente norma constitucional de reprodução obrigatória que vincule o poder legislativo municipal à criação de órgãos próprios de advocacia pública.** Precedentes. 3. É materialmente inconstitucional dispositivo de Constituição Estadual que estabeleça a possibilidade de contratação direta e genérica de serviços de representação judicial e extrajudicial, por ferir a regra constitucional de concurso público. 4. **Realizada a opção política municipal de instituição de órgão próprio de procuradoria, a composição de seu corpo técnico está vinculada à incidência das regras constitucionais, dentre as quais o inafastável dever de promoção de concurso público (artigo 37, inciso II, da Constituição Federal).** 5. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga parcialmente procedente para: (i) conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 81-A, caput, da Constituição do Estado de Pernambuco, no sentido de que a **instituição de Procuradorias municipais depende de escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de sua auto-organização**, sem que essa obrigatoriedade derive automaticamente da previsão de normas estaduais; (ii) declarar a inconstitucionalidade do § 1º e²⁶ do § 3º art. 81-A da Constituição do Estado de Pernambuco, tendo em vista que, **feita a opção**

municipal pela criação de um corpo próprio de procuradores, a realização de concurso público é a única forma constitucionalmente possível de provimento desses cargos (art. 37, II, da CRFB/88), ressalvadas as situações excepcionais em que também à União, aos Estados e ao Distrito Federal pode ser possível a contratação de advogados externos, conforme os parâmetros reconhecidos pela jurisprudência desta Corte. (Grifos nossos)

Destaca-se que, em diversos municípios baianos, a estrutura administrativa não conta com procuradores concursados, sendo comum que a função de assessoramento jurídico seja exercida por agentes nomeados. Nesses casos, esta Corte de Contas tem reconhecido, antes da decisão do STF supracitada (podendo após o referido Decisum haver uma mudança de entendimento), que a validade dos pareceres emitidos por assessores e procuradores nomeados, desde que não haja previsão legal ou regimental expressa exigindo servidor efetivo.

Todavia, adverte-se que embora a legislação não vede a emissão de pareceres jurídicos por profissionais nomeados, é imperativo que tais pareceres sejam fundamentados em interpretações razoáveis da lei e considerem a jurisprudência consolidada. A emissão de pareceres sem a devida fundamentação ou em desacordo com entendimentos pacificados pode caracterizar erro grosseiro, ensejando a responsabilização do parecerista.

Diante do exposto, e respondendo de forma objetiva ao questionamento do Consulente, **não há impedimento legal** para que o Procurador Geral ou o Assessor Jurídico, ambos nomeados por decreto, realizem a análise jurídica exigida pelo art. 53 da Lei n.º 14.133/2021, **desde que estes estejam formalmente investidos na função de assessoramento jurídico da Administração. Contudo, caso haja legislação municipal dispondo sobre a obrigatoriedade de pareceres emitidos por procuradores de carreira, essa exigência deverá ser observada.**

Ressalte-se, por oportuno, que a Administração Municipal deve refletir, à luz da recente decisão do STF na citada Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 6331, sobre a possibilidade de realização de concurso público para provimento destes cargos, sobretudo se a Procuradoria Jurídica municipal foi legalmente constituída, como parece ser o caso.

Por fim, **reiteramos que as informações suscitadas na referida consulta são apresentadas, unicamente, a título de conhecimento e colaboração, sem a emissão de qualquer opinativo quanto ao caso concreto.**

Prorrogação contratual mediante termo aditivo

Pergunto. é possível a prorrogação contratual para o exercício seguinte mediante termo aditivo, de contratos oriundos de contratação direta.

A contratação direta na Lei 14.133/2021 é o processo ocorrido em excepcionalidade onde a Administração Pública pode celebrar contratos sem a necessidade de um procedimento licitatório formal. Essa contratação pode ocorrer por dispensa ou inexigibilidade de licitação, sendo que a inexigibilidade acontece quando não é possível a competição. Nestes casos, a prorrogação contratual pode ocorrer caso a hipótese legal que justificou a inexigibilidade seja válida no momento da prorrogação. Os artigos 74 e 75 da referida lei listam detalhadamente em quais situações podem ocorrer a inexigibilidade e a dispensa, respectivamente.

