



PARECER DA PROCURADORIA

Processo n° 6956/2024.

Protocolo n° 8520/2024 (*protocolado em 27/09/2024*).

Ofício Administrativo n° 1525/2024.

Autoria: CARLITO VETTORACI LOPES DE ALMEIDA.

EMENTA: SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE VIDROS PARA ATENDER AS DEMANDAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES-ES.

RELATÓRIO

A Diretoria de Suprimentos submete o presente processo para análise e parecer acerca da (*im*)possibilidade da modalidade licitatória (*contratação direta – dispensa*) definida para contratação de empresa especializada no fornecimento, instalação, troca e manutenção de vidros, além da remoção e descarte correto de vidros antigos, visando atender à demanda da Câmara Municipal de Linhares/ES.

A Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, nos termos da **Lei Federal n° 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, alicerçado no artigo 53 e 72, inciso III da Lei n° 14.133/2021.

Os autos vieram instruídos com:

- a) **Formalização do pedido** e suas razões, pelo Diretor Geral da Câmara Municipal de Linhares/ES em fl. 02 à Presidência da Câmara Municipal de Linhares;
- b) **Autorização** da Presidência da Câmara Municipal de Linhares/ES em fl. 05, sendo os seguintes membros da Comissão Permanente de Planejamento da Contratação serão responsáveis pelo andamento desse processo: a) Jackson Fabris; b) Jéssyca Marquez Santos Querendo; c) Thales Correia Gomes e; d) Danielli Sant' Ana Bobbio, conforme Portaria Normativa n° 041/2024 de fl. 14.
- c) **Termo de Referência** em fls. 17/31; Documento de Formalização de Pesquisa de Preço em fls. 32/34; Pesquisa de Preço no sítio da Câmara Municipal de Linhares em fl. 35; Publicação no Diário Oficial da Câmara Municipal de Linhares em fls. 36/38; Orçamento Prévio em fls.



- 39/40; Envio de Solicitação de Orçamento por e-mails a diversas empresas em fls. 41/43; Pesquisa no Painel de Preços em fls. 44/48; PNCP em fls. 49/57; **Quadro Comparativo** em fls. 58/60; **Preço Médio** em fl. 63; Valores Médio para Reserva Orçamentária em fl. 64; Ordenação de Despesa em fl. 66; Nota de Pré Empenho em fl. 70; **DECISÃO** do Diretor de Suprimentos em fls. 74/75;
- d) **AVISO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 14/2024** e seus anexos em fls. 77/106; Publicação no PNCP em 12/11/2024 em fl. 107; Publicação no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo em 13/11/2024 em fls. 108/110; Publicação no Sítio da Câmara Municipal de Linhares em fl. 111; Quadro Comparativo em fls. 112/115; Vencedores de Preços Simples à **Walace Vidros Ltda** em fl. 116;
- e) **Documentos da empresa vencedora** em fls. 117/130, *quais sejam*: Cartão CNPJ (fl. 117); Certidão Negativa Estadual ES (fl. 121); Certidão Negativa Falência TJES (fl. 123); Regularidade FGTS (fl. 119); Certidão Negativa Municipal Linhares/ES (fl. 122); Certidão Negativa Trabalhista (fl. 118); Certidão Negativa da União (fl. 120); Declaração de Inexistência de Menores (fl. 130); Consulta Sintegra (fls. 124/125); Contrato Social (fls. 126/129);
- f) Despacho Diretoria de Suprimentos à Procuradoria (fls. 133/137); Relação de Compras por Período (fls. 138/176);

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*. 12^a 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 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)



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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 11.871, de 29 de dezembro de 2023.** 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 de forma direta.

A Câmara Municipal de Linhares, busca por meio do presente Processo Administrativo a contratação de empresa especializada para contratação de empresa especializada no fornecimento, instalação, troca e manutenção de vidros, além da remoção e descarte correto de vidros antigos, visando atender à demanda da Câmara Municipal de Linhares/ES.

Antes de optar pela realização da presente dispensa, a Presidência da Câmara Municipal de Linhares realizou uma cuidadosa análise discricionária, levando em consideração os *princípios da economicidade e a vantajosidade*, nomeando membros da Comissão Permanente de Planejamento e Contratação para realizar Termo de Referência, conforme fl. 05.

Importantíssimo destacar que esta Procuradoria **não possui competência na elaboração do Termo de Referência**, sendo de total competência da Comissão de Planejamento das Contratações Públicas a *responsabilidade de acompanhar todos os trâmites nas ases da contratação, zelando pelo bom andamento em observância ao princípio da celeridade, é imperativo que a equipe de planejamento realize as seguintes diligências: Estudos técnicos preliminares e demais documentos que devam instruir o procedimento administrativo de contratação. Anteprojeto, termo de referência ou projeto básico. Pesquisa de preços de mercado. Mapa de riscos da contratação, quando aplicável. Minuta do edital, do contrato e da ata de registro de preço, quando aplicável, conforme Portaria Normativa nº 02/2024.*

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 11.871, de 29 de dezembro de 2023, 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\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois 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;

(...)

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:



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois 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.

Segundo o artigo 72 da Lei Federal nº 14.133/2021, **o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:**

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Restam satisfeito os incisos I, II, IV, VI, VII, tendo em vista que houve realização de **Termo de Referência** em fls. 17/31; Documento de Formalização de Pesquisa de Preço em fls. 32/34; Pesquisa de Preço no sítio da Câmara Municipal de Linhares em fl. 35; Publicação no Diário Oficial da Câmara Municipal de Linhares em fls. 36/38; Orçamento Prévio em fls. 39/40; Envio de Solicitação de Orçamento por e-mails a diversas empresas em fls. 41/43; Pesquisa no Pannel de Preços em fls. 44/48; PNCP em fls. 49/57; **Quadro Comparativo** em fls. 58/60; **Preço Médio** em fl. 63; Valores Médio para Reserva Orçamentária em fl. 64; Ordenação de Despesa em fl. 66; Nota de Pré Empenho em fl. 70; **DECISÃO** do Diretor de Suprimentos em fls. 74/75.

