



PARECER DA PROCURADORIA

Processo nº 6717/2023.

Protocolo nº 7832/2023 (*protocolado em 18/09/2023*).

Ofício Administrativo nº 833/2023.

Autoria: CARLITO VETTORACI LOPES DE ALMEIDA – Diretor Geral - CML.

Assunto: Solicita autorização para contratação de empresa especializada em fornecimento diário de recortes eletrônicos dos diários oficiais em nome da Câmara Municipal de Linhares, através de e-mail.

Ementa: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. DISPENSA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM FORNECIMENTO DIÁRIO DE RECORTES ELETRÔNICOS DOS DIÁRIOS OFICIAIS EM NOME DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES. ANÁLISE DA MODALIDADE LICITATÓRIA DEFINIDA, BEM COMO ANÁLISE DA MINUTA DE CONTRATO. POSSIBILIDADE.

RELATÓRIO

A Diretoria de Suprimentos submete o presente processo para análise e parecer acerca da (*im*)possibilidade da modalidade licitatória definida para a contratação de empresa especializada em fornecimento diário de recortes eletrônicos dos diários oficiais em nome da Câmara Municipal de Linhares, através de e-mail.

A Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, nos termos da **Lei Federal nº 14.133/2021**, disciplina que o procedimento licitatório se inicia com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, o que se verifica nos autos em questão.

Os autos vieram instruídos com:

- a) **Solicitação/requisição** de necessidade de contratação de empresa especializada em fornecimento diário de recortes eletrônicos dos diários oficiais em nome da Câmara Municipal de Linhares, através de e-mail, em fls. 02/03;
- b) **Termo de Referência** (TR) às fls. 04/15;
- c) **Autorização da Presidência** da Câmara Municipal de Linhares/ES, em fls. 18;



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

- d) Despacho da Diretoria de Suprimentos em fls. 22/24, informando valores levantados junto ao Paineis de Preços e no Banco de Preços – NP Tecnologia. Com *fito* de aumentar a cesta de preços, fora enviado pedido de cotação a diversas empresas, entretanto, apenas a empresa ACR 117 RECORTES DE DIÁRIOS OFICIAIS LTDA apresentou orçamento;
- e) Publicação no diário oficial do Estado do Espírito Santo, em fls. 26/28; Publicação no *sítio* da Câmara Municipal de Linhares em fls. 29/30; Orçamento Prévio em fls. 31/41;
- f) Relatório de Cotação, em fls. 42/46 *por meio banco de preços; compras governamentais* em fls. 47/113, 115/136 e; Paineis de Preços em fls. 114; Despacho da Diretoria de Suprimentos decidindo pelo *prosseguimento do processo*;
- g) Preço Médio da Proposta de Preços Simples em fls. 141/142;
- h) **Vencedores de Preços Simples** em fls. 143; Valores médios de reserva orçamentária, em fls. 144; Ordenação de despesa em fls. 146;
- i) Documentação da empresa vencedora: Cartão CNPJ em fls. 148; Certidão Negativa do Estado do Rio de Janeiro em fls. 149; Certificado FGTS em fls. 150; Certidão Negativa Municipal de Rio de Janeiro em fls. 151; Certidão Negativa Trabalhista em fls. 152; Certidão Negativa União em fls. 153; Email enviado a empresa vencedora solicitando os seguintes documentos: *a) Certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica b) Declaração de Inexistência de Menores no Quadro de Trabalho*;
- j) Nota de Pré Empenho, em fls. 157; Despacho do Setor de Suprimentos, informando que a empresa vencedora fora convocada a apresentar os documentos *a) Certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica b) Atestado de Capacidade Técnica c) Contrato Social*;
- k) Despacho Final da Diretoria de Suprimentos solicitando parecer à *honrosa* Procuradoria;
- l) Detalhamento da natureza da despesa em fls. 166/175; Relação de compras por período em fls. 176/210; **minuta de contrato** em fls. 211/221; Detalhamento das Sanções Vigentes à empresa vencedora, não possuindo registro;
- m) Documentação da empresa vencedora: Cartão CNPJ em fls. 148 - 223; Certidão Negativa do Estado do Rio de Janeiro em fls. 149 - 225; Certificado FGTS em fls. 150 - 226; Certidão Negativa Municipal de Rio de Janeiro em fls. 151 - 227; Certidão Negativa Trabalhista em fls. 152 - 228; Certidão Negativa União em fls. 153 - 229; Declaração de inexistência de menor em fls. 224.

