Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 7849C-58AB0-B9460

## Voto Vista 00015/2025-3

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 06310/2024-7 Classificação: Consulta

Setor: GAC - Luiz Carlos Ciciliotti - Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Criação: 06/02/2025 18:15

UG: IDAF - Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo

Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Consulente: LEONARDO CUNHA MONTEIRO

# DIREITO PROCESSUAL – CONSULTA – CONHECER PARCIALMENTE – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.

## O EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:

## 1. RELATÓRIO:

Tratam os autos de Consulta formulada pelo senhor **Leonardo Cunha Monteiro**, Diretor Geral do Instituto de Defesa Agropecuária e Floresta do Espírito Santo – IDAF, questionando o seguinte:

- **1)** Qual a base a ser utilizada/compreendida no termo do inciso I, do art. 1°, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021 "despendido no exercício financeiro"? Valores empenhados, liquidados e/ou pagos referentes ao orçamento vigente?
- **2)** Como o critério de aferição foi alterado no âmbito federal, o IDAF é obrigado a seguir o Decreto atual nº 5352-R, ou seja, é obrigado a aferir o limite de valor para se dispensar a licitação pelo art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, utilizando apenas o CNAE? E as subclasses deste código quando há divergência de ser da mesma natureza?























- 3) Caso seja afirmativa a questão anterior, o entendimento do TCEES é no sentido de que o Código CNAE é o melhor critério de aferição das despesas do mesmo ramo de atividade, levando em consideração que o conceito não é expresso na lei de licitações?
- 4) Com relação a dispensa em razão do valor, levando em consideração que agora se afere toda e qualquer contratação, independente da modalidade de licitação ou contratação direta realizada no exercício financeiro, não ofenderia os princípios da economicidade, razoabilidade e até mesmo de proporcionalidade, a realização de procedimento licitatório para contratação de baixo valor, inferior ao custo do pregão eletrônico, por exemplo?
- 5) Vejamos um caso hipotético: de necessidade de comprar um equipamento/produto de baixo valor, sem que esteja contemplado no Plano de contratações anuais e não seja possível adquirir via suprimento de fundos. Como se daria a presente contratação (embasamento legal da dispensa), onde o valor das contratações do mesmo ramo de atividade já superou o limite para se dispensar a licitação em razão do valor?

Considerando o princípio da economia processual, deixo de pormenorizar, nesse relatório, os eventos processuais, considerando que o Relator, o eminente Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, assim já o fez em seu voto 06945/2024-1 (evento 21).

Na 2ª Sessão Ordinária do Plenário, ocorrida em 30 de janeiro do corrente ano, o eminente Relator posicionou-se no r. Voto, e na mesma sessão solicitei vista dos autos para melhor conhecer das questões debatidas.

Passo então a me manifestar.























# VOTO VISTA

# 2. FUNDAMENTAÇÃO:

Verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Dessa forma, considerando a manifestação da área técnica, por meio da **Instrução Técnica de Consulta nº 00020/2024-6** (evento 18) e do Ministério Público de Contas, através do **Parecer nº 05844/2024-2** (evento 20), o eminente Conselheiro Relator Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, por meio do **Voto 06945/2024-1**, posicionou-se nos seguintes termos, *verbis*:

[...]

# 1. FUNDAMENTAÇÃO

Como parte integrante da presente fundamentação, transcrevo o entendimento do Corpo Técnico contido na Instrução Técnica de Consulta 00020/2024-6, senão vejamos:

A consulta formulada pelo Diretor Geral do Instituto de Defesa Agropecuária e Floresta do Espírito Santo – IDAF Sr. Leonardo Cunha Monteiro, por intermédio da Petição Inicial TC nº 01135/2024-7, traz os seguintes questionamentos, em seus itens "1" e "2": 1) Qual a base a ser utilizada/compreendida no termo do inciso I, do § 1º, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021, "despendido no exercício financeiro"? Valores empenhados, liquidados e/ou pagos referentes ao orçamento vigente? 2) Como o critério de aferição foi alterado no âmbito Federal, o IDAF é obrigado a seguir o Decreto Estadual nº 5352-R, ou seja, é obrigado a aferir o limite de valor para se dispensar a licitação pelo art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, utilizando apenas o CNAE? E as subclases deste código quando há divergência de ser da mesma natureza?

