



PARECER DA PROCURADORIA

Processo nº 919/2023.

Protocolo nº 994/2023 (*protocolado em 06/02/2023*).

Ofício Administrativo nº 152/2023.

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

Ementa: INFORMA NECESSIDADE DE REALIZAR SERVIÇO GRÁFICO DE SINALIZAÇÃO VISUAL PARA ATENDER A DEMANDA DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES/ES.

RELATÓRIO E FUNDAMENTAÇÃO

A Diretoria de Suprimentos submete o presente processo para análise e parecer acerca da (*im*)possibilidade de contratação de empresa especializada em produção de material para manutenção da sinalização visual da Câmara Municipal de Linhares, conforme fls. 115/118.

Os autos vieram instruídos com:

- a) Solicitação de autorização para abertura de processo com o fito de contratação direta de empresa especializada na prestação de serviço gráfico de sinalização visual para atender demandas da Câmara Municipal de Linhares, em fls. 02.
- b) Estudo técnico preliminar (ETP), em fls. 07/13;
- c) Estimativa do Preço para Contratação, fls. 14/20;
- d) Autorização da Presidência da Câmara Municipal de Linhares, em fls. 21;
- e) Em fls. 25/44 a diretoria de suprimentos se manifestou no sentido que houve envio de propostas para 14 (quatorze) empresas locais, sendo que apenas 02 (duas) responderam, quais sejam Ativa Comunicação Visual Ltda e J. A Tamandare dos Santos – Comunicação Visual -ME, *entretanto*, segundo despacho de fls. 25, responderam a solicitação de orçamento, mas de forma a se manifestar no sentido de que não iriam fornecer a cotação, devido ao baixo quantitativo, fls. 44;



- f) Tendo em vista que não houve interessados, a Diretoria de Suprimentos em fls. 45/48 entendeu por bem prorrogar, a fim de aumentar a cesta de preço;
- g) Orçamento prévio e novo envio às empresas, em fls. 52/67;
- h) Orçamento respondido pela empresa GRAFICA ROMA CNPJ 47.362.201/0001-00, em fls. 68;
- i) Orçamento respondido pela empresa GRAFICA BORGES LTDA CNPJ 29.213.563/0001-44, em fls. 69;
- j) Pesquisa de preços no site <http://paineldepregos.planejamento.gov.br> em fls. 70; Contrato de execução de serviços fotográficos pela UNIÃO por intermédio do TRT 24ª em fls. 71/100;
- k) Preço médio da proposta de preços simples, em fls. 101; Quadro comparativo em fls. 102/103;
- l) **Vencedores de preço simples**, em fls. 104 – GRÁFICA ROMA LTDA;
- m) Ordenação de Despesas (fls. 107); nota de pré empenho (fls. 111);
- n) Despacho da Diretoria de Suprimentos, em fls. 115/118;
- o) Certidões negativa de débitos trabalhistas (fls. 121); CNPJ ativo (fls. 122); Certidão Negativa Débitos Estaduais (fls. 123); Certidão Negativa Recuperação Judicial (fls. 124); **Empregador não cadastrado CNPJ/CEI** Caixa Econômica Federal, não sendo possível atestar se a Empresa Gráfica Roma Ltda estaria ou não regular junto ao recolhimento do FGTS (fls. 125); Certidão de Débitos Municipais (fls. 126); Certidão de Débitos União (fls. 127);
- p) Relação de compras, fls. 128/135;

Este é o *breve relatório*.

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 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:



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

Cumpre 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;

(...)

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.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

§ 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.

A Diretoria de Suprimentos realizou pesquisas de preços, cujo critério de julgamento adotado no tipo de Menor Preço por lote (lote único), sendo expedida solicitação de orçamento para as empresas locais, tendo retorno com a cotação das empresas Gráfica Roma Ltda e Gráfica Borges LTDA, além de busca de preços em contratações similares de outros órgão públicos, onde resultou o seguinte: GRAFICA ROMA LTDA no valor total de R\$ 96,00 (noventa e seis reais) e Gráfica Borges LTDA no valor total de R\$ 1.300,00 (mil e trezentos reais).

Com o intuito de aumentar a cesta de preços, ainda foi considerada para a definição do preço médio o preço obtido pelo Painel de Preços e as contratações similares de outros órgão públicos, onde resultou: para o item 3 por meio do PAINEL DE PREÇOS -MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO no valor total de R\$ 11,20 (onze reais e vinte centavos); e o Item 04, através do contrato nº 006/2022 firmado entre o TRT 24ª Região e a empresa CIST - CONSULTORIA, INOVACAO E SOLUCOES EM TECNOLOGIA no valor total de R\$ 60,00 (sessenta reais).

A contratação ora pleiteada tem o valor estimado de R\$ 698,02 (seiscentos e noventa e dois reais e dois centavos), conforme fls. 101. Considerando a previsão legal, insculpida 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, **trata-se de situação de aplicabilidade de dispensa de licitação, tendo em vista que o valor da**



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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).

Preocupou-se a Diretoria de Suprimentos ainda em trazer relatório de compras realizado pela gestão 2023/2024 da Câmara Municipal de Linhares em fls. 128/135, afastando-se assim o fracionamento de despesas.

Quanto ao tema de fracionamento de despesa, *vejamos* como o tema é disciplinado no *Manual de Compras Diretas do TCU 1* (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 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*



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

*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". (**Destaca-se**)*

Destarte, o objetivo de contratação de empresa especializada em produção de material para manutenção da sinalização visual da Câmara Municipal de Linhares **não se trata de despesa fracionada**, tendo em vista a relação de compras por período apresentada em fls. 128/135.

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 enfrentando.

Quadra consignar a existência nos autos de alguns documentos da empresa que se deseja contratar, quais sejam: **(i)** Certidão Negativa (ou positiva com efeito de negativa) relativa à seguridade social (INSS) – art. 195, § 3º, da CF; **(ii)** Declaração da contratada quanto a inexistência de menores no quadro funcional da empresa – art. 7º, XXXIII, da CF, e, art. 27, V, da Lei nº 8.666/1993 -, salvo, os casos permitidos por lei (menor aprendiz e estagiário); e **(iii)** Certidão Negativa (ou positiva com efeito de negativa) relativa à tributos federais, estaduais e municipais – Acórdão nº 2.320/2010 da Primeira Câmara do TCU, e, REsp nº 997.259/RS do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Por fim, cabe destacar que a documentação para a habilitação apresentada em fls. 121/127, nos termos dos artigos 62 ao 70 da Lei nº 14.133/2021, **resta incompleta**, notadamente a ausência de consulta do FGTS, em fls. 125, bem como a **ausência da declaração de inexistência de menores no quadro funcional**.

CONCLUSÃO

Ante ao exposto, esta Procuradoria **OPINA PELA DISPENSA DA REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO** para a contratação de empresa especializada em produção de material para manutenção da sinalização visual da Câmara Municipal de Linhares, 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**.

ALERTA-SE A DIRETORIA DE SUPRIMENTOS DESTA CASA, quanto a documentação obrigatória, certificar a existência de tais documentos nos autos, bem como a validade dos mesmos, sob pena da sua inexistência configurar ilegalidade.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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, 29 de março de 2023.

(Assinado digitalmente)

Julielton Rodrigues

Assessor Especial de Gabinete do Procurador-Geral