

PARECER JURÍDICO

PROCESSO NUP: 36001.000569/2024-98

ASSUNTO: Aquisição – Estudo Ambiental Simplificado.

EMENTA: Direito Administrativo. Dispensa de licitação. Procedimento de cotação eletrônica. Bens e serviços comuns. Contratação de empresa para realização de Estudo Ambiental Simplificado para obtenção da licença de instalação para obra de Reforma e Restauro do Farol do Mucuripe. Possibilidade. Inteligência do art. 75, inciso II da Lei nº 14.133/2021 c/c Decreto Estadual nº 35.341/2023.

Tratam os autos de processo de cotação eletrônica, devidamente autorizado pelo Secretário Executivo do Turismo, p.04, por meio do qual objetiva a área demandante a contratação de empresa para realização de Estudo Ambiental Simplificado para obtenção da licença de instalação para obra de Reforma e Restauro do Farol do Mucuripe, como informado na Comunicação Interna nº 002/2024/SETUR/CODEP, p. 02 e no Documento de Formalização da Demanda, p. 03.

Os autos foram instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos:

1. Comunicação Interna nº 002/2024/SETUR/CODEP, p. 02;
2. Documento de Formalização da Demanda, p. 03;
3. Autorização da autoridade superiora, p. 04;
4. Termo de Referência e Anexo A, p. 05/018 e 021/035;
5. Proposta de Preços fornecidas pelas empresas Ambiental Consultoria & Projetos Ltda, EP dos Santos Ltda- Projetos e Serviços Ambientais e Águia Engenharia Ltda, p. 038/041;
6. Justificativa da Pesquisa de Preços, p. 042/043;
7. Mapa da Pesquisa de Preços nº 2024/10093, p. 044;
8. Informações Orçamentárias, p. 047 e 049;
9. Declaração do Ordenador de Despesas, p.048;
10. Pesquisa junto ao sistema Licitaweb, p. 051/
111. Pesquisa de preços feita junto ao Painel de Preços- Governo Federal, p. 052/053.

É o breve relato. Passemos à análise jurídica.

De plano, cumpre ressaltar que a presente análise tem cunho estritamente jurídico, cabendo em muitos aspectos apenas a verificação formal da existência de motivação quanto às escolhas técnicas feitas pela área demandante do procedimento de cotação eletrônica, haja vista não possuir esta Assessoria Jurídica conhecimento de outras áreas para se imiscuir nas razões eminentemente técnicas, administrativas e/ou financeiras apontadas como fundamento das escolhas, sob pena de violar o princípio da segregação das funções¹.

Em acréscimo, é de se dizer que a manifestação ora exarada toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, não competindo a esta Assessoria adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do administrador público, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, razão pela qual a presente peça opinativa não tem o condão de convalidar eventuais lacunas em fases anteriores.

Superadas as orientações preliminares, é de se dizer que a legislação de regência que respaldará a elaboração do presente opinativo será a Lei Federal nº 14.133/2021, que trata das licitações e contratos administrativos, e o Decreto Estadual nº 35.341/2023, que disciplinou no Estado do Ceará o instituto da cotação eletrônica de que trata a lei federal citada. Vejamos:

Segundo o artigo 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, é dispensável o certame para contratações que envolvam valores inferiores a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), vejamos:

¹ c) segregação de funções – princípio básico de controle interno essencial para a sua efetividade. Consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou atividades-chave de autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão ou auditoria; (definição encontrada no relatório do Ministro Relator José Jorge, relativo ao Processo nº TC 009.380/2012-4, Sessão: 6/3/2013 – Ordinária, que gerou o Acórdão nº 413/2013 – TCU – Plenário).

Lucas Rocha Furtado, ilustrou o princípio: “Não é igualmente correto conferir responsabilidade ao órgão jurídico em razão de falhas técnicas ocorridas nos processos em que atua. Exemplo: se em determinado processo licitatório consta manifestação do órgão técnico que subsidiou a elaboração do projeto básico para a contratação de serviços de informática, e, posteriormente, constata-se que as especificações técnicas resultaram em evidente direcionamento do edital, não se pode atribuir responsabilidade ao advogado, salvo se tratar de falha ou irregularidade tão evidente que qualquer pessoa que *tenha* o mínimo de conhecimento de informática seria capaz de identificar.

A correta definição do papel do órgão jurídico é aspecto fundamental na definição da sua responsabilidade, especialmente quando se tratar de falhas técnicas nos projetos em que atua, em razão do princípio da segregação das funções. É dever do advogado verificar se constam nos autos os estudos e as exigências de qualificação técnica e econômico- financeiras constantes do edital da licitação. Não se deve esperar, especialmente em situações que requeiram elevado nível de conhecimento técnico, que os advogados sejam capazes de refutá-las em suas manifestações jurídicas.” (FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Licitações e contratos administrativos. 4.ed.atual. Belo Horizonte: Forum, 2012, p. 178 e 179).

