



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Processo nº: 463094/2021 **PGE net** 2021.02.008714
Origem/Interessado Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
Assunto: Consulta acerca da possibilidade de contratação por dispensa licitação, na forma do art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93 para realização de revisão técnica e proposta de adequação e atualização do Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado de Mato Grosso – ZSEE/MT.
Parecer nº 3.707/SGAC/PGE/2021
Data: 06/12/2021
Procurador: Leonardo Vieira de Souza

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 24, XIII, DA LEI Nº 8.666/93. ZONEAMENTO SOCIOECONÔMICO ECOLÓGICO. JUSTIFICATIVA DE PRELO E DEMONSTRAÇÃO DA RAZÃO DA ESCOLHA DO FORNECEDOR. POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO PARCIAL ADIANTADO. CONDES. ALTERAÇÕES NA MINUTA CONTRATUAL. REAVALIAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO. RECOMENDAÇÕES DE CONFORMIDADE.

1. CONSULTA

Trata-se de consulta acerca da possibilidade de contratação por dispensa de licitação, na forma do art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, da Universidade Federal de Viçosa – UFV, tendo como interveniente a Fundação Arthur Bernardes (FUNARBE), para realização de revisão técnica e proposta de adequação e atualização do Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado de Mato Grosso – ZSEE/MT.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

No início deste procedimento, proferiu-se parecer jurídico a respeito da possibilidade, em abstrato, da contratação direta que ora se pretende aperfeiçoar, o que foi apreciado no Parecer nº 2.949/SGAC/PGE/2021 (fls. 92-113), em que foram indicados requisitos e condicionantes para a aludida contratação.

Os autos foram instruídos nos termos do *checklist* de fls. 420-421v.

Às fls. 369-370, constam três questionamentos específicos acerca da contratação: (i) se são suficientes os documentos comprobatórios do preço praticado e de sua vantajosidade para a contratação; (ii) se é permitido o adiantamento de pagamento à UFV com a finalidade de mobilização da equipe e início dos trabalhos, por se tratar de instituição sem fins lucrativos; e (iii) se enseja conflito de interesse o fato de a UFV já ter sido contratada pela Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso (FAMATO) para realizar estudo que teve por objeto avaliar e analisar, criticamente, a proposta do ZSEE/MT vigente.

O contrato tem valor de R\$ 2.403.726,33 (dois milhões quatrocentos e três mil reais setecentos e vinte e seis reais e trinta e três centavos).

É o que importa relatar.

Antes de iniciar a avaliação jurídica da presente contratação, vale anotar que a análise levada a efeito no parecer anteriormente apresentado neste processo permanece válida, razão pela qual funcionará como premissa, sendo este parecer jurídico a verificação concreta da instrumentalização da contratação a ser efetivada, razão pela qual as duas análises jurídicas devem ser vistas em caráter de complementaridade.

2. LIMITES E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

Cumprindo delinear os limites e o alcance da atuação desta consultoria jurídica, tem-se que o parecer jurídico exarado pela Procuradoria-Geral do Estado veicula opinião

74,932,094
17
0.04





Governo do Estado de Mato Grosso PGE - Procuradoria Geral do Estado

estritamente jurídica, desvinculada dos aspectos técnicos que envolvam a presente demanda, a exemplo de informações, documentos, especificações técnicas, justificativas e valores, os quais são presumidamente legítimos e verdadeiros, em razão, inclusive, dos princípios da especialização e da segregação de funções, regentes da atuação administrativa.

O parecer, portanto, é ato administrativo formal opinativo exarado em prol da segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei.

3. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1. Requisitos gerais para a dispensa de licitação

O artigo 2º da Lei 8.666/93 prevê a exigência de licitação para as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações efetuadas pela Administração Pública com terceiros, ressalvando, no entanto, as hipóteses previstas na referida lei. Tal dispositivo regulamenta o disposto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal.

A exigência de licitação decorre da necessidade de obtenção da melhor contratação, com a escolha da proposta mais vantajosa à Administração. Saliente-se, ademais, que o artigo 37, XXI da Constituição Federal prevê a possibilidade de lei ordinária fixar hipóteses em que a licitação deixa de ser obrigatória.

Sendo assim, a Lei 8.666/93 prevê nos artigos 17, incisos I e II, hipóteses de licitação dispensada; no artigo 24, hipóteses de dispensa e, no artigo 25 as hipóteses de inexigibilidade de licitação, que são as modalidades de contratação direta.

A diferença substancial existente entre a dispensa e a inexigibilidade de licitação é que nos casos de inexigibilidade não há possibilidade de competição, porque só há um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração, sendo que nos casos de dispensa



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

a possibilidade de competição é latente, no entanto, a lei faculta a dispensa do processo licitatório deixando a decisão à Administração, no exercício de sua competência discricionária.

Verifica-se, assim, que a licitação é a regra, no entanto, quando inviável a competição, ela será inexigível. Havendo possibilidade de competição deverá haver licitação, ressalvados os casos previstos em lei.

Para dispensar a licitação, o gestor da coisa pública deve verificar se a situação enfrentada encontra abrigo em uma das hipóteses taxativamente elencadas no art. 24 da Lei 8.666/93, não podendo o administrador ampliar o rol fixado pelo legislador.

A propósito, colaciona-se a doutrina de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹, *in verbis*:

Não é permitido qualquer exercício de criatividade ao administrador, encontrando-se as hipóteses de licitação dispensável previstas expressamente na lei, *numerus clausus*, no jargão jurídico, querendo significar que são apenas aquelas hipóteses que o legislador expressamente indicou que comportam dispensa de licitação (p. 289).

No caso, pretende o órgão executor se valer da hipótese inscrita no art. 24, XIII da Lei 8.666/93, no qual prevê:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação Direta sem Licitação, 5^a. ed., Brasília Jurídica, 2004.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Como se vê, a hipótese tratada pelo legislador autoriza a dispensa de licitação para contratação de instituição brasileira, sem fins lucrativos e de inquestionável reputação ético-profissional, que tenha por objetivo desenvolver, com base no respectivo estatuto, atividades relacionadas à pesquisa, ensino, desenvolvimento institucional ou recuperação social do preso. São estes, portanto, os requisitos específicos a serem observados para a contratação, minuciosamente tratados adiante.

O processo administrativo que instrumentalizará referida dispensa de licitação, guardará, com todo o rigor, as demais regras gerais, aplicáveis aos procedimentos de contratação direta, assim como as regras específicas tratadas anteriormente.

Em atenção à hipótese inserida ao inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/93, o Tribunal de Contas da União, em dezembro de 1997, editou o Enunciado de Súmula 250, com o objetivo de estabelecer parâmetros ao objeto contratual:

Súmula nº 250 – A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei no 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.

