COMURG / AJU
FLS: 71
MAT: 1488155
ASS: Thalita

Processo nº: 90264249, de 15/03/2022.
Interessado: Diretoria Administrativo e Financeira
Assunto: Compra

PARECER Nº 292/2022-AJU

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DISPENSA. AQUISIÇÃO DE CAPA DE PROCESSO. POSSIBILIDADE.

I. RELATÓRIO

Versam os autos sobre a solicitação da Diretoria Administrativa Financeira por meio do Comunicação Interna nº 222/2022 – DIRAF (fl. 02), para aquisição de Capa de Processo, a fim de atender às necessidades da Companhia de Urbanização de Goiânia – COMURG, por um período de 12 (dose) meses, conforme condições estabelecidas neste Termo de Referência.

Constam nos autos: Comunicação Interna nº 222/2022 – DIRAF, da Gerência Administrativa (fl. 02); Despacho nº 007/2022 – DIRPLAN (fl. 03); Atesto de Adequação ao Planejamento Financeiro e de Atividades (04); Análise de Viabilidade para Aquisição de Material (fl. 05); Comunicação Interna nº 091/2022 – DIRAF (fl. 06); Memorando nº 029/2022 – GERADM (fl. 07); Requerimento de Compras (fl. 08); Termo de Referência e Anexo elaborado e assinado pela Gerência Administrativa (fls. 09/14); Orçamentos (fls. 15/46); Planilha Orçamentária (fl. 47); Declaração de Compatibilidade de Preços (fl. 48); Convocação para Apresentação de Proposta Ajustada (fl.49); Proposta Ajustada da Empresa CIR GRÁFICA E EDITORA LTDA. (fl. 50); Habilitação Jurídica e Regularidade Fiscal e Trabalhista da Empresa CIR GRÁFICA E EDITORA LTDA (fls. 51/63); Pedido de Compra nº 153/2022 (fl. 64); Estimativa de Preço nº 153/2022 (fl. 65); Mapa de Preços nº 153/2022 (fl. 66); Despacho

www.goiania.go.gov.br

COMURG / AJU
FLS: 72
MAT: Rh8 155
ASS: Thalita

72

nº 105/2022 – CPL (fl. 67); Declarações Orçamentárias e Financeiras nº 395/2022 (fl. 68); Despacho nº 229/2022 – ASSESSORIA TÉCNICA DRAF (fl. 69) e Despacho nº 118/2022 – CPL (fl. 70).

Constando ainda, o Despacho nº 118/2022-CPL (fl. 70) da Comissão Permanente de Licitação informando que analisou toda a documentação apresentada pelas empresas, observando a formalidade, regularidade e legalidade dos documentos que exigem o exercício de competência e discricionariedade administrativa, referente a empresa **CIRGRÁFICA E EDITORA LTDA**, inscrita no CNPJ nº 03.396.403/0001-90, sendo esta que apresentou o menor preço para a aquisição do material solicitado no valor de **R$ 5.340,00 (cinco mil trezentos e quarenta reais).**

No Termo de Referência (fls. 09/14), a Gerência Administrativa justifica a necessidade da aquisição do material, veja-se:

> ***2. JUSTIFICATIVA***
> ***2.1. Considerando que, está em fase de implantação o*** *sistema de Gerenciamento Eletrônico de Documentos – GED na Companhia, que ocasionará a descontinuidade do uso de documentos físicos (papel), fazendo assim que sejam desnecessárias contratações de serviços deste tipo;*
> *2.2. Considerando que, um Procedimento Licitatório demandaria mais tempo e recursos, cabe a aquisição através de Dispensa de Licitação, uma vez que o objeto é para uso imediato;*
> *2.3. Os serviços a serem contratados são necessários para o bom desenvolvimento das atividades e serviços prestados por esta Companhia, tendo em vista a grande demanda de capas de processo para autuação de processos administrativos;*
> *2.4. Tendo em vista o consumo médio anual do ano de 2021, conforme relatório emitido pelo Sistema de Grande Porte – COMPLETE, em anexo, foram autuados 5.072 processos, sendo necessária uma média anual de 6.000 capas para processos, considerando ainda o tempo necessário para implantação do sistema GED;*
> *2.5. Em observância à economicidade, por se tratar de serviços de confecção de capas, onde a quantidade solicitada altera o valor do objeto, faz-se necessária a entrega única e imediata de todo objeto.*