Em relação ao primeiro item, o consulente questiona sobre a melhor interpretação da expressão "despendido no exercício financeiro", prevista no art.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br









@tceespiritosanto





75, § 1°, incisos I, da Lei 14.133/2021, indagando sobre como poderia ser esta traduzida, ou seja, como "valores empenhados", "liquidados" ou "pagos", em relação ao orçamento vigente.

Acerca do tema, a Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, dispõe que a realização de processo licitatório é a regra para as contratações de obras, serviços, compras e alienações, pela Administração Pública, assegurando-se a igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Neste sentido, uma das hipóteses excepcionais previstas em lei, para a não realização de licitação, é a contratação direta, decorrente do valor pactuado, cuja razão de existir reside, em especial, no fato de que o custo do procedimento licitatório, em alguns casos, pode ser desarrazoado em relação ao valor contratual.

Seguindo esta orientação, a Lei nº 14.133/2021 elencou os critérios que devem ser atendidos, para permitir a dispensa de licitação sob tal fundamento, dispondo, em seu art. 75, incisos I e II, o que se segue:

Art. 75. É dispensável a licitação:

- Para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;
- Para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta II. mil reais), no caso de outros serviços e compras.

A controvérsia sugerida gira, no entanto, em torno do § 1º, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021, no qual foram traçados os pressupostos necessários ao cálculo dos limites previstos no caput da referida norma, com o objetivo de evitar o fracionamento de despesas, que é a divisão indevida do objeto licitatório em contratações menores, impulsionando fraudulenta subsunção aos critérios de dispensa de licitação, conforme a seguir também se transcreve:

Art. 75. [...]



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br









@tceespiritosanto





- § 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 da mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

Nota-se que os requisitos referenciados são limitadores, sob a perspectiva global das contratações, e dizem respeito aos seguintes marcos: o qualitativo, o qual alude à natureza do objeto; o quantitativo, que estabelece o valor máximo a ser despendido; o temporal, que delimita o exercício financeiro como base para o somatório das despesas; e o orgânico, que diz respeito ao âmbito de incidência do referido limite, que é a unidade gestora, traçando, assim, as balizas para o cálculo do montante a ser pactuado pela Administração Pública, que permitam a contratação por dispensa de licitação, com o objetivo de evitar fracionamentos irregulares.

No que se refere ao marco quantitativo, sobre o qual se situa a primeira dúvida do consulente, observa-se que a norma impõe a observância do valor de cada contratação, ao qual devem ser somados os montantes de todos os demais contratos pactuados para o mesmo exercício financeiro, por uma determinada unidade gestora, que tenham objetos com naturezas semelhantes, assim entendidos os que dizem respeito ao mesmo ramo de atividade, para fins de averiguação do cabimento ou não da dispensa de licitação. É possível, assim, inferir que o art. 75, § 1°, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, ao utilizar a expressão "do que for despendido no exercício financeiro", não se refere, conforme questionou o consulente, aos "valores empenhados", "liquidados" ou "pagos", no orçamento vigente.

Já o segundo questionamento do consulente, diz respeito ao ramo de atividade a ser contratada, conforme previsto no art. 75, § 1º, inciso II, da Nova Lei de Licitações, mais especificamente, sobre o critério qualitativo a ser aferido, juntamente com os demais referenciados.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br













O consulente afirma que o mencioado critério de aferição foi alterado no âmbito Federal, e indaga se a autarquia estadual continua obrigada a atender o disposto no Decreto Estadual nº 5352-R, utilizando-se o CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas, levantando, assim, dúvidas sobre as subclasses deste código, quando há divergências.