É o que importa relatar.



DA MANIFESTAÇÃO TÉCNICA JURÍDICA

A Procuradoria da Câmara Municipal de Linhares, enquanto órgão consultivo, deve prestar consultoria jurídica, ou seja, possui legitimidade para manifestar-se **somente quanto à legalidade da ação administrativa**, nunca quanto à sua conveniência e/ou oportunidade, matéria de competência do **administrador público**, e não da Procuradoria que lhe dá assessoramento jurídico.

Saliente-se que a presente manifestação toma por base, *exclusivamente*, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Assim, cabe à assessoria jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, **não lhe competindo adentrar nos aspectos relacionados à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Câmara Municipal de Linhares**, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Faz-se necessário registrar também que esta Procuradoria da Câmara Municipal de Linhares é um órgão *meramente* consultivo, emitindo-se pareceres *strictum* jurídico-opinativo, estando as autoridades competentes desvinculadas a seguir, ante a ausência de força vinculante. *Destarte*, compete ao presente órgão tão somente a análise das questões jurídicas a ela direcionadas. Não diferente, disciplina o notório doutrinador Dr. Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 252) que ensina que os **“atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres”**, não tendo o condão compulsório do presente parecer deste Órgão consultivo às decisões do Gestor.

DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Importante *consignar* que a nova Lei de Licitações, notadamente sob nº 14.133/2021, em seu artigo 194 disciplina que sua vigência se dará no momento de sua publicação, qual seja 01 de abril de 2021, *vejamos*:

Art. 194. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Entretanto, também afirma em seu art. 191 e 193 que a Administração Pública poderá optar (durante o prazo de dois anos contados a partir de abril de 2021) por licitar conforme os critérios da Nova Lei ou pela disciplina das leis anteriores enquanto estas ainda não são revogadas, por tanto, a Administração Pública pode utilizar tanto as regras de contratação da antiga lei quanto da nova lei, *vejamos*:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

*Parágrafo único. Na hipótese do **caput** deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do **caput** do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.*

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - em 30 de dezembro de 2023: (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)

a) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)

b) a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)

c) os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)

Ante a todo o exposto, alicerçado à fundamentação apresentada, **utilizar-se-á os trâmites licitatórios disciplinados insculpido no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, em atenção as alterações promovidas pelo Decreto nº 11.317, de 29 de dezembro de 2022.** Pois bem, adentremos a análise ao *caso in concreto*.

Cumprir destacar que a Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) prevê uma série de hipóteses, excepcionais e taxativas, em que é permitido ao ente público contratar com dispensa de licitação.

O tema de **dispensa** é insculpido no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, em atenção as alterações promovidas pelo decreto nº 11.317, de 29 de dezembro de 2022, tratando-se de situação de aplicabilidade de dispensa de licitação, tendo em vista que o valor da licitação se encontra dentro do limite estabelecido de R\$ 57.208,33 (cinquenta e sete mil, duzentos e oito reais e trinta e três centavos), *vejamos*:

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;

(...)



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 182 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, DECRETA:

Art. 1º Ficam atualizados os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, na forma do Anexo.

(Art. 75, caput, inciso II - R\$ 57.208,33 (cinquenta e sete mil duzentos e oito reais e trinta e três centavos). Grifo nosso.

No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, *vejamos* a Lei de Licitação 14.133/2021:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Importante *consignar* que não houve a apresentação de ETP (Estudo Técnico Preliminar) nos autos, *entretanto*, a título de reforço argumentativo, a elaboração do ETP é facultada nas hipóteses de contratação



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

direta, conforme se extrai do art. 8º da Instrução Normativa 40/2020. Apesar de a Instrução Normativa fazer referência à Lei nº 8.666/1993, observa-se que a própria Lei nº 14.133/2021, no capítulo referente às Disposições Transitórias e Finais, outorga a possibilidade de se aplicar hipóteses previstas na legislação e que façam remissão à Lei nº 8.666/93.