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

A partir de 1º de janeiro de 2024 referido limite passou a ser de R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil, novecentos e seis reais e dois centavos) conforme Decreto Federal nº 11.871/2023².

As aquisições por dispensa de licitação, nos termos do artigo 75, inciso II, Lei 14.133/2021, foram regulamentadas pelo Estado do Ceará por meio do Decreto nº 35.341, de 09 de março de 2023, o qual dispõe acerca do procedimento da Cotação Eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, por meio da rede corporativa mundial de computadores, como prevê o artigo 4º, inciso I:

Art.4º Para fins deste Decreto considera-se:

I - cotação eletrônica: conjunto de procedimentos para contratação de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia, dispensáveis de licitação, visando a seleção da proposta mais vantajosa, através da rede corporativa mundial de computadores;

De acordo com o artigo 1º do Decreto Estadual nº 35.341/2023, a contratação direta de obras, bens e serviços, dispensáveis de licitação, nos termos do disposto no inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133 de 2021, no âmbito da administração pública estadual, direta e indireta, será realizado por meio de Cotação Eletrônica, do tipo “dispensa com disputa sem sessão pública” (art. 1º, §2º, Decreto Estadual nº 35.341/2021). O valor financeiro limite para contratação de bens e outros serviços por dispensa de licitação por meio de cotação eletrônica como já mencionado anteriormente, é de R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil, novecentos e seis reais e dois centavos).

Trazendo essas considerações para o caso concreto, temos que em conformidade com o Mapa da Pesquisa de Preços, p. 044, o valor estimado referente ao produto que se pretende adquirir foi de R\$ 8.100,00 (oito mil e cem reais) dentro portanto do limite previsto no artigo 75, inciso II da Lei Federal nº 14.133/2021, atualizado pelo Decreto Federal nº 11.871/2023.

Importante destacarmos o cuidado que deve ter a área ao deflagrar procedimento de cotação eletrônica averiguando não estarmos diante de um fracionamento de despesa. Sobre o

²Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11871.htm. Acesso em 24.abr.2024.

assunto, nos valeremos dos esclarecimentos extraídos do Manual do Ordenador de Despesas do Conselho Nacional do Ministério Público³ :

O fracionamento irregular consiste na divisão das aquisições que poderiam ocorrer conjuntamente ou unitariamente para licitar em modalidades de menor exigências e formalidades ou até mesmo dispensar a realização de procedimento licitatório.

Os casos de dispensa ilegal de licitação ocorrem quando uma aquisição de alto valor é dividida em diversas pequenas aquisições de valores abaixo do teto estabelecido para dispensa de licitação nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93. Essa prática contraria o planejamento prévio, a padronização, a economia de escala, a moralidade e a legalidade. Afinal, conforme o art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93, a licitação é dispensável “desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.”

Reforçam esse entendimento o Acórdão TCU nº 834/2008 1ª câmara, Acórdãos TCU n.º 589/2010-1ª Câmara, Acórdão TCU n.º 1.620/2010-Plenário e Acórdão 2.557/2009 – Plenário:

(...) a jurisprudência da Corte de Contas é no sentido de que a ausência de licitação para contratações ou aquisições de mesma natureza, em idêntico exercício, cujos valores globais excedam o limite previsto para dispensa, demonstra falta de planejamento e implica fuga ao procedimento licitatório e fracionamento ilegal da despesa.

O fracionamento ilegal pode ser demonstrado quando as aquisições de bens ou serviços se tratarem de mesmo subelemento de despesa. Entretanto, aquisições em subelementos diferentes também podem ser consideradas irregulares quando, na verdade, apresentarem essência de mesma natureza. Afinal, conforme os princípios contábeis nacionais e internacionais, a essência deve prevalecer sobre a forma.

Isto é, a validade se encontra na essência da relação jurídica, econômica ou patrimonial (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Mais especificamente o Conselho Federal de Contabilidade normatiza que “os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, prevalecendo nos conflitos entre elas a essência sobre a forma”. (NBCT T 16 – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público; NBC T 16.5 – Registro Contábil)

Acerca da pesquisa de preços, diz o inciso II, art. 10 do decreto que dispõe sobre o procedimento de cotação eletrônica, que cabe ao Promotor da Cotação Eletrônica “realizar pesquisa de preços na forma regulamentada em decreto do Poder Executivo estadual, para ser utilizada como valor referencial na contratação, previamente à elaboração do Termo de Participação”. O normativo mencionado é o Decreto Estadual nº 35.322 de 24 de fevereiro de 2023, que regulamenta no âmbito estadual o sistema de compras e indica no art. 29⁴ como deve

³ <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/manual-do-ordenador-de-despesas/temas-recorrentes-em-licitacoes/dispensas-de-licitacao>. Acesso em 24.abr.2024.