Marçal Justen, em seu livro Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, afirma que a alteração dos prazos contratuais pode violar os princípios fundamentais que norteiam as licitações e contratos administrativos. A prorrogação dos prazos contratuais só pode ser admitida como exceção, se houver eventos supervenientes realmente graves e relevantes, que justifiquem o não cumprimento dos prazos inicialmente previstos.

Assim, se durante a fiscalização contratual a Administração verificar que o objeto não será totalmente executado dentro do prazo fixado, deverá apurar os fatos e tomar as providências necessárias. Isso pode envolver a prorrogação do prazo de execução (e de vigência, se necessário), mediante aprovação da autoridade competente responsável pela celebração do contrato e assinatura de termo aditivo. Além disso, deve ser aplicada as sanções devidas aos responsáveis pelo atraso na execução.

Ressalta-se que o prazo de execução e a vigência são itens distintos. A vigência refere-se ao período durante o qual o contrato estará em vigor, enquanto o prazo de execução é o tempo estipulado para que o contratado cumpra as obrigações previstas. Esse prazo de execução está inserido dentro da vigência do contrato. Cabe à Administração determinar tanto o início, que pode ou não coincidir com o início da vigência, quanto o término do prazo de execução, de acordo com o tempo necessário para a execução completa do objeto pelo contratado, visando evitar prejuízos para as partes envolvidas.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos define como serviços e fornecimentos contínuos aqueles contratados para manutenção de suas atividades, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas.

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, os contratos de serviços e fornecimentos contínuos podem ser celebrados com vigência inicial de até cinco anos. Além disso, esses contratos podem ser prorrogados sucessivamente (não necessariamente por igual período), desde que haja previsão em edital, e até o limite máximo de dez anos, desde que as condições e os preços permaneçam vantajosos para a Administração.

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:

(...)

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

A prorrogação autorizada ao respeitar os critérios estabelecidos deve ser formalizada por meio de um termo aditivo, que deverá ser assinado antes do término da vigência do contrato original.

Art. 132. A formalização do termo aditivo é condição para a execução, pelo contratado, das prestações determinadas pela Administração no curso da execução do contrato, salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, hipótese em que a formalização deverá ocorrer no prazo máximo de 1 (um) mês.

Quando se trata das contratações por dispensa de Licitação em casos de emergência ou calamidade pública, a prorrogação dos contratos é vedada, como disposto no art. 75, inciso VIII da Lei de Licitações:

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso; (grifo nosso)

Ressalta-se que a possibilidade de prorrogação está diretamente vinculada à ocorrência de circunstâncias excepcionais que justifiquem a prorrogação do prazo de execução e de vigência, devendo sempre ser formalizada por meio de termo aditivo, respeitando os princípios da legalidade, eficiência e economicidade. Além disso, é vedada a prorrogação em casos de contratação por dispensa em situações emergenciais e de calamidade pública. A Administração Pública deve garantir que qualquer prorrogação esteja alinhada aos interesses públicos, respeitando a legislação vigente.

Elaboração do Estudo Técnico Preliminar por Técnicos Municipais

QUANDO NÃO SE TEM EQUIPE DE PLANEJAMENTO DESIGNADA OFICIALMENTE PARA UM FUTURO PROCESSO DE OBRAS E ENGENHARIA, O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR PODE SER ELABORADO E ASSINADO POR TÉCNICOS COM CONHECIMENTO DA ÁREA, QUE SEJAM DO QUADRO DE FUNCIONÁRIOS DA PREFEITURA?

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XX, define o Estudo Técnico Preliminar como o "documento que compõe a primeira etapa do planejamento de uma contratação, caracterizando o interesse público envolvido e a solução mais adequada, servindo de base para a elaboração do anteprojeto, do termo de referência ou do projeto básico, caso a viabilidade da contratação seja confirmada".

