

Assessoria Jurídica

Processo nº: 07275872/2023

Interessado: CELOG

Assunto: Dispensa de licitação. Cotação Eletrônica para o serviço de confecção de carimbos

PARECER Nº 355/2023

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. EM RAZÃO DO VALOR CONTRATUAL. ART. 75, II, DA LEI Nº 14.133/21. SERVIÇO DE CONFECÇÃO DE CARIMBOS. VALORES ATUALIZADOS PELO DECRETO FEDERAL Nº 11.317/22. REQUISITOS LEGAIS. ATENDIMENTO. POSSIBILIDADE.

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Núcleo de Contratos – NUCOM/CECOC/COAFI acerca da possibilidade de contratação direta, por dispensa de licitação na modalidade cotação eletrônica, cujo objeto consiste na contratação de serviço de confecção de carimbos, de acordo com as especificações e quantitativos previstos no termo de referência.

O presente processo encontra-se instruído com os seguintes documentos:

- 1 – Requerimento – fls. 2/8;
- 2 – Termo de Referência – fls. 12/23;
- 3 – Pesquisa de Preços – fls. 25/32;
- 4 – Mapa de preço Licitaweb – fls. 34/35;
- 5 – Dotação Orçamentária – fls. 39/45.

Eis o que havia a relatar. Passa-se à análise do mérito.

II - FUNDAMENTAÇÃO

De imediato, faz-se necessário destacar que compete à Assessoria Jurídica – ASJUR prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, financeira e/ou administrativa.

Acrescente-se que os autos foram encaminhados a esta ASJUR, em atenção ao disposto no art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133/21, que determina:

Lei nº 14.133/21. Art. 53. **Ao final da fase preparatória**, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. (grifo nosso)

Dito isso, passa-se à análise do caso específico.

Trata-se de processo com vistas à contratação, por dispensa de licitação na modalidade de cotação eletrônica, de serviço de confecção de carimbos.

Como é sabido, a Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre os princípios que regem a Administração Pública, estabeleceu, em seu art. 37, XXI, a necessidade de um procedimento prévio formal de escolha para as contratações de obras, serviços, compras e alienações. Esse procedimento administrativo preparatório de um futuro contrato a ser celebrado entre o serviço público e os particulares é o que se denomina de “Licitação”.

Entretanto, é sempre válido evidenciar que a obrigatoriedade imposta à Administração Pública no sentido de realizar o procedimento licitatório para contratação de obras, compras e serviços, disposto no art. 37, XXI, da CF/88, comporta exceções, conforme se depreende do próprio dispositivo constitucional:

CF/88. Art. 37. [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (GN)

Assim, como regra, tem-se a obrigatoriedade de licitação para a celebração de contratos com particulares. Contudo, referido dispositivo constitucional ressalvou algumas situações em prol do interesse público superior, a serem previstas pela legislação infraconstitucional, isentando a Administração Pública do procedimento licitatório. São os casos de licitação dispensada, dispensa e inexigibilidade de licitação, institutos diversos previstos nos arts. 76, 75 e 74, respectivamente, da Lei nº 14.133/21.

No que se refere aos casos de licitação dispensável, enumerados exaustivamente no art. 75 da Lei nº 14.133/21, consistem os mesmos em situações nas quais os pressupostos da competição se fazem presentes, possibilitando a realização da licitação prévia, para efeito de escolha da proposta mais vantajosa.

Todavia, diante das peculiaridades de tais situações, notadamente em virtude da relevância dos valores que se pretende salvaguardar com as contratações correspondentes, o legislador houve por bem admitir a Contratação Direta, amparada no art. 37, XXI, da CF/88.

Convém observar que a matéria da dispensa de licitação tem sido objeto de enfrentamento por parte da doutrina, a qual afirma que a exigência de licitação não é, e nem pode ser, absoluta, pois sua realização pode ser impossível, em algumas situações, ou altamente danosa a interesses públicos relevantes, em outras situações.

Segundo Wolgran Junqueira Ferreira¹: *“ocorre a dispensa da licitação sempre que alguém que se vê obrigado a determinado comportamento legal é dele dispensado por força de lei”*.

No caso específico, a situação se enquadra na hipótese prevista no art. 75, II, da Lei de Licitações, nesses termos:

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;

[...]