3.2. A dispensa de licitação prevista no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93 e o enquadramento do caso aos requisitos específicos para contratação

A premissa básica que se deve levar em consideração quando da contratação por dispensa de licitação é a existência das exigências do art. 26 da Lei nº 8.666/93:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço.
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Os incisos I e IV não tem aplicação neste caso, então, são dispensados de análise. É preciso, portanto, que o processo seja instruído com a demonstração da razão da escolha do fornecedor ou executante e com a justificativa de preço, disposições contidas nos incisos II e III do dispositivo acima citado.

A escolha do fornecedor ou executante, neste caso, se confunde com a própria verificação do enquadramento da situação fática à hipótese legal de dispensa de licitação. Sobre isso, é preciso maior aprofundamento.

A Súmula nº 250 do Tribunal de Contas da União prescreve como se aplica o art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93:

Súmula 250: A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro o art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver **nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado**, além de **comprovada a compatibilidade com os preços de mercado**.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Marçal Justem Filho, sustenta ser essencial a existência de pertinência absoluta entre o objeto pretendido pela Administração e o objeto social da contratada, vejamos:

“(…) somente se configuram os pressupostos do dispositivo quando o objeto da contratação inserir-se no âmbito de atividade inerente e próprio da instituição. (…)

Justamente por isso, não há cabimento invocar o inc. XIII para produzir a execução de objeto que não é inerente à atividade própria da instituição, no âmbito daquelas funções explicitamente indicadas no texto legislativo. Muito menos cabível é desnaturar o fim da instituição para agregar outros objetivos, de exclusivo interesse da Administração, que são encampados pela entidade privada como forma de captar recursos para sua manutenção.”
(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2009. P.315)

No Acórdão 2669/2016, o TCU entendeu ser necessário também que a contratada tenha capacidade para prestar o objeto:

A entidade contratada por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93, deve comprovar indiscutível capacidade para a execução do objeto pactuado por meios próprios e de acordo com as suas finalidades institucionais, sendo regra a inadmissibilidade de subcontratação. (Acórdão 2669/2019. Plenário. Relator: Benjamim Zymler)

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso também já analisou a referida hipótese de dispensa na Resolução de Consulta nº 22/2014:

Ementa: PREFEITURA DE VÁRZEA GRANDE. CONSULTA. LICITAÇÕES. DISPENSA. ARTIGO 24, XIII, DA LEI Nº 8.666/1993. REQUISITOS E DEFINIÇÕES: 1) Nas contratações diretas amparadas no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, exige-se o cumprimento dos



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

seguintes requisitos: a) a instituição que se pretende contratar deve ser **brasileira e não ter fins lucrativos; ser incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional**, ou dedicar-se à recuperação social do preso; e, **possuir inquestionável reputação ético profissional**; b) comprovação da estrita **compatibilidade e do nexo entre o objeto a ser contratado e os objetivos sociais da instituição contratada**; c) **demonstração de que a contratada dispõe de estrutura própria adequada e suficiente para o cumprimento do objeto da avença, vedada a possibilidade de subcontratações**; e, d) o cumprimento das exigências insculpidas nos incisos do parágrafo único do artigo 26 da Lei de Licitações, mormente as justificativas da contratação, da escolha do fornecedor e do preço. 2) A expressão “desenvolvimento institucional”, insculpida no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, deve ser interpretada com prudência e parcimônia, sob pena de albergar contratações diretas que violem a regra de realização de licitação pública consagrada no inciso XXI do artigo 37 da CF/88. 3) Na opção da licitação dispensável, mormente aquela amparada pelo inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, **não se admitem as terceirizações de pessoal, bem como a contratação de serviços que se prestam ao suprimento de necessidades permanentes da Administração contratante**. 4) Em regra, a adoção da hipótese de licitação dispensável prevista no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993 **prescinde da inviabilidade de competição**, desde que plenamente justificada. **Contudo, existindo várias instituições sem fins lucrativos que preencham os requisitos legais para a hipótese de dispensa de licitação em comento e que estejam aptas a contratar aquele determinado objeto com a Administração, torna-se necessária a promoção de um processo seletivo que assegure tratamento igualitário a todas as interessadas, a exemplo da realização de uma chamada pública ou de um concurso de projetos**. 5) Para o balizamento e a justificativa dos valores das contratações diretas amparadas no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993 **não é suficiente a comprovação de preços por meio de contratos firmados entre a Instituição pretendida e outros órgãos/entidades da Administração, tendo em vista que deve ser demonstrado que tais preços são compatíveis com aqueles praticados no mercado**.

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por LEONARDO VIEIRA DE SOUZA, 07168166441. Para visualizar o original, acesse o site <http://pasta.pge.mt.gov.br/8280/autenticidade-documento/abr/ConferenciaDocumento.do>, informe o processo 463094/2021 - SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e o código 4A5E5C

Sobre o tema, a Advocacia Geral da União editou a Orientação Normativa nº 14,



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

de 1º de abril de 2009, com o seguinte teor:

Os contratos firmados com as fundações de apoio com base na dispensa de licitação prevista no inc. XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, **devem estar diretamente vinculados a projetos com definição clara do objeto e com prazo determinado, sendo vedadas a subcontratação; a contratação de serviços contínuos ou de manutenção; e a contratação de serviços destinados a atender as necessidades permanentes da instituição.**

A vedação à subcontratação, à contratação de serviços contínuos ou destinados às necessidades permanentes da instituição foram objeto de apreciação pelo TCU no Acórdão 3193/2014 – Plenário, nos quais a Corte de Contas decidiu que:

A entidade contratada por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93, deve comprovar indiscutível capacidade para a execução do objeto pactuado por meios próprios e de acordo com as suas finalidades institucionais, sendo regra a inadmissibilidade de subcontratação.

Nas contratações de entidades sem fins lucrativos com esteio no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93, é admissível a prestação de serviços auxiliares por terceiros – referentes a partes não relevantes do objeto da contratação e a complementação do quadro de pessoal da contratada, de acordo com as necessidades impostas pela situação.