Há a juntada de **Termo de Referência**, em fls. 04/15.

*Destarte, houve **pesquisa de preços**, sendo levantados valores junto ao Painel de Preços e no Banco de Preços – NP Tecnologia. Com *fito* de aumentar a cesta de preços, fora enviado pedido de cotação a diversas empresas, entretanto, apenas a empresa ACR 117 RECORTES DE DIARIOS OFICIAIS LTDA apresentou orçamento. Consigna-se ainda que houve publicação no diário oficial do Estado do Espírito Santo, em fls. 26/28; Publicação no *sítio* da Câmara Municipal de Linhares em fls. 29/30; Orçamento Prévio em fls. 31/41; Relatório de Cotação, em fls. 42/46 *por meio banco de preços; compras governamentais* em fls. 47/113, 115/136 e; Painel de Preços em fls. 114.*

Após a vasta pesquisa de preços em tentativa de aumentar a cesta de preços, houve a juntada de Preço Médio da Proposta de Preços Simples em fls. 141/142; Valores médios de reserva orçamentária, em fls. 144; Ordenação de despesa em fls. 146 e; sendo declarada a empresa **ACR 117 RECORTES DE DIARIOS OFICIAIS LTDA** como **vencedora**, em fls. 143;

Quanto ao tema de fracionamento de despesa, vejamos como o tema é disciplinado no Manual de Compras Diretas do TCU (Tribunal de Contas da União), a *saber*:

“Outro importante aspecto relacionado à dispensa por baixo valor é a caracterização de fracionamento de despesa, o que caracterizaria a dispensa indevida. O fracionamento ocorre quando são realizadas, no mesmo exercício, de mais de uma compra direta de objetos de mesma natureza que, apesar de individualmente inferiores a R\$ 15.000,00 ou R\$ 8.000,00 (conforme o caso), ultrapassem o limite quando somadas.

Nesse caso, cabe à Administração identificar o critério que defina se dois objetos são distintos ou se pertencem à mesma natureza, caso em que, juntos, compartilhariam um único limite de dispensa pelo valor. A aplicação da regra no caso concreto é problemática tendo em vista a inexistência de um critério objetivo capaz de definir se objetos distintos guardariam semelhança a ponto de serem considerados como de “mesma natureza”, sendo difícil afirmar quando a realização de mais de uma dispensa seria considerado mero parcelamento, e quando configuraria fracionamento da despesa (o que seria uma dispensa indevida).

De forma inversa, existe clara orientação do TCU a respeito das situações em que estaria configurado o fracionamento de despesa, em grande parte caracterizado pela falta de planejamento de suas aquisições, conforme se verifica no Acórdão nº 1.084/2007 do Plenário, e em muitos outros.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Acórdão nº 1.084/2007 Plenário

Realize o planejamento prévio dos gastos anuais, de modo a evitar o fracionamento de despesas de mesma natureza, observando que o valor limite para as modalidades licitatórias é cumulativo ao longo do exercício financeiro, a fim de não extrapolar os limites estabelecidos nos artigos 23, § 2º, e 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. Adote a modalidade adequada de acordo com os arts. 23 e 24 da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, de modo a evitar que a eventual prorrogação do contrato administrativo dela decorrente resulte em valor total superior ao permitido para a modalidade utilizada, tendo em vista a jurisprudência do Tribunal".

Como bem salientado pela *honrosa* Diretoria de Suprimentos em fls. 164, a "Lei nº 14.133/2021 não define o que é a natureza do objeto, cabendo então a cada órgão, em seu ente federativo, realizar a regulamentação quanto ao tema. Considerando que a Câmara Municipal de Linhares não possui regulamentação para a definição da natureza do objeto, que trata o art. 75 da Lei nº 14.133/2021, foi anexado ao presente processo relatório de contratações realizadas em 2023 (ano do exercício financeiro atual) pela Câmara Municipal de Linhares, visando a análise de compatibilidade entre as atividades para classificação quanto a natureza, onde nota-se que não há fracionamento de despesa".

O objetivo de contratação de empresa especializada em fornecimento diário de recortes eletrônicos dos diários oficiais em nome da Câmara Municipal de Linhares, através de e-mail, **não se trata de despesa fracionada**, tendo em vista a relação de compras por período apresentada em fls. 176/210, não houve compras de produtos/itens/serviços similares.