⁴ Art. 29. A pesquisa de preços para instruir processo de aquisição de bens e contratação de serviços em geral, será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

- I - preços adjudicados e de atas de registro de preços, publicados no Portal de Compras do Estado, e os constantes nos sistemas oficiais do governo federal, como o painel para consulta de preços e o banco de preços em saúde;
- II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente, se houver;
- III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo estadual ou federal, conforme o caso, e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
- IV - pesquisa direta com fornecedores do mesmo ramo do objeto da contratação, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício, contato telefônico ou endereço eletrônico, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que os orçamentos não tenham sido obtidos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, devendo conter no mínimo:
 - a) descrição do objeto, valor unitário e total;
 - b) nome e número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou razão social e número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;
 - c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;

ocorrer a pesquisa de preços. Verificamos que esta foi atendida, pois como afirmado na Justificativa de Preços p. 042/043 a pesquisa de preços logrou êxito seguindo as disposições do inciso IV tendo a área anexado as evidências da frustração da busca frente aos demais parâmetros como se na p. 051/053.

Em relação ao objeto a ser adquirido – Estudo Ambiental Simplificado, conforme especificações contidas no Termo de Referência, p. 021, e que deve atender o indicado no Anexo A – Termo de Referência Padrão do Estudo Ambiental Simplificado - SEUMA, p. 032/035, estamos diante de item de natureza comum⁵, na medida em que as especificações apresentadas são as usuais de mercado e possibilitam definir objetivamente os padrões de desempenho e qualidade⁶, em conformidade com a definição do inciso III, artigo 4º do Decreto Estadual nº 35.341/2023.

Por conseguinte, importa-nos trazer a lume a justificativa apresentada pela área demandante extraída do Documento de Formalização de Demanda, p. 03 para fazer frente a pretendida aquisição:

[...]

2. Justificativa da necessidade da contratação

A necessidade da contratação de empresa especializada para realização de estudo ambiental simplificado se dá em razão da necessidade de obtenção da licença de instalação para a obra de Reforma e Restauro do Farol do Mucuripe.

Da descrição fática temos que a necessidade em se adquirir o Estudo Ambiental Simplificado é para obter a licença de instalação para a obra de Reforma e Restauro do Farol, haja vista a finalização da licitação e assinatura do Contrato com a empresa responsável por tais obras. Infere-se que a SETUR não detém corpo técnico especializado para elaborar o Estudo, motivo pelo qual necessita adquiri-lo valendo-se dos meios disponíveis.

d) data de emissão; e

e) nome completo e identificação do responsável.

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas ou no Catálogo Eletrônico de Valores de Referência (CEVR), conforme disposto no artigo 36-A da Lei nº 12.670, de 1996.

⁵ “[...] **bem** ou serviços **comum** é aquele que se encontra disponível a qualquer tempo num mercado próprio e cujas características padronizadas são aptas a satisfazer as necessidades da Administração Pública.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, 5º ed, São Paulo: Dialética, 2009. p. 37). (gn.)

⁶ **DECRETO Nº33.486**, de 21 de fevereiro de 2020.

Art. 4º Para fins deste Decreto, considera-se:

[...]II - bens e serviços comuns, dispensáveis de licitação: bens e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo instrumento convocatório, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado, enquadrados nos incisos do art. 1º;

[...]

Tendo em mira a norma estadual incidente no caso sob a nossa análise, importa-nos trazer o art. 5º, o qual aponta a documentação instrutória mínima dos processos de cotação eletrônica, *ipsis litteris*:

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

Do rol de documentos acima listado, e fazendo a correta subsunção da norma à instrução processual verificamos a presença do disciplinado nos incisos I, II, IV, e com a confecção deste parecer ficará atendido também o requisito indicado no inciso III. Assim, alertamos o gestor público quanto à necessidade do cumprimento dos demais requisitos indispensáveis à instrução processual quando do momento oportuno.

Do exposto, isto é, cientes de que o presente caso envolve aquisição de bens comuns e de pequeno valor, pois o somatório de todos os itens orçados pelo órgão competente foi de R\$ 8.100,00 (oito mil e cem reais), portanto, dentro do limite legal de R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos), e por apresentar os itens requeridos especificações usuais de mercado, entendemos ser possível a utilização do procedimento de Cotação Eletrônica para referida aquisição, por estarem presentes os requisitos previstos na Lei Federal nº14.133/2021, Decreto Estadual nº 35.341/2023 e legislação correlata.

Por fim, faz-se necessária a apreciação por órgão de gerência superior, facultando-se a esta afastar a tese esposada em caso de desacordo. Em caso de concordância, devem os autos serem encaminhados à COAFI para feitura dos trâmites alusivos à aquisição requerida.

Fortaleza, 24 de abril de 2024.

Mateus Rodrigues Lins
OAB-CE nº 40.106
Assessoria Jurídica - SETUR