De tudo isso é possível concluir que os requisitos para a contratação por dispensa de licitação em referência são:

- a) tratar-se de instituição brasileira;
- b) existir previsão no seu regimento ou estatuto de atuação nas áreas de pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional;
- c) deter inquestionável reputação ético-profissional;



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

- d) não possuir finalidade lucrativa;
- e) a impossibilidade de a instituição atuar como mera intermediária na prestação dos serviços contratados;
- f) prova de que o contratado dispõe de estrutura adequada e suficiente à prestação do objeto, vedada a subcontratação do serviço contratado, a exceção de serviços auxiliares referentes a partes não relevantes do objeto da contratação;
- g) pertinência absoluta entre o objeto pretendido pela Administração e o objetivo social da contratada;

A justificativa da contratação consta às fls. 119-126, no Estudo Técnico Preliminar – ETP nº 01/2021/SISOT/SAPGPP/SEPLAG, em que se fez constar a necessidade da contratação em face das exigências legais de realização do zoneamento socioeconômico ecológico em Mato Grosso, da desatualização da proposta realizada em 2018, das respostas à consulta pública formulada, da ausência de pessoal técnico capacitado no corpo permanente do Estado para apreciação multidisciplinar dos temas que envolvem o zoneamento como um todo e da própria indicação para tanto realizada pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente SEMA/MT.

O enquadramento como instituição brasileira e a previsão no seu regimento ou estatuto de atuação nas áreas de pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional bem como a ausência de finalidade lucrativa constam à fl. 120, em que há o detalhamento da finalidade da instituição a ser contratada e da interveniente.

Às fls. 344-357, constam atestados de reputação ético-profissional e de capacidade técnica da FUNARBE.

A reputação da Universidade Federal de Viçosa, afora a natureza pública da instituição de ensino, é fato axiomático, de amplo conhecimento, independentemente de prova *in*



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

concreto, o que pode ser confirmado pela análise do perfil dos profissionais envolvidos no projeto e será apreciado ainda neste parecer.

De qualquer modo, a capacidade da UFV também resta demonstrada às fls. 138-158, por declaração de capacidade técnica, demonstração do histórico da entidade, indicação das principais atividades realizadas que se vinculam ao objeto contratual e exposição do corpo gestor e docente, formado majoritariamente por doutores nas respectivas áreas de conhecimento. Isso também demonstra a pertinência absoluta entre o objeto pretendido pela Administração e o objetivo social da contratada.

A impossibilidade de a instituição atuar como mera intermediária na prestação dos serviços contratados foi objeto da cláusula 3.1.1, "m", da minuta de contrato:

m) É vedada a subcontratação do objeto pactuado, total ou em partes, por parte da CONTRATADA, excetuados os serviços acessórios.

Um último ponto é digno de nota a respeito do assunto, e refere-se mais uma vez à possibilidade de competição no ambiente da licitação dispensável. Se houvesse apenas uma entidade apta a prestar o serviço, em qualquer hipótese, estar-se-ia falando de inexigibilidade de licitação, e não de dispensa. A lei escolheu, por manifestação da vontade política, situações em que o administrador poderia dispensar a licitação. Não o fez para que, sempre que houvesse mais de um ente a ser contratado, fosse realizada a licitação mesmo assim ou qualquer outro procedimento competitivo. Para eliminar casuísmos e desvios de finalidade, de todo modo, a lei também exige que o gestor apresente a razão de escolha do contratado. Essas razões, por óbvio, são atreladas ao interesse público, não podendo nunca decorrer de vontade egoísta do administrador. Segue-se a lógica de que todos os atos administrativos devem respeitar princípios como a isonomia e a impessoalidade, além da busca pela eficiência e pela melhor contratação em prol do serviço público.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Sempre que houver mais de uma entidade apta à prestação do serviço em alguma das modalidades de dispensa de licitação previstas em lei, não se pode dizer ser imprescindível a realização de licitação ou de uma mini licitação de criação do administrador, a fim de realizar algum tipo de competição.

O que se precisa é que haja a demonstração da razão da escolha do fornecedor. Essas razões precisam ser republicanas, refletindo o interesse público manifestado, com vinculação necessária aos fins buscados pelo gestor público na tomada de decisão a respeito daquela contratação. Do mesmo modo, o preço não precisa necessariamente ser o mais barato ou fruto de um processo competitivo pelo melhor preço. A lei dispensa justamente esse tipo de procedimento.

O preço, diz a lei, deve ser justificado. E, por óbvio, se houver mais de uma entidade que preste o mesmo serviço, nas mesmas condições, com a mesma capacitação, com os mesmos profissionais, ou seja, com identidade entre todas as características, não haveria como a Administração justificar a escolha daquele preço, se não fosse o mais barato.

Essa constatação não parece possível, no entanto. Afinal, não se poderia exigir que a Administração sempre buscasse todas as entidades do país que se enquadrassem nos requisitos legais para o objeto a ser contratado. Essa exigência é própria da licitação. Não se coaduna com a ideia de dispensa. Aqui, por exemplo, trata-se de serviço a ser prestado pela Universidade Federal de Viçosa. Haveria a necessidade de o Estado buscar com todas as universidades públicas brasileiras, para promover uma mini competição entre elas ou alguma espécie de concurso? Afastar-se-ia a ideia do legislador. O que se exige, repita-se, é a demonstração da razão da escolha do contratado e a justificativa do preço.

Jorge Ulisses Jacoby², inclusive citando entendimento do próprio TCU (Acórdão TCU nº 114/1999 - Plenário), assim se manifesta sobre o assunto:

² FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. Contratação Direta sem Licitação. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 502.



Governo do Estado de Mato Grosso PGE - Procuradoria Geral do Estado

Cabe obter-se que a licitação não é o único meio de garantir a efetividade dos princípios de isonomia e da impessoalidade. Segundo, o legislador pátrio não pode abrir, ao seu talento, possibilidades de contratação direta sem acatamento ao princípio da licitação se não tiver a sustentá-lo outro princípio, também consignado na Constituição Federal.

É importante lembrar que a inviabilidade de competição só é requisito para a contratação direta por inexigibilidade, conforme expressamente estabelece o art. 25. **Não se pode criar, pela via doutrinária, palavras que não existem na lei! Logo, mesmo existindo várias instituições com igualdade de condições se forem exatamente iguais, o que é pouco provável-, a escolha pode ser feita por uma pesquisa de preços, por exemplo. Mais adequado seria que a justificativa da escolha do contratado tivesse relação com a capacidade da instituição e o objeto do contrato, e não só com o preço.**

Em importante acórdão, o TCU firmou entendimento sobre essa questão e definiu que **“atendidos os demais requisitos postos em lei” (art. 24, XIII), enseja a dispensa de licitação, mesmo quando a competição se revela viável”**.

E, se restar alguma dúvida, esclarece-se que, além dos requisitos mais objetivos acima citados, para justificar a razão de escolha do contratado nessa hipótese de dispensa de licitação, deve o administrador indicar aspectos como a capacidade técnica da instituição, serviços anteriormente prestados, capacitação dos profissionais envolvidos para execução do serviço, prazo de entrega do que se contrata adequado às necessidades do administrador, bem como quaisquer outras características que sirvam à demonstração de que aquela escolha representa efetivamente o interesse público manifestado naquele procedimento de contratação direta.