Quanto ao inciso V, resta-se satisfeito o requisito de habilitação e capacitação ante a documentação acostada em fls. 117/130.

Quanto ao **inciso VIII**, resta-se satisfeito, tendo em vista que todo o Processo Administrativo fora devidamente **autorizado** pela Presidência da Câmara Municipal de Linhares, conforme fl. 05.

AVISO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 14/2024 e seus anexos em fls. 77/106; Publicação no PNCP em 12/11/2024 em fl. 107; Publicação no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo em 13/11/2024 em fls. 108/110; Publicação no Sítio da Câmara Municipal de Linhares em fl. 111; Quadro Comparativo em fls. 112/115; Vencedores de Preços Simples à **Wallace Vidros Ltda** em fl. 116.

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*:



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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.

Conforme fl. 94 do **Termo de Referência**, o tema *restou* disciplinado, tendo em vista que a contratação se dará por meio de Ordem de Fornecimento.

As documentações da **empresa vencedora** restam satisfeita em 117/130, *quais sejam*: Cartão CNPJ (fl. 117); Certidão Negativa Estadual ES (fl. 121); Certidão Negativa Falência TJES (fl. 123); Regularidade FGTS (fl. 119); Certidão Negativa Municipal Linhares/ES (fl. 122); Certidão Negativa Trabalhista (fl. 118); Certidão Negativa da União (fl. 120); Declaração de Inexistência de Menores (fl. 130); Consulta Sintegra (fls. 124/125); Contrato Social (fls. 126/129), **estando a empresa apta, nos termos do Acórdão nº 2.320/2010 da Primeira Câmara do TCU, e, REsp nº 997.259/RS do Superior Tribunal de Justiça (STJ).**

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.

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



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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".

Em análise ao Relatório de Compras (*serviços*) do ano de 2024 em fls. 138/176, como muito bem enfrentado o tema pela Diretoria de Suprimentos em fl. 136, a Câmara Municipal de Linhares não possui regulamentação para a definição da natureza do objeto em questão que trata o art. 75 da lei nº 14.133/2021, é possível observar que não há fracionamento de despesa, onde é possível observar que foram realizadas as seguintes contratações com o sub item MANUTENÇÃO E CONSERV. DE BENS IMÓVEIS:

- *Dispensa N° 000005/2024 no valor global de R\$ 17.152,00 (dezesete mil e cento e cinquenta e dois reais) - Manutenção de sistema fotovoltaico.*
- *Dispensa N° 000013/2024 no valor global de R\$ 470,72 (quatrocentos e setenta reais e setenta e dois centavos) – Manutenção das Tranquetas das portas de alumínio.*

A somatória dessas duas contratações resulta em R\$ 17.622,72 (dezesete mil e seiscentos e vinte e dois reais e setenta e dois centavos), com o valor da proposta recebida, o acumulado passaria a ser R\$ 18.701,82 (dezoito mil e setecentos e um reais e oitenta e dois centavos). Percebe-se que não houveram compras (*serviços*) realizadas com o mesmo objeto *versado* aos autos, **não se tratando de fracionamento de despesas.**

Ante a todo o exposto, fundamentada art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 c/c o Decreto nº 11.871, de 29 de dezembro de 2023, o caso em tela se trata de forma *incontrovertida* de situação de aplicabilidade de **dispensa de licitação**, não se tratando de fracionamento de despesas o tema enfrentado.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria **OPINA FAVORAVELMENTE À DISPENSA DA REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO** para a contratação de empresa especializada no fornecimento, instalação, troca e manutenção de vidros, além da remoção e descarte correto de vidros antigos, visando atender à demanda da Câmara Municipal de Linhares/ES à empresa **WALACE VIDROS LTDA** em fl. 116, fundamentada no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 c/c o Decreto nº 11.871, de 29 de dezembro de 2023, pois o caso em tela se trata de contratação direta na modalidade de *dispensa* de licitação, **não se tratando de fracionamento de despesas.**

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



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

que positivas com efeito de negativas, bem como certificar a existência de tais documentos nos autos e sua validade, sob pena da sua inexistência configurar ilegalidade.

Importantíssimo ainda destacar que esta Procuradoria **não possui competência na elaboração do Termo de Referência**, sendo de total competência da Comissão de Planejamento das Contratações Públicas a *responsabilidade de acompanhar todos os trâmites nas ases da contratação, zelando pelo bom andamento em observância ao princípio da celeridade, é imperativo que a equipe de planejamento realize as seguintes diligências: Estudos técnicos preliminares e demais documentos que devam instruir o procedimento administrativo de contratação. Anteprojeto, termo de referência ou projeto básico. Pesquisa de preços de mercado. Mapa de riscos da contratação, quando aplicável. Minuta do edital, do contrato e da ata de registro de preço, quando aplicável, conforme Portaria Normativa nº 02/2024.*

Por fim, consigna-se 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 a documentação de **AVISO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 14/2024** e seus anexos em fls. 77/106, nem tão pouco ao **Termo de Referência** de fls. 17/31 e fls. 77/106 a *natureza ou 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, 02 de Dezembro de 2024.

(Assinado digitalmente)

Julielton Rodrigues

Assessor Especial de Gabinete do Procurador-Geral