www.goiania.go.gov.br

No momento, os autos aportam a esta Especializada, por meio do Despacho n° 118/2022 - CPL (fl. 70), para análise e manifestação quanto à legalidade de todos os atos deste processo para prosseguimento da dispensa de licitação, uma vez que foram atendidos os requisitos constantes no art. 29, inciso II da Lei 13.303/2016.

II. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Conforme referido, cuida-se de examinar a viabilidade de aquisição direta, com base no art. 29, inciso II da Lei 13.303/2016 que permite a contratação direta de serviços e compra de até R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

De início, necessário ressaltar que a obrigatoriedade de licitação é pressuposto de toda contratação pelo Poder Público, por ser reconhecidamente a melhor forma de obter o menor preço e o melhor produto/serviço.

Preliminarmente, a situação invoca-se por consubstanciar-se em verdadeira promoção e zelo ao Princípio da Publicidade, a partir do qual é possível expor e controlar potencial ferimento a moralidade administrativa e ao patrimônio público.

Marcelo Figueiredo clareia assim sobre o Princípio da Publicidade:

> *É garantia constitucional que deriva da cidadania, do Estado Democrático de Direito. Não se concebe que a Administração possa resguardar os direitos dos administrados sem transparência e publicidade, enfim, lisura na comunicação, na informação, como um todo.*

Exceto nos casos expressamente definidos na Constituição Federal, notório é o entendimento que, quando se trata do Poder Público, os atos oficiais só passam a ter eficácia com a divulgação para o público conhecimento.

Nesse sentido, o dispositivo legal coaduna com o disposto na Constituição Federal que apontou expressamente o princípio da publicidade como um dos princípios basilares da Administração Pública no Brasil, buscando, desta forma, dar transparência aos atos

administrativos permitindo que a sociedade fiscalize a transparência e razoabilidade dos atos públicos.

Desta feita, como regra, toda contratação efetivada pela Administração Pública deve ser precedida de regular procedimento licitatório, consoante o disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal. **A contratação direta (mediante dispensa** ou inexigibilidade de licitação) **é admitida apenas como exceção,** nas hipóteses previstas em lei.

> ***Art. 37.*** *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*
> *(...)*
> *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.* ***(grifos nossos)***

A realização de contratos pela Administração Pública exige, em regra, a obediência ao certame licitatório (princípio da obrigatoriedade). Contudo, há exceções a esta obrigatoriedade, que encontram fundamento no próprio texto constitucional e infraconstitucional, como se vê no artigo 2° da Lei Geral de Licitações. Cabe frisar que o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, ao estabelecer a obrigatoriedade do procedimento de licitação para os contratos feitos pela Administração, já inicia seu texto com a ressalva aos "casos especificados na legislação".

No ensinamento de Matheus Carvalho [1]:

> *A Administração Pública possui a tarefa árdua e complexa de manter o equilíbrio social e gerir a máquina pública, composta por seus órgãos e agentes. Por essa razão não poderia a lei deixar a critério do administrador a escolha*

[1] CARVALHO, Matheus, **Manual de Direito Administrativo** 4.ed, Editora Juspodivm; 2017.