Com relação à justificativa do preço, importante ressaltar que ela deve evidenciar a **razoabilidade dos preços contratados**, demonstrando ser esse valor adequado, compatível e proporcional ao custo do bem que se pretende adquirir. Tal comprovação se dará através de



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

ampla pesquisa de preços praticados no mercado, de forma a demonstrar que o preço indicado é compatível com os preços apurados na pesquisa.

É inegável que a pesquisa de preços representa importante instrumento para as contratações administrativas e a correta aplicação dos recursos públicos. Como exemplo, sua utilidade é relevante para a escolha da modalidade licitatória, a análise da vantajosidade na prorrogação contratual e o estabelecimento de critérios de aceitabilidade de preços.

Vale observar que a jurisprudência do TCU é firme em indicar que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Desse modo, ainda que a Administração utilize mecanismos para o recebimento de propostas de interessados, como a “coleta de preços” ou a utilização do sistema de Cotação Eletrônica, é necessário levar aos autos a prévia justificativa do preço.

Cabe, aqui, citar jurisprudência do TCU a respeito do tema:

A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: **no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo**, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os **preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas** (TCU. Acórdão 1565/2015-Plenário).

Em procedimento de dispensa de licitação, devem constar, no respectivo processo administrativo, **elementos suficientes para comprovar a compatibilidade dos preços a contratar com os vigentes no mercado ou com os fixados por órgão oficial competente**, ou, ainda, com os que constam em sistemas de registro de preços (TCU. Acórdão 1607/2014-Plenário).



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

No caso específico da dispensa de licitação fundamentada no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, ainda que o dispositivo não fale expressamente sobre a necessidade de demonstração que os preços contratados são compatíveis com os preços de mercado, a doutrina é pacífica nesse sentido:

“O inciso XVI não contemplou a exigência prevista no inciso VIII, alusiva à compatibilidade do preço contratual com o praticado no mercado. **Aplicam-se, nesse ponto, as considerações realizadas sobre o inc. XIII. Tal como ali exposto, o silêncio do dispositivo não pode ser ignorado.** No entanto, isso não autoriza contratações desastrosas. Se o valor previsto pelo contratado for disparatado, existindo alternativas muito mais razoáveis no mercado, é dever da Administração buscar a solução economicamente mais eficiente.” (Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 8.666/93. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019. p. 549).

Desse modo, além da demonstração de que o preço cobrado é aquele praticado pela pretensa contratada em outras contratações semelhantes, quem envolvam objetos idênticos ou com parâmetros semelhantes, a justificativa do preço deve buscar também identificar outros preços praticados no mercado, a fim de evitar que aquela contratação seja feita "no escuro" quanto à razoabilidade do preço pago, o que redundaria, eventualmente, em incorreção de gasto público, a ensejar a responsabilização dos envolvidos pela má escolha administrativa.

No presente caso, o objeto a ser contratado é multidisciplinar, envolvendo diversas áreas de conhecimento. A prestação que se espera decorre de caráter específico do Estado de Mato Grosso, sem que haja outro serviço idêntico já prestado, ao que consta nos autos. É que o zoneamento de um Estado é completamente diferente do outro, dadas as condições sociais, econômicas e ecológicas de cada parte do Brasil. Além do mais, não há zoneamento anterior em Mato Grosso. O estudo que se pretende contratar, por outro lado, é de revisão de um





Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

zoneamento efetivado, e não propriamente a confecção inicial do zoneamento. Todas essas características podem servir a justificar a dificuldade de comparação de preços de mercado para verificação da vantajosidade da contratação.

No presente processo, os documentos anexados aos autos, de todo modo, parecem ser suficientes para identificação da razoabilidade dos preços praticados, especialmente no que tange à adequação dos preços ora cobrados com aqueles cobrados anteriormente em situações semelhantes pela instituição a ser contratada. A isso, some-se o fato de que se trata de instituição sem fins lucrativos, uma universidade pública federal.

A comprovação da razoabilidade do preço, portanto, constante às fls. 161-200 e consolidada em mapa comparativo anexado às fls. 366-367, demonstra-se suficiente à contratação que se pretende firmar.

Veja-se que há justificativa da compatibilidade de valores orçados em outros projetos semelhantes da UFV, com maior ou menor extensão, mas que indicam proximidade dos preços globais praticados. É relevante anotar também que se trata de declaração formulada pela reitora da universidade, documento dotado de presunção de legitimidade, legalidade e boa-fé, portanto. A isso, ainda, deve-se somar a indicação de que parte dos valores a serem pagos decorre do pagamento de percentuais decorrentes de resoluções publicadas em 2000 e 2004 pela UFV e, notadamente, pela declaração da universidade de que todas as despesas realizadas serão comprovadas ao final do projeto (fl. 199).

Nessa mesma linha, tem-se também que outra parte das quantias que integram os custos a serem suportados nesta contratação decorre de valores de bolsas que correspondem aos praticados por agências oficiais de fomento, notadamente CAPES, BIP-B e FAPEMIG (fl. 200). Isso também reforça a razoabilidade da composição dos custos, afastando qualquer ideia de preço acima daquele que é praticado no mercado ou pela própria instituição a ser contratada.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Resta demonstrada a razoabilidade do preço a ser contratado, portanto.

3.3. Possibilidade de pagamento de adiantamento e existência de recursos para realização da despesa

A composição da execução contratual prevê pagamento adiantado de valores, antes do efetivo início das entregas por parte da contratada, sob o argumento de que, por se tratar de instituição pública sem fluxo de caixa para início dos trabalhos e tendo em vista a existência de custos necessariamente atrelados ao início da execução do objeto contratado, face às características específicas do que se contrata. Questiona-se, nessa linha, se é juridicamente possível a realização de pagamento por adiantamento, sem que ainda haja a efetiva entrega por parte da contratada.

De início, vale salientar que a nova lei de licitações e contratos administrativos, a Lei nº 14.133/21, trouxe previsão expressa da possibilidade de antecipação do pagamento, como consta no art. 145, § 1º: *“A antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta”*. A lei traz, ainda, a possibilidade de se exigir garantia contratual como condição para o pagamento antecipado e prevê a necessária devolução do valor adiantado em caso de o objeto não ser executado no prazo contratual.