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade. (GN)

Imperioso mencionar que o Decreto Federal nº 11.317, de 29 de dezembro de 2022, atualizou os valores de diversos preços apresentados pela Lei Nacional nº 14.133/21, notadamente, o previsto no art. 75, II, impactando nos valores máximos

¹ FERREIRA, Wolgran Junqueira. Licitações e contratos na administração pública: federal, estadual, municipal. Bauru/SP: EDIPRO, p. 103.

Av. Alberto Nepomuceno, 02 – Centro

CEP.: 60.055-000 - Fortaleza -CE

Fone: 3108 0715

acima referidos. Nos termos de seu Anexo, o preço de referência cinge-se a R\$ 57.208,33 (cinquenta e sete mil duzentos e oito reais e trinta e três centavos). Logo, tal importe será o parâmetro para a contratação direta, com dispensa de licitação.

Sobre os requisitos legais para fins de dispensa de licitação, é imprescindível observar os seguintes: a) valor da contratação inferior R\$ 57.208,33; b) que tal importe seja correspondente ao somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora; c) e que tal somatório corresponda à despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade, em conformidade com a disciplina estabelecida no art. 75, II e § 1º, da Lei nº 14.133/21.

Destaque-se, que o referido inciso ampara-se na pequena relevância econômica da contratação, que não justifica gastos com uma licitação comum.

Essa previsão legal tem como escopo evitar o desequilíbrio na relação custo/benefício com a realização de um procedimento licitatório, pois, se o custo econômico da licitação for superior ao benefício dela advindo, não há justificativas para efetuação de tal procedimento.

Com efeito, na hipótese dos autos, após a realização da pesquisa de preço, do mapa da pesquisa de preços nº 2023/22624, assim como a justificativa da metodologia de preço - conforme os preceitos legais -, obteve-se o valor do orçamento estimado da pretensa contratação: **R\$ 7.375,00 (Sete mil, trezentos e setenta e cinco reais)**, para o objeto a ser contratado definido e especificado no termo de referência. Note-se, à evidência, que esse valor se amolda ao comando normativo estabelecido pelo art. 75, II, da Lei nº 14.133/21, c/c Decreto Federal nº 11.317/22.

Ademais, vale ressaltar que foram acostadas as informações sobre dotação orçamentária (fls. 44/45).

Sobre o atendimento dos requisitos previstos no art. 75, § 1º, I e II, da Lei nº 14.133/21, vê-se que a Unidade Administrativa interessada juntou ao presente processo as informações relativas aos valores despendidos no presente exercício financeiro, bem como às despesas alusivas a objetos de mesma natureza (fls. 37/38). Nesse contexto, as informações revelam que há o suprimento de tais pressupostos, já que a contratação ora pretendida não extrapola o limite pecuniário para a dispensa de licitação à hipótese em exame.

Decreto Estadual nº 35.341/23. Art. 1º Este Decreto regulamenta o procedimento da cotação eletrônica para contratação direta de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública estadual, direta e indireta, nas seguintes hipóteses: [...]

Av. Alberto Nepomuceno, 02 – Centro
CEP.: 60.055-000 - Fortaleza -CE
Fone: 3108 0715

II - contratação de bens e outros serviços, no limite do disposto no inciso II do caput do artigo 75 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021; [...]

§ 2º A sistemática utilizada para a cotação eletrônica será do tipo dispensa com disputa sem sessão pública. [...]

§ 4º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput, deverão ser observados:

I - o somatório despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade contratante; e

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

§ 5º Para o cálculo dos valores de que trata o § 4º do caput deste artigo, considera-se ramo de atividade a linha de bens ou serviços comercializada no mercado, correspondente à classe do material ou serviço do catálogo de bens e serviços do Estado. (GN)

Imperioso lembrar que a lei subordina a Administração ao dever de prever todas as contratações que realizará no curso do exercício, de acordo com o princípio da anualidade do orçamento. Não se vedam contratações isoladas ou fracionadas. O que se proíbe é que cada contratação seja considerada isoladamente, para fim de determinação do cabimento de licitação ou da modalidade cabível. Isto é, o que não se admite é a utilização de modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa, ou para efetuar a contratação direta.

[...] Dessa forma, a referência ao “somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora” reforça a adstrição aos instrumentos de planejamento e à anualidade orçamentária.