> *das pessoas a serem contratadas, porque essa liberdade daria margem a escolhas impróprias e escusas, desvirtuadas do interesse coletivo.*
> *A exigência de um procedimento licitatório busca contornar esses riscos, por ser um procedimento que antecede o próprio contrato, por meio do qual várias pessoas podem concorrer em igualdade de condições e a Administração Pública pode escolher a proposta mais vantajosa, além de atuar na busca do Desenvolvimento Nacional. Dessa forma, a licitação é um procedimento administrativo prévio às contratações públicas, realizado em uma série concatenada de atos, legalmente distribuídos, culminando com a celebração do contrato.*

Embora haja a imposição legal de se promover a licitação, o próprio ordenamento jurídico regulamenta e admite a celebração sem a prévia realização do procedimento em comento. Têm-se, então, casos em que o legislador entendeu e dispôs ao agente público a contratação direta, desde que devidamente justificada, em virtude de determinados casos não suportarem o rito e a morosidade do procedimento normal.

Nas palavras de Rafael Carvalho Rezende Oliveira[2]: "*em determinadas hipóteses a licitação será considerada inviável por ausência de competição ou será inconveniente (ou inoportuna) para o atendimento do interesse público*". Ainda, segundo este doutrinador, os casos de contratação direta devem observar a formalização de um procedimento prévio, com a apuração e comprovação das situações de dispensa ou inexigibilidade em licitar, por meio de decisão administrativa devidamente motivada.

É sabido que esta Companhia, sendo uma sociedade de economia mista, portanto, pertencente a Administração Pública indireta do Município de Goiânia, o que permite um enquadramento ao previsto nos dispositivos já mencionados na Carta Magna. No entanto, há de se considerar ainda o seu art. 173, § 1°, onde dispôs que a lei estabeleceria sobre o estatuto jurídico da sociedade de economia mista, regulamentando sobre licitação, compras, entre outras, vejamos:

[2] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende **Curso de Direito Administrativo** / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. — 5. ed. rev., atual. e ampl. — Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017

> ***Art. 173.*** *(...)*
> *§1º* ***A lei estabelecerá o estatuto jurídico*** *da empresa pública,* ***da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias*** *que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:*
> *(...)*
> ***III - licitação*** *e contratação de obras,* ***serviços,*** ***compras*** *e alienações, observados os princípios da administração pública; (****g.n.****).*

Como inovação no âmbito das Estatais foi editada a Lei nº 13.303/2016 em que o legislador estabeleceu novas regras para compra de bens e serviços e já foi objeto de análise por diversos Tribunais de Contas, conforme segue o trecho extraído do **PARECER** nº: **657/2017–ML**, emitido pelo Ministério Público de Contas do Distrito Federal no Processo nº 30.835/2014-e, como segue:

> *Em 1º de julho de 2016, entrou em vigor a Lei 13.303, mais conhecida como Lei das Estatais, por estabelecer o estatuto jurídico das empresas públicas, das sociedades de economia mista e suas subsidiárias.*
> *(...)*
> *Além de estabelecer normas de governança corporativa, o novo marco regulatório define regras e diretrizes para licitações e contratos no âmbito de todas as empresas estatais,* ***podendo ser reconhecida, nesse viés, como a regulamentação que faltava ao art. 173, § 1º, da Constituição Federal de 1988****.*
> *Até a edição desse novel estatuto jurídico, era pacífico no âmbito desta Corte o entendimento de que as empresas públicas e as sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica* ***deveriam observar, nas contratações envolvendo sua atividade meio, as disposições contidas na Lei 8.666/1993****. Isso porque, para o TCU, tanto o art. 67 da Lei 9.478/1997 quanto o Decreto 2.745/1998, que o regulamentava, ao disciplinarem procedimento licitatório no âmbito da Petrobras, estariam eivados de inconstitucionalidade.*
> *Ainda sob a ótica do TCU,* ***a observância da Lei 8.666/1993 seria a regra mesmo na área finalística das estatais exploradoras de atividade econômica, e só poderia ser afastada em situações nas quais fosse demonstrada a existência de óbices negociais, com efetivo prejuízo às atividades da estatal, que impossibilitassem a realização de licitação.***

> *Ao revogar expressamente o art. 67 da Lei 9.478/1997, retirando do Decreto 2.745/1998, via de consequência, o seu pressuposto de validade jurídica, a Lei 13.303/2016 corrobora, em grande medida, o acerto das deliberações do TCU.*
> ***No campo das licitações e contratos