Oportuno ainda *consignar* que nos termos do *caput* do artigo 95, incisos I e II da Lei 14.133/2021, a *minuta do contrato* é facultada a presente dispensa, vejamos:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor

Apesar de tal ressalva, há nos autos minuta de contrato, notadamente em fls. 211/221. Verifica-se que estão em consonância ao art. 92 da Lei de Licitações 14.133/2021, estando as cláusulas obrigatórias insertas.

Destaca-se ainda que a empresa vencedora **ACR 117 RECORTES DE DIARIOS OFICIAIS LTDA** apresentou a seguinte documentação: Cartão CNPJ em fls. 148 - 223; Certidão Negativa do Estado do Rio de Janeiro em fls. 149 - 225; Certificado FGTS em fls. 150 - 226; Certidão Negativa Municipal de Rio de Janeiro em fls. 151 - 227; Certidão Negativa Trabalhista em fls. 152 - 228; Certidão Negativa União



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

em fls. 153 - 229; Declaração de inexistência de menor em fls. 224; *entretanto*, (i) não há a juntada de contrato social ou outro documento que comprove sua constituição e quadro societário; (ii) não há certidão negativa de falência junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, bem como, (iii) não há atestado de qualificação técnica nos autos.

Ante a todo o exposto, fundamentada art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 c/c o Decreto nº 11.317, de 29 de dezembro de 2022, o caso em tela se trata de forma *incontroversa* de situação de aplicabilidade de dispensa de licitação, não se tratando de fracionamento de despesas o tema enfrentado.

Por fim, cabe ainda consignar que a segregação de funções consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização, com o *fito* de evitar conflitos de interesses, sendo necessário repartir as funções entre os servidores para que não exerçam atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar uma mesma atividade, ou, até mesmo, usurpar competência que não lhe é devida, não possui competência este Órgão Consultivo para opinar sobre o Termo de Referência (fls. 04/15), natureza ou qualificação técnica, quantidade e qualidade do objeto, ficando a presente manifestação adstrita às questões jurídicas.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria OPINA FAVORAVELMENTE À DISPENSA DA REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO para contratação de empresa especializada em fornecimento diário de recortes eletrônicos dos diários oficiais em nome da Câmara Municipal de Linhares, através de e-mail, ante o orçamento acostado ao presente procedimento em fls. 40/41, fundamentada art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 c/c o Decreto nº 11.317, de 29 de dezembro de 2022, pois o caso em tela se trata de forma incontroversa de situação de aplicabilidade de dispensa de licitação, DESDE QUE haja a juntada de (i) contrato social e alterações se houver; (ii) certidão negativa de falência junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e; (iii) atestado de qualificação técnica.

ALERTA-SE A DIRETORIA DE SUPRIMENTOS DESTA CASA, quanto a documentação obrigatória, certidões negativas de seguridade social (INSS) e fiscal (federal, estadual e municipal) – ainda que positivas com efeito de negativas –, e, declaração de inexistência de trabalhador menor no quadro da empresa a ser contratada, bem como certificar a existência de tais documentos nos autos e sua validade, sob pena da sua inexistência configurar ilegalidade.

Consigna-se ainda que a segregação de funções consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização, com o *fito* de evitar conflitos de interesses, sendo necessário repartir as funções entre os servidores para que não exerçam atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar uma mesma atividade, ou, até mesmo, usurpar competência que não lhe é devida, não possui competência este Órgão Consultivo para opinar sobre o Termo de Referência, natureza ou



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

qualificação técnica, quantidade e qualidade do objeto, ficando a presente manifestação adstrita às questões jurídicas.

Tudo consubstanciado nos exatos termos da fundamentação dispendida acima, reiterando-se que o presente parecer possui **caráter meramente opinativo**, facultando-se, portanto, ao gestor público decidir de forma diversa da orientação jurídica delineada se assim o entender.

É o PARECER, s.m.j.

Linhares/ES, 28 de Setembro de 2023.



(Assinado digitalmente)

Julielton Rodrigues

Assessor Especial de Gabinete do Procurador-Geral