O ETP possibilitará a indicação da solução mais adequada, entre as possíveis, para atender à necessidade da Administração, avaliando a viabilidade técnica e econômica da contratação ou das contratações necessárias para compor a solução (inclusive para os casos de contratação direta. Se a contratação for viável, a solução escolhida será especificada (ratificada ou complementada) no termo de referência (TR) ou no projeto básico (PB), que consiste no planejamento definitivo da contratação, juntamente com o edital de licitação.

A norma não indica, no entanto, a quem compete a elaboração do ETP, até porque se trata de questão de organização administrativa, que deve ser definida em vista da realidade e das peculiaridades de cada ente.

Assim, caberá a autoridade competente de cada esfera disciplinar a matéria, respeitadas as diretrizes que a Lei 14.133/2021 impõe em seu art. 7º, a saber:

"Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I – sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II – tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III – não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.” (Grifos nossos)

A nomeação deve ser atribuída, portanto, a servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração, que possuam a qualificação, competência e conhecimento necessários para desempenhar adequadamente as atividades, não estando em situação de impedimento ou suspeição, seja por razões pessoais ou profissionais.

A INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 58, de 8 de Agosto de 2022 dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

A IN traz em seu art. 3º que:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se:

(...)

V - requisitante: agente ou unidade responsável por identificar a necessidade de contratação de bens, serviços e obras e requerê-la;

VI - área técnica: agente ou unidade com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, responsável por analisar o documento de formalização de demanda, e promover a agregação de valor e a compilação de necessidades de mesma natureza; e

VII - equipe de planejamento da contratação: conjunto de agentes que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento da contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos-operacionais e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros.

§ 1º Os papéis de requisitante e de área técnica poderão ser exercidos pelo mesmo agente público ou unidade, desde que, no exercício dessas atribuições, detenha conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, observado o disposto no inciso VI do caput.

§ 2º A definição dos requisitantes, das áreas técnicas e da equipe de planejamento da contratação não ensejará, obrigatoriamente, a criação de novas estruturas nas unidades organizacionais dos órgãos e das entidades. (Grifos nossos)

O Tribunal de Contas da União trata da questão nas Orientações e Jurisprudências sobre contratos e licitações, seguindo o entendimento disposto na Instrução Normativa e afirmando que o estudo deverá ser elaborado conjuntamente por representantes da área técnica e da requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação[1], diante disso, caso não haja a equipe de planejamento da contratação, cabe à autoridade máxima do órgão ou entidade, designar alguém com conhecimento técnico na área para realizar o estudo, desde que obedecidos os requisitos dispostos na Nova Lei de Licitações e Contratos.

ETP em processos de inexigibilidade para contratação de imóveis

É OBRIGATÓRIO OU DISPENSÁVEL O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR EM PROCESSOS DE INEXIGIBILIDADE PARA CONTRATO DE ALUGUEL DE IMÓVEL (ARTIGO 74 INCISO V DA 14.133/2021)

Respondendo objetivamente ao consulente, o art. 72 da Lei 14.133/2021 – NLLCA assim estabelece:

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; (g.n)

Desta forma, a Lei 14133/2025 permitiu que a Administração, em tese, em face da expressão "se for o caso", decida acerca da dispensa ou não do ETP, e neste caso caberá regulamentação para tal.

Todavia, ocorre que para a alugar imóvel se faz necessário que tal decisão seja lastreada em justificativa que assegure que é mais vantajoso alugar do que comprar e neste caso, o ETP é o artefato de planejamento que contemplará as razões de escolha, como se verifica no art 44 da NLLCA que estabelece: Art. 44. Quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, **o estudo técnico preliminar deverá considerar** os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa (g.n).

Logo, entendemos que tendo em vista que o art. 44 determina a existência de ETP nos casos de **comprar ou alugar bens**, não é possível dispensar o ETP.

Equipe D.A.M

Diretoria de Assistência aos Municípios