Em síntese, interpretação conjugada destes e de outros dispositivos da nova lei autoriza a conclusão de que **continua inadmissível o fracionamento de despesas relativas a objetos de mesma natureza para enquadramento em sucessivas dispensas de licitação, em razão do valor. A legislação não admite, por exemplo, a realização de várias contratações diretas de serviços continuados no valor de R\$ 49.999,99, no mesmo exercício financeiro.** A desconsideração do dever de planejamento por intermédio do fracionamento pode chegar a ponto de caracterizar, em caso concreto, burla à economicidade em razão do não aproveitamento da oportunidade de ganho em escala com as aquisições.² (GN)

No Termo de Referência identifica-se a justificativa para a presente aquisição:

² Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021, Edgar Guimarães ... [et al.]; coordenação Maria Sylvania Zanella Di Pietro. - 2. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2022, págs. 273/274

2. DA DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

2.1. Justificativa:

2.1.1. Em face das quantidades de documentos fiscais que circulam nas estradas do Estado, e que obrigatoriamente passam pelos Postos Fiscais para serem conferidos e registrados em nossos sistemas para que os mesmos tenham validade;

2.1.2. E que ao passarem pelos Postos Fiscais esses documentos necessitam ser datados e identificados para se saber em quais unidades fazendárias transitaram;

2.1.3. Caso os servidores e colaboradores não se utilizassem dos carimbos preenchendo as datas e a identificação do Posto Fiscal de forma manual, de certo o atendimento seria moroso impactando num alto índice de reclamação por parte dos usuários (caminhoneiros);

2.1.4. Visando dar celeridade ao atendimento é que se justifica a presente aquisição.

No que se refere às formalidades do processo, o art. 72 da Lei nº 14.133/21 prevê os requisitos de regularidade para fins de contratação direta:

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.

[...]

Av. Alberto Nepomuceno, 02 – Centro
CEP.: 60.055-000 - Fortaleza -CE
Fone: 3108 0715

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

[...]

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:

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. (GN)

Uma vez atendidos os pressupostos materiais para a dispensa de licitação, bem como os requisitos formais, infere-se que a pretensão de contratação direta encontra amparo no art. 75, II, da Lei nº 14.133/21, razão pela qual não se vê óbice à sua concretização, considerando-se como ramo de atividade a linha de bens ou serviços comercializada no mercado, correspondente à classe do material ou serviço do catálogo de bens e serviços do Estado (art. 1º, § 5º, Decreto Estadual nº 35.341/23).

Assim, após análise dos autos, verifica-se que esse procedimento de cotação eletrônica está em conformidade com o disposto no art. 5º, I a IV, do Decreto Estadual nº 35.341/23, contendo a justificativa da necessidade do objeto, termo de referência, previsão de recursos orçamentários e justificativa de preço:

Decreto nº 35.341/23. Art. 5º O processo administrativo da cotação eletrônica deverá ser instruído com, no mínimo, os seguintes documentos:

I - documento de formalização da demanda com a justificativa da necessidade do objeto e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

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

IV - estimativa de despesa ou justificativa de preço, se for o caso, na forma regulamentada em decreto do Poder Executivo estadual;

V - termo de participação, emitido no sistema de cotação eletrônica;

VI - certidão de cadastramento e publicação do processo de contratação, emitido no sistema de cotação eletrônica;

VII - certificado de registro cadastral – CRC do fornecedor, em situação regular;

VIII - ata de realização do procedimento, emitida no sistema de cotação eletrônica;

IX - relatório de conclusão do procedimento, emitido no sistema de cotação eletrônica;

X - ordem de compra ou serviço contendo a autorização do ordenador de despesa ou autoridade equivalente, emitida no sistema de cotação eletrônica;

XI - nota de empenho ou equivalente, referente ao processo de contratação, com o atesto de recebimento;

XII - comprovante de pagamento ao fornecedor.

§ 1º Na hipótese de registro de preços, de que dispõe o inciso IV do artigo 1º deste Decreto, somente será exigida a previsão de recursos orçamentários, nos termos do inciso II do caput, quando da formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

§ 2º O ato que autoriza a contratação direta deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal de Compras do Estado.