A pergunta do consulente reside, pois, sobre a obrigatoriedade ou não de utilização do disposto no decreto estadual, para aferição do critério qualitativo, ou se é possível considerar as alterações da IN SEGES/ME nº 67/2021, efetivadas pela IN SEGES/MGI nº 8/2023, ambas previstas para o âmbito federal.

Nota-se, que o Decreto Estadual nº 5352-R, de 28 de março de 2023, que trata sobre as licitações nas modalidades concorrência e pregão, e, também, da contratação direta, aplicando-se à Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional, dispõe, em seu art. 92, que a aferição dos limites, para a dispensa de licitação, deve observar os parâmetros previstos nos § § 1º, 2º e 7º, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021, considerando-se como ramo de atividade a partição econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, conforme a seguir se trancreve:

Art. 92. A aferição dos limite para a realização de dispensa de licitação observará o disposto nos § § § 1º, 2º e 7º, do art. 75, da Lei 14.133, de 2021.

Parágrafo único. Considera-se ramo de atividade a partição econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasses da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE.

De outro lado, no âmbito federal, a matéria regulamentada pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021, elenca, em seu art. 4º, § 2º, os mesmos critérios traçados pela norma estadual, cujo conteúdo, inclusive, foi inspirado naquela, conforme a seguir também se transcreve:

Art. 4º. Os órgãos e entidades adotarão a dispensa de licitação, na forma eletrônica, nas seguintes hipóteses:

[...]







www.tcees.tc.br















§ 2º. Considera-se ramo de atividade a partição econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas.

Ocorre, que a norma federal transcrita foi alterada pela Instrução Normativa SEGES/MGI nº 8, de 23 de março de 2023, que entrou em vigor, em 2 de maio de 2023, e modificou a redação do § 2º, do art. 4º da IN SEGES/ME nº 67/2023, passando a ter a seguinte redação:

Art. 4°. [...]

- § 2º. Considera-se ramo de atividade a linha de fornecimento registrada pelo fornecedor quando do seu cadastramento no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecerdores (Sicaf), vinculada:
- I. À classe de materiais, utilizando o padrão Descritivo de Materiais (PDM)
   do Sistema de Catalogação de Material do Governo Federal; ou
- II. À descrição dos serviços ou das obras, constante do Sistema de Catalogação de Serviços ou de Obras do Governo Federal (NR)

Verifica-se que o ente federado estadual, ao expedir o ato normativo, não fez qualquer menção à aplicação das IN SEGES/ME nº 67, de 8/07/2021 ou SEGES/MGI nº 8, de 23/03/2023, mas, tão somente, expediu-o com o mesmo conteúdo da primeira norma, sem mencionar as alterações feitas pela segunda, ainda que tenha sido aquele editado, posteriormente, à norma federal modificadora.

Desse modo, pode-se concluir que as alterações realizadas no âmbito federal não foram também previstas na norma estadual, razão pela qual, entende-se que o consulente deve seguir as orientações do art. 92, do Decreto Estadual nº 5352-R, para o fim de aferir os critérios qualitativos da dispensa de licitação, nos termos em que dispõe o art. 75, incisos I e II, e § 1º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, salvo se existir orientação diversa, mediante eventual alteração da referida norma estadual.

Portanto, conclui-se que os questionamentos formulados nos itens "3" e "5" da presente consulta não sejam conhecidos, por não se referirem à aplicação de dispositivos legais e regulamentares, conforme dispõe o art. 122, *caput*, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, Lei Complementar nº



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br









@tceespiritosanto





**621/2012**, e, ainda, por se tratarem de casos concretos, o que é vedado pelo art. **122**, § **1º**, inciso IV, da norma, conforme já explicitado pela <u>Instrução</u> <u>Técnica de Consulta nº 00018/2024-9</u>, que, na oportunidade, se ratifica.