A presente contratação, realmente, não se dá com base na nova lei de licitações, mas essa novidade legislativa decorre justamente de entendimento jurisprudencial anterior, já aplicável à Lei nº 8.666/93:

A jurisprudência do TCU também é firme no sentido de admitir o pagamento antecipado apenas em condições excepcionais, contratualmente



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

previstas, sendo necessárias ainda garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto (Acórdão nº 1614/2013)

Não obstante a correção da falha, ele considerou pertinente reforçar o entendimento de que a realização de pagamentos antecipados aos contratados somente poderá ocorrer com a conjunção dos seguintes requisitos: I) previsão no ato convocatório; II) existência, no processo licitatório, de estudo fundamentado comprovando a real necessidade e economicidade da medida; e III) estabelecimento de garantias específicas e suficientes, que resguardem a Administração dos riscos inerentes à operação. Considerando que tais requisitos não se fizeram presentes no caso examinado, o relator propôs e o Plenário decidiu expedir determinação corretiva à municipalidade (Acórdão nº 1341/2010)

Sobre o tema, a Advocacia Geral da União lançou a Orientação Normativa nº 37:

A ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTO SOMENTE DEVE SER ADMITIDA EM SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS, DEVIDAMENTE JUSTIFICADA PELA ADMINISTRAÇÃO, DEMONSTRANDO-SE A EXISTÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO, OBSERVADOS OS SEGUINTE CRITÉRIOS: 1) REPRESENTAR CONDIÇÃO SEM A QUAL NÃO SEJA POSSÍVEL OBTER O BEM OU ASSEGURAR A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO, OU PROPICIAR ECONOMIA DE RECURSOS; 2) EXISTÊNCIA DE PREVISÃO NO EDITAL DE LICITAÇÃO OU NOS INSTRUMENTOS FORMAIS DE CONTRATAÇÃO DIRETA; E 3) ADOÇÃO DE INDISPENSÁVEIS GARANTIAS, COMO AS DO ART. 56 DA LEI Nº 8.666/93, OU CAUTELAS, COMO POR EXEMPLO A PREVISÃO DE DEVOLUÇÃO DO VALOR ANTECIPADO CASO NÃO EXECUTADO O OBJETO, A COMPROVAÇÃO DE EXECUÇÃO DE PARTE OU ETAPA DO OBJETO E A EMISSÃO DE TÍTULO DE CRÉDITO PELO CONTRATADO, ENTRE OUTRAS.

No presente caso, entendo que há demonstração de interesse público na realização do adiantamento, porque, de fato, a complexidade do objeto a ser contratado, os custos envolvidos para início dos trabalhos e a condição de instituição pública da contratada sugerem



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

realmente não ser possível assegurar a prestação do serviço sem que haja o tal pagamento adiantado. Essa é, aliás, a manifestação que consta nos autos, emitida pela própria UFV. Tal condição consta nos documentos que instruem a presente contratação direta. Os dois primeiros requisitos trazidos pela AGU restam preenchidos, portanto,

Parece prudente, de todo modo, e isso não se verifica nos presentes autos, que **conste na minuta contratual a previsão expressa de devolução dos valores adiantados em caso de inexecução contratual por parte da contratada a tempo e modo pactuados**, no que se terá por atendido o terceiro requisito da orientação normativa acima reproduzida.

Para finalizar o presente tópico, é pertinente registrar que consta nos autos, à fl. 418, nota de empenho no valor total da contratação que se pretende firmar, o que comprova a existência de recursos para fazer frente às despesas objeto do contrato.

3.4. Requisitos de habilitação, análise da minuta contratual e submissão do processo ao CONDES

Este processo aportou na Procuradoria para realização da presente análise em 06/12/2021, no período da tarde, havendo solicitação verbal de que retorne à área técnica para submissão do processo à análise do CONDES em 07/12/2021 no período da manhã. Essa urgência na tramitação dos autos impede que se proceda, neste momento, a uma análise minuciosa das cláusulas contratuais e dos documentos de habilitação da contratada, mas também não impede que se exare a presente manifestação conclusiva, especialmente porque os principais requisitos para a contratação puderam ser verificados e examinados nesta análise.

Diante disso, apesar de, neste ponto, a avaliação jurídica não ser exauriente, há alguns pontos dignos de nota que precisam ser externados:

- 1) é necessária a juntada dos documentos de habilitação da interveniente, porque



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

haverá repasse de recursos do Estado em seu nome;

- 2) a minuta do contrato deverá ser avaliada para que nela conste:
- a. a previsão da devolução dos valores adiantados em caso inexecução por parte da contratada;
 - b. a impossibilidade não só da subcontratação do objeto principal, mas principalmente a impossibilidade manifestada pela própria UFV de que as prestações principais sejam executadas por terceiros, o que não afasta a possibilidade de contratação de serviços de terceiros para realização de atividades acessórias;
 - c. a impossibilidade de alteração do corpo técnico constante na proposta sem a anuência da contratante;
 - d. a forma como as parcelas contratadas serão entregues e atestadas para realização dos respectivos pagamentos;
 - e. a necessidade e o momento em que a contratada prestará contas das despesas efetuadas na execução contratual, como consta em sua própria proposta;
- 1) tendo em vista o valor da contratação, há necessidade da sua aprovação pelo CONDES.

3.5. Inexistência de conflito de interesses diante dos documentos carreados aos autos

Um dos questionamentos especificamente formulados nesta consulta reside na verificação da eventual existência de conflito de interesse em razão de a UFV aparentemente



UNIPGE/SEPLAG
Fis. 443
Rub. [assinatura]

Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

já ter sido contratada pela Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso (FAMATO) para realizar estudo que teve por objeto avaliar e analisar, criticamente, a proposta do ZSEE/MT vigente.

Ao que se verifica dos autos, não há qualquer comprovação da existência dessa contratação no presente processo. Não fica claro também se a contratação foi de professores da UFV ou da própria entidade. Não se sabe também se se trata dos mesmos professores que compõem o corpo técnico. Também não se sabe especificamente o que a FAMATO eventualmente contratou, em que condições e exatamente para que análise. Enfim, não há dados suficientes para averiguação de conflito de interesses.

De qualquer sorte, não há fundamento legal para gerar impedimento da contratação nessa espécie, notadamente porque a contratada é instituição pública, sem fins lucrativos e dotada de comprovada reputação ético-profissional.

Se há dúvida por parte do gestor, de todo modo, deve este realizar diligências para avaliação dos fatos levantados para que forme sua opinião, sendo relevante anotar que, a princípio, do ponto de vista jurídico, não se verifica tal conflito de interesses, sendo necessário que haja forte demonstração desse desvio por parte da contratada com força capaz de atrapalhar o interesse público subjacente à finalidade da presente contratação.