§ 3º A instrução do procedimento poderá ser realizada por meio de sistema eletrônico, de modo que os atos e os documentos de que trata este artigo, constantes dos arquivos e registros digitais, serão válidos para todos os efeitos legais. (GN)

Por outro lado, para que o presente processo tenha convergência com o art. 6º, do Decreto nº 35.341/23, que estabelece as regras do processamento da cotação eletrônica, deverá ser juntado o termo de participação, emitido no sistema de cotação eletrônica.

Art. 6º O procedimento da cotação eletrônica será regido pelas seguintes regras:

I - o procedimento será divulgado no Portal de Compras do Estado e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP e comunicado,

Av. Alberto Nepomuceno, 02 – Centro

CEP.: 60.055-000 - Fortaleza -CE

Fone: 3108 0715

por mensagem eletrônica, aos fornecedores registrados no sistema Cadastro de Fornecedores do Estado, no correspondente ramo de atividade que se pretende contratar;

II - no Termo de Participação deverá constar a identificação do Promotor da Cotação Eletrônica, a especificação do objeto da contratação, as quantidades requeridas, as condições de contratação, o regime de execução, o endereço para acesso ao procedimento eletrônico, as datas, horários e prazos para realização das etapas do procedimento, as condições de participação, o prazo e o local de entrega, as regras, os prazos e condições de pagamento;

[...] (GN)

Ainda sobre o termo de referência, destaque-se a previsão do art. 48, I, da Lei Complementar Federal nº 123/06:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, **deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte** objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, **a administração pública:**

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (GN)

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, presentes os requisitos exigidos pela Lei para a realização da cotação eletrônica a fim de efetuar a contratação direta do objeto serviço de confecção de carimbos, o parecer é no sentido da possibilidade da contratação direta por dispensa de licitação, conforme previsto no art. 75, II, da Lei nº 14.133/21, considerando-se como ramo de atividade a linha de bens ou serviços comercializada no mercado, correspondente à classe do material ou serviço do catálogo de bens e serviços do Estado (art. 1º, § 5º, Decreto Estadual nº 35.341/23).

Igualmente, recomenda-se a juntada do termo de participação, emitido no sistema de cotação eletrônica.

Av. Alberto Nepomuceno, 02 – Centro
CEP.: 60.055-000 - Fortaleza -CE
Fone: 3108 0715

É o parecer, à consideração da autoridade superior.

ASSESSORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA FAZENDA, em Fortaleza, aos 04 de setembro de 2023.

Ciro Nogueira Coelho Rocha
AUDITOR FISCAL JURÍDICO DA RECEITA ESTADUAL

De acordo.

Roberta de Alencar Pita
COORDENADORA DA ASSESSORIA JURÍDICA

ACOLHO o Parecer por suas razões e fundamentos, desse modo, autorizo o prosseguimento da realização do procedimento de contratação direta, por meio da cotação eletrônica, conforme estabelece o Decreto Estadual nº 35.341/23. Encaminhe-se o presente processo para o Núcleo de Compras – NUCOM.

Saulo Araújo Toscano Júnior
SECRETÁRIO EXECUTIVO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO INTERNA

Assinado de forma digital por CIRO
NOGUEIRA COELHO ROCHA (932.187.373-
20) DN: C=BR, O=ICP-Brasil,
OU=Presencial, OU=00250354000194,
OU=Secretaria da Receita Federal do Brasil -
RFB, OU=RFB-e-CPF A3, OU=(em branco),
CN=CIRO NOGUEIRA COELHO
ROCHA:93218737320
Data: 04/09/23 16:38:07 -03:00



Assinado de forma digital por ROBERTA DE
ALENCAR PITA (619.103.763-53) DN:
C=BR, O=ICP-Brasil, OU=Presencial,
OU=01554285000175, OU=Secretaria da
Receita Federal do Brasil - RFB, OU=RFB e-
CPF A3, OU=(em branco), CN=ROBERTA
DE ALENCAR PITA:61910376353
Data: 05/09/23 11:10:31 -03:00



Assinado de forma digital por SAULO
ARAUJO TOSCANO JUNIOR (028.096.824-
88) DN: C=BR, O=ICP-Brasil,
OU=Presencial, OU=00250354000194,
OU=Secretaria da Receita Federal do Brasil -
RFB, OU=RFB-e-CPF A3, OU=(em branco),
CN=SAULO ARAUJO TOSCANO
JUNIOR:02809682488
Data: 11/09/23 07:58:35 -03:00