Com relação ao questionamento do item "4", também não merece ser conhecido, em razão de ter sido oportunizada a juntada de um novo parecer pelo consulente, o que foi atendido, apenas, formalmente, eis que, continua não existindo manifestação conclusiva a respeito da temática referida, o que ofende o art. 122, § 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 621/2012.

Ratificando o entendimento do Corpo Técnico, quanto aos itens "1" e "2", tendo em vista que as análises de admissibilidade já foram realizadas com resultados positivos, conforme a Instrução Técnica de Consulta nº 00018/2024-9, responde-se, em relação ao mérito, da seguinte forma:

a) Item "1": O art. 75, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, ao utilizarse da expressão "despendido no exercício financeiro", impõe a
observância do valor total da contratação, o que deve ser aferido,
somando-se os montantes de todas as contratações realizadas em
um exercício financeiro, por uma única unidade gestora, em relação
a objetos de naturezas semelhantes, entendidos como tais, os que
têm ramos de atividades afins. Dessa forma, conforme questiona o
consulente, a norma referenciada não diz respeito aos "valores
empenhados", "liquidados" ou "pagos", referentes ao orçamento
vigente, mas, sim, aos valores contratados com objetos
semelhantes, eis que é o somatório destes, em um mesmo
exercício financeiro, por uma mesma unidade gestora, que deve
ser levado em consideração, para se averiguar o cabimento ou não
de dispensa de licitação.

b) Item "2": A autarquia estadual consulente deve seguir as orientações do art. 92, do Decreto Estadual nº 5352-R, para o fim



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br













de aferir o limite do valor da dispensa de licitação, nos termos do art. 75, incisos I e II e § 1°, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, salvo se existir orientação diversa, mediante eventual alteração da referida norma estadual.

#### 2. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES), acompanhando o entendimento do Corpo Técnico e do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

#### **SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO**

Conselheiro Relator

#### **ACÓRDÃO**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário desta Corte de Contas, ante as razões expostas pelo relator em:

- **3.1** Conhecer da presente consulta e, no mérito, dar-lhe parcial provimento, não conhecendo dos itens "3", "4" e "5" e, conforme fundamentação supracitada e conhecimento dos itens "1" e "2";, nos seguintes termos:
- 3.1.1 os questionamentos formulados nos itens "3" e "5" da presente consulta não se referem à aplicação de dispositivos legais e regulamentares, conforme dispõe o art. 122, caput, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, Lei Complementar nº 621/2012, e, ainda, por se tratarem de casos concretos, o que é vedado pelo art. 122, § 1º, inciso IV, da norma, conforme já explicitado pela Instrução Técnica de Consulta nº 00018/2024-9;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br













- **3.1.2** o questionamento do item "4", foi oportunizada a juntada de um novo parecer pelo consulente, o que foi atendido, apenas, formalmente, eis que, continua não existindo manifestação conclusiva a respeito da temática referida, o que ofende o art. 122, § 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 621/2012;
- **3.1.3** os questionamentos "1" e "2", tendo em vista que as análises de admissibilidade já foram realizadas com resultados positivos, conforme a Instrução Técnica de Consulta nº 00018/2024-9, responde-se, em relação ao mérito, da seguinte forma:
  - a) Item "1": O art. 75, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, ao utilizar-se da expressão "despendido no exercício financeiro", impõe a observância do valor total da contratação, o que deve ser aferido, somando-se os montantes de todas as contratações realizadas em um exercício financeiro, por uma única unidade gestora, em relação a objetos de naturezas semelhantes, entendidos como tais, os que têm ramos de atividades afins. Dessa forma, conforme questiona o consulente, a norma referenciada não diz respeito aos "valores empenhados", "liquidados" ou "pagos", referentes ao orçamento vigente, mas, sim, aos valores contratados com objetos semelhantes, eis que é o somatório destes, em um mesmo exercício financeiro, por uma mesma unidade gestora, que deve ser levado em consideração, para se averiguar o cabimento ou não de dispensa de licitação.
  - b) Item "2": A autarquia estadual consulente deve seguir as orientações do art. 92, do Decreto Estadual nº 5352-R, para o fim de aferir o limite do valor da dispensa de licitação, nos termos do art. 75, incisos I e II e § 1º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, salvo se existir orientação diversa, mediante eventual alteração da referida norma estadual."
- 3.2 Dar ciência ao Consulente do teor da presente decisão;
- 3.3 Arquivar os autos após seu trânsito em julgado.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br









@tceespiritosanto





Assim, em razão do pedido de vista formulado, apresento as considerações a seguir.

Antes, destaco que estou acompanhando o Conselheiro Relator em relação aos pressupostos de admissibilidade, bem como da fundamentação do Voto do Relator 06945/2024-1, relativamente ao conhecimento parcial da presente consulta, sendo que, apresento, apenas, proposta no que se refere a parte dispositiva do voto.

### 2. DISPOSITIVOS:

Ante o exposto, acompanhando a Área Técnica, o Ministério Público de Contas e o eminente Relator, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

# LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA Conselheiro

## ACÓRDÃO:

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Colegiado do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

**1. CONHECER** da presente consulta, em relação aos questionamentos formulados nos itens 1 e 2, para no mérito, respondê-la no seguinte sentido:

(**Item 1)** - Qual a base a ser utilizada/compreendida no termo do inciso I, do art. 1°, do art. 75, da Lei n° 14.133/2021 "despendido no exercício financeiro"? Valores empenhados, liquidados e/ou pagos referentes ao orçamento vigente?

Resp.: O art. 75, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, ao utilizar-se da expressão "despendido no exercício financeiro", impõe a observância do valor total da



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br









@tceespiritosanto





contratação, o que deve ser aferido, somando-se os montantes de todas as contratações realizadas em um exercício financeiro, por uma única unidade gestora, em relação a objetos de naturezas semelhantes, entendidos como tais, os que têm ramos de atividades afins. Dessa forma, conforme questiona o consulente, a norma referenciada não diz respeito aos "valores empenhados", "liquidados" ou "pagos", referentes ao orçamento vigente, mas, sim, aos valores contratados com objetos semelhantes, eis que é o somatório destes, em um mesmo exercício financeiro, por uma mesma unidade gestora, que deve ser levado em consideração, para se averiguar o cabimento ou não de dispensa de licitação.

(Item 2) - Como o critério de aferição foi alterado no âmbito federal, o IDAF é obrigado a seguir o Decreto atual nº 5352-R, ou seja, é obrigado a aferir o limite de valor para se dispensar a licitação pelo art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, utilizando apenas o CNAE? E as subclasses deste código quando há divergência de ser da mesma natureza?

**Resp.:** A autarquia estadual consulente deve seguir as orientações do art. 92, do Decreto Estadual nº 5352-R, para o fim de aferir o limite do valor da dispensa de licitação, nos termos do art. 75, incisos I e II e § 1º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, salvo se existir orientação diversa, mediante eventual alteração da referida norma estadual."

- **2.** NÃO CONHECER da presente consulta, em relação aos questionamentos formulados nos itens 3 e 5, por não se referirem à aplicação de dispositivos legais e regulamentares, conforme dispõe o art. 122, *caput*, da Lei Complementar Estadual 621/2012, bem como por se tratarem de casos concretos, vedado pelo art. 122, § 1°, inciso IV, da referida lei, conforme fundamentação do voto;
- 3. NÃO CONHECER da presente consulta, em relação ao questionamento formulado no item 4, em razão do não atendimento do requisito de admissibilidade disposto no art. 122, § 1º, inciso V, da Lei Complementar Estadual 621/2012, conforme fundamentação do voto;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br







@tceespiritosanto





- 4. Dar ciência ao Consulente do teor da presente decisão;
- 5. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br









@tceespiritosanto