4. CONCLUSÃO

Pelo exposto, **opino pela possibilidade de contratação por dispensa de licitação, na forma do art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, da Universidade Federal de Viçosa UFV, tendo como interveniente a Fundação Arthur Bernardes (FUNARBE), para realização de revisão técnica e proposta de adequação e atualização do Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado de Mato Grosso – ZSEE/MT,** desde que observadas as seguintes condicionantes:



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

- a) haja a juntada dos documentos de habilitação da interveniente, porque haverá repasse de recursos do Estado em seu nome;
- b) seja feita a revisão de todos os documentos de habilitação, inclusive quanto à validade dos documentos apresentados que podem ter vencido durante o procedimento;
- c) haja reavaliação da minuta do contrato para que nela conste:
- I. a previsão da devolução dos valores adiantados em caso inexecução por parte da contratada; *4.1.2*
 - II. a impossibilidade não só da subcontratação do objeto principal, mas principalmente a impossibilidade manifestada pela própria UFV de que as prestações principais sejam executadas por terceiros, o que não afasta a possibilidade de contratação de serviços de terceiros para realização de atividades acessórias; *200 não tem*
 - III. a impossibilidade de alteração do corpo técnico constante na proposta sem a anuência da contratante; *125*
 - IV. a forma como as parcelas contratadas serão entregues e atestadas para realização dos respectivos pagamentos; *3 meses 28*
 - V. a necessidade e o momento em que a contratada prestará contas das despesas efetuadas na execução contratual, como consta em sua própria proposta; *cronograma*
- a) tendo em vista o valor da contratação, que haja a sua aprovação pelo CONDES.



UNIPGE/SEPLAG
Fls. 445
Rub. [assinatura]

Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Em tempo, registra-se que, em face da urgência solicitada na devolução dos autos, não foram analisados especificadamente os documentos de habilitação nem houve análise minudenciada da minuta de contrato, sendo os apontamentos aqui manifestados, nesses pontos específicos, não exaurientes.

É o parecer, à apreciação superior.

Leonardo Vieira de Souza

Procurador do Estado

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por LEONARDO VIEIRA DE SOUZA:07168166441. Para visualizar o original, acesse o site <http://paista.pge.mt.gov.br:8280/autenticidade-documento/abrirConferenciaDocumento.do>, informe o processo 463094/2021 - SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e o código 4A5E5C



Missão:

"Exercer com exclusividade e excelência a Advocacia Pública do Estado de Mato Grosso, mediante a representação judicial e a consultoria jurídica dos seus órgãos e entidades, visando a garantia do interesse público e dos princípios constitucionais".

Processo n.	463094/2021 - PGE.Net 2021.02.008714
Interessado(a)	SEPLAG - SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
Assunto:	Licitações - Modalidade / Limite / Dispensa / Inexigibilidade

DESPACHO:

1. Após detida análise dos Autos, **HOMOLOGA-SE** o Parecer 3707/SGAC/PGE/2021 da lavra do Procurador (a) do Estado Dr. (a) Leonardo Vieira Souza, por seus próprios fundamentos jurídicos.

2. Encaminhem-se os autos à origem.

Cuiabá, 07 de dezembro de 2021.

WALDEMAR PINHEIRO DOS SANTOS
Subprocurador-Geral de Aquisições e Contratos



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

PGE
Fls. 447

Missão:

“Exercer com exclusividade e excelência a Advocacia Pública do Estado de Mato Grosso, mediante a representação judicial e a consultoria jurídica dos seus órgãos e entidades, visando a garantia do interesse público e dos princípios constitucionais”.

DESPACHO

Restitui-se os autos do processo 2021.02.008714 com a análise jurídica do(a) Procurador(a) Leonardo Vieira Souza devidamente homologada pelo Subprocurador-Geral de Aquisições e Contratos Waldemar Pinheiro dos Santos para conhecimento e providências de praxe.

Cuiabá, 07 de dezembro de 2021.

Livia Lorena Mendes de Oliveira
Chefe de Gabinete
Subprocuradoria-Geral de Aquisições e Contratos

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por LIVIA LORENA MENDES DE OLIVEIRA-73404950100. Para visualizar o original, acesse o site <http://pasta.pge.mt.gov.br/8280/autenticidade-documento/abrirConferenciaDocumento.do>, informe o processo 463094/2021 - SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e o código 4A605B



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Processo nº: 463094/2021 **PGE net** 2021.02.008714
Origem/Interessado Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
Assunto: Análise da minuta contratual.
Parecer nº 4.028/SGAC/PGE/2021
Data: 21/12/2021
Procurador: Leonardo Vieira de Souza

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ZONEAMENTO SOCIOECONÔMICO ECOLÓGICO. ANÁLISE DA MINUTA CONTRATUAL. LEGALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise acerca da minuta contratual a ser formalizada entre a Universidade Federal de Viçosa - UFV, tendo como interveniente a Fundação Arthur Bernearde (FUNARBE), e o Estado de Mato Grosso, quanto a acordo de parceria para pesquisa e extensão universitária para realização de revisão técnica e proposta de adequação e atualização do Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado de Mato Grosso - ZSEE/MT.

Imperioso destacar que, no início deste procedimento, foram proferidos dois pareceres por esta Procuradoria-Geral do Estado: (i) Parecer nº 2.949/SGAC/PGE/2021 (fls. 92-113), acerca da possibilidade, em abstrato, da contratação direta que ora se pretende aperfeiçoar; e (ii) Parecer nº 3.707/SGAC/PGE/2021 (fls. 423-447), que tratou da possibilidade de instrumentalização desta contratação.

Os autos foram instruídos nos termos do *checklist* de fls. 420-421v.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

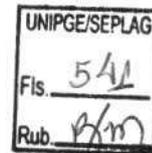
Posteriormente, foram juntados os seguintes documentos:

- Documentos de habilitação jurídica, fls. 448-48;
- Súmula do CONDES 30ª Reunião Ordinária 09/12/2021, fl. 485;
- Ratificação de dispensa de licitação nº 014/2021/SEPLAG, fls. 486-488;
- Termo de Referência, fls. 493-510;
- Minuta Contrato Nº 064/2021/SEPLAG, fls. 511-536;
- Despacho de encaminhamento, fls. 537-538.

Retornam os autos para análise jurídica tendo em vista que, na primeira análise, não foi possível verificar com profundidade a minuta de contrato e também porque houve muitas alterações na minuta inicialmente enviada.

A consultante informa que não houve o saneamento de apontamento realizado em parecer anteriormente ofertado, qual seja, a previsão da *impossibilidade não só da subcontratação do objeto principal, mas principalmente a impossibilidade manifestada pela própria UFV de que as prestações principais sejam executadas por terceiros, o que não afasta a possibilidade de contratação de serviços de terceiros para realização de atividades acessórias.*

Em seguida, especifica a necessidade de análise de 7 (sete) pontos da minuta do contrato: (i) no tocante aos termos utilizados na Cláusula Primeira; (ii) quanto às atribuições da Fundação Apoio, representada pela interveniente contratual; (iii) quanto à possibilidade de realizar pagamento diretamente ao Interveniente Fundação Arthur Bernardes, conforme



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

previsto na Cláusula Quarta, (iv) em relação à Cláusula Sexta que trata da propriedade intelectual e da criação protegida; (v) quanto a legalidade da Cláusula Décima Primeira que tratam da vigência e prorrogação contratual; (vi) Cláusula Décima Oitava que trata dos bens; e (vii) a Cláusula Vigésima Primeira que elege o foro da Justiça Federal, Subseção Judiciária de Viçosa, Estado de Minas Gerais para dirimir dúvidas e litígios.

O contrato tem valor de R\$ 2.403.726,33 (dois milhões quatrocentos e três mil reais setecentos e vinte e seis reais e trinta e três centavos).

É o relatório.

Antes de iniciar a avaliação jurídica da presente contratação, vale anotar que as análises levadas a efeito nos pareceres anteriormente apresentados neste processo permanecem válidas, razão pela qual funcionarão como premissas, tratando este parecer jurídico apenas da análise de minuta contratual a ser celebrada entre as partes, razão pela qual as três análises jurídicas devem ser vistas em caráter de complementaridade.

2. LIMITES E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

Cumprindo delinear os limites e o alcance da atuação desta consultoria jurídica, tem-se que o parecer jurídico exarado pela Procuradoria-Geral do Estado veicula opinião estritamente jurídica, desvinculada dos aspectos técnicos que envolvam a presente demanda, a exemplo de informações, documentos, especificações técnicas, justificativas e valores, os quais são presumidamente legítimos e verdadeiros, em razão, inclusive, dos princípios da especialização e da segregação de funções, regentes da atuação administrativa.

O parecer, portanto, é ato administrativo formal opinativo exarado em prol da segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

3. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1. Dos requisitos da minuta contratual

No que tange à **minuta do contrato**, as exigências legais constam no artigo 55 da Lei nº 8.666/1993:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - Os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigibilidade, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Quanto ao **inciso I**, denota-se que consta na Cláusula Primeira da minuta, que especifica o objeto da contratação; quanto ao **inciso II**, verifica-se que foi preenchido pela Cláusula Segunda, que trata do plano de trabalho, define os objetivos, planejamento, atividades e atribuições de cada uma das partes, entre outras informações; no que concerne ao



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

inciso III, verifica-se que a Cláusula Quarta trata do o preço e das condições de pagamento, entretanto, não há na minuta qualquer menção à critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento, do que se presume que a opção foi por preço unitário dividido em parcelas de entregas, conforme consta no plano de trabalho.; o Anexo II – DO CRONOGRAMA DE ENTREGA E PAGAMENTO, da minuta do edital, atende ao **inciso IV**, apresentando o cronograma de entrega com especificação dos serviços e prazo para efetivação.

Além disso, em atenção ao **inciso V**, consta na minuta do contrato a dotação orçamentária:

ÓRGÃO/ ENTIDADE	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	PROJETO/ ATIVIDADE	NATUREZA DE DESPESA	FONTE	VALOR
SEPLAG	11601	2025	339039	100	R\$ 2.403.723,33

Os incisos **VI e X** tratam de hipóteses que não se amoldam ao presente caso, sendo desnecessária a previsão contratual.

O **inciso VII** estabelece a necessidade de que contenha expressamente na minuta os direitos, responsabilidades, penalidades aplicáveis e valores das multas aplicáveis. Em atendimento ao dispositivo, a Cláusula Terceira da minuta trata das responsabilidades das partes e a Cláusula Décima Quinta prevê que os contratantes estarão sujeitos às sanções previstas nas leis que regem o instrumento contratual. Os casos de rescisão estão elencados na Cláusula Décima Sétima, que trata das hipóteses de extinção do contrato, conforme determina o **inciso VIII**, mas não há reconhecimento dos direitos da Administração nos casos em que a rescisão se der com base no art. 77 da Lei nº 8.666/93, conforme determina o **inciso IX**, o que deveria constar na minuta, mas não representa óbice ao prosseguimento do feito, porque a



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

cláusula de rescisão é genérica, prevendo todos os efeitos legais, o que certamente, caso ocorra, demandará apreciação no caso concreto, valendo destacar que a presente contratação ocorre com uma Universidade pública federal, o que, sem dúvida, diminui os riscos do ajuste.

Não há na minuta contratual a previsão de vinculação ao termo de inexigibilidade, de acordo com **inciso XI**, o que também não representa óbice à assinatura do contrato, uma vez que se trata de consectário legal.

Inexiste também previsão da legislação aplicável aos casos omissos, em consonância com o **inciso XII**, o que também deveria constar na minuta, mas não representa óbice à assinatura do contrato pelas mesmas razões mencionadas no parágrafo anterior.

Por fim, consta nas alínea “h” do item 3.1.1 e “h” do item 3.1.2 a obrigação da Contratada e da Fundação de Apoio em manter todas as condições de habilitação e qualificações exigidas, em observância ao **inciso XIII**.

Imperioso destacar que as recomendações exaradas no Parecer nº 3.707/SGAC/PGE/2021, fls. 423/445, em relação à minuta contratual foram atendidas, com exceção da item C.iii, conforme consta no despacho da área demandante.

As ausências apontadas acima devem ser sopesadas pelo gestor, com base nos argumentos ora expendidos, para que decida pela assinatura do contrato ou não.

3.2. ANÁLISE DOS ITENS APONTADOS NA CONSULTA

Neste tópico, serão abordados os itens específicos apontados pela consulente.

O primeiro ponto é o objeto do contrato, em que se questiona se haveria algum problema em consta o objeto como uma *cooperação técnica e científica e acordo de parceria para pesquisa e extensão universitária*, mesmo sendo este o caso de um "contrato



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

administrativo por procedimento licitatório":

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

1.1. O presente Contrato tem por objeto a cooperação técnica e científica entre os CONTRATANTES para revisão técnica e proposta de adequação e atualização do Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado do Mato Grosso (ZSEE/MT – versão 2018), a ser executado nos termos do Plano de Trabalho, anexo.

1.2. A Universidade Federal de Viçosa, nos termos deste contrato e com a intermediação da FUNARBE, efetuará a revisão e atualização dos estudos do Zoneamento Socioeconômico Ecológico de Mato Grosso (ZSEE/MT) 2018.

Não há qualquer problema nas menções apontadas, seja porque a expressão "acordo" está embutida dentro do gênero "contrato", representando um acordo de vontade entre as partes que celebram um negócio jurídico entre si, seja porque a ideia de cooperação técnica para pesquisa e extensão decorre do objeto mesmo da dispensa de licitação, embasada no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, que permite a contratação sem licitação de *"instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos"*, que é exatamente o presente caso. Ademais, o *nomem juris* de "cooperação técnica" não tem o condão de desnaturar a natureza própria do contrato administrativo, que atende a todos os requisitos legais para tanto.

Ainda quanto a isso, vale apontar que, no presente caso, não houve procedimento licitatório, tendo este sido dispensado na forma acima delineada.

Outro item questionado, sem maiores explicações do porquê, é o 3.1.3., que trata das atribuições e responsabilidades da FUNARBE, que figura como interveniente neste contrato. A análise das cláusulas ali previstas não aponta para qualquer ilegalidade no



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

procedimento, já que a Fundação, no caso, funcionará como intermediadora financeira do ajuste, sendo também brasileira, sem fins lucrativos e de objeto semelhante ao da própria contratada. Representa o meio como a contratada exerce a gestão dos repasses financeiros por ela recebidos, em procedimento validado pela Advocacia Geral da União, em relação à Universidade Federal de Viçosa. Não há qualquer vício no procedimento, especialmente por não se verificar intuito lucrativo da fundação, o que se confirma pela previsão contida na alínea "f":

- f) Restituir ao CONTRATANTE os saldos financeiros remanescentes, pertinentes ao seu respectivo aporte, não utilizados no objeto pactuado, no prazo máximo de 60 (sessenta), dias contados da data do término da vigência ou da denúncia deste Contrato; sendo OBRIGATÓRIA a destinação destes valores para outro projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação da Universidade Federal de Viçosa para o Estado de Mato Grosso.

Disso se verifica que a interveniente devolverá ao Estado eventuais valores não utilizados na execução do objeto contratual, com a previsão específica de que tal quantia deve ser utilizada em projeto conjunto com a contratada, o que também é razoável, tendo em vista que o presente contrato é por preço unitário. Se se desse com qualquer entidade privada, haveria lucro. No caso, o valor retornará aos cofres do Estado, estando apenas vinculado a futura atividade em parceria com a UFV.

Os mesmos apontamentos aplicam-se ao item 3 da consulta.

Consta na consulta, ainda, questionamento não especificado sobre a cláusula que trata da propriedade intelectual. A cláusula sexta da minuta do contrato não apresenta qualquer irregularidade, assegurando às partes apenas que o resultado da exploração intelectual será de cada uma na medida proporcional de sua participação. Isso não afeta o objeto do contrato nem a entrega contratada, que será do Estado contratante com base em trabalho realizado pela contratada.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

A cláusula de vigência do contrato também não apresenta qualquer problema, prevendo apenas a possibilidade de sua prorrogação, o que, certamente, não demandará aumento de custos, por se tratar de objeto unitário com preço unitário. Isso, de todo modo, não afasta a possibilidade, mesmo que inesperada, de se precisar de mais tempo para concluir as entregas previstas em contrato, o que demandará, e isso é passível de validação se presentes os requisitos autorizadores, prorrogação da vigência contratual.

A cláusula décima oitava, também apontada na consulta, prevê o seguinte:

CLAUSULA DÉCIMA OITAVA – DOS BENS

18.1. Após execução integral do objeto desse Contrato, os CONTRATANTES concordam que os bens patrimoniais, materiais permanentes ou equipamentos adquiridos serão revertidos à CONTRATADA, diretamente ao campus SEDE.

Basicamente, diz-se que o que a contratada adquirir no bojo deste contrato, ao final, será seu. Essa cláusula somente é necessária para a relação entre contratada e interveniente, tendo em vista que esta administra e gere os recursos do contrato, nada tendo relação com o Estado, razão pela qual não apresente defeito algum.

Por fim, tem-se questionamento sobre a eleição do foro na Subseção Judiciária de Viçosa, na Justiça Federal de Minas Gerais, o que também não apresenta qualquer defeito. Como, no caso, as eventuais discussões envolverão instituição da União, a Justiça Federal de fato seria competente para qualquer discussão e a definição do foro como sendo em Mato Grosso ou na sede da contratada insere-se no espectro de disponibilidade do gestor, não se apresentando como desarrazoada ou excessivamente onerosa ao Estado, especialmente diante da digitalização dos processos atualmente e da mera eventualidade de demanda nesse sentido. Vale salientar, nesse ponto, que ambas as instituições são públicas e sediadas em Estados distintos, então, necessariamente esse aparente problema seria enfrentado por alguma das partes. O fato de o foro ser mais benéfico à contratada não é ilegal nem torna a ação do gestor



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

do Estado indevida. Tal escolha, repita-se, está embutida no poder negocial das relações estabelecidas para firmamentos dos contratos, até mesmo os da Administração.

4. CONCLUSÃO

Pelo exposto, **opina-se pela legalidade da minuta de contrato apresentada.**

É o parecer, à apreciação superior.

Leonardo Vieira de Souza

Procurador do Estado

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por LEONARDO VIEIRA DE SOUZA.07168166441. Para visualizar o original, acesse o site <http://pasta.pge.mt.gov.br:8280/autenticidade-documento/abrirConferenciaDocumento.do>, informe o processo 463094/2021 - SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e o código 4B2058



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Missão:

"Exercer com exclusividade e excelência a Advocacia Pública do Estado de Mato Grosso, mediante a representação judicial e a consultoria jurídica dos seus órgãos e entidades, visando a garantia do interesse público e dos princípios constitucionais".

Processo n.	463094/2021 - PGE.Net 2021.02.008714
Interessado(a)	SEPLAG - SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
Assunto:	Licitações - Modalidade / Limite / Dispensa / Inexigibilidade

DESPACHO:

1. Após detida análise dos Autos, **HOMOLOGA-SE** o Parecer 4028/SGAC/PGE/2021 da lavra do Procurador (a) do Estado Dr. (a) Leonardo Vieira Souza, por seus próprios fundamentos jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à origem.

Cuiabá, 21 de dezembro de 2021.

WALDEMAR PINHEIRO DOS SANTOS
Subprocurador-Geral de Aquisições e Contratos



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Missão:

“Exercer com exclusividade e excelência a Advocacia Pública do Estado de Mato Grosso, mediante a representação judicial e a consultoria jurídica dos seus órgãos e entidades, visando a garantia do interesse público e dos princípios constitucionais”.

DESPACHO

Restitui-se os autos do processo 2021.02.008714 com a análise jurídica do(a) Procurador(a) Leonardo Vieira Souza devidamente homologada pelo Subprocurador-Geral de Aquisições e Contratos Waldemar Pinheiro dos Santos para conhecimento e providências de praxe.

Cuiabá, 21 de dezembro de 2021.

Evalton Rocha dos Santos Júnior
Assessor
Subprocuradoria-Geral de Aquisições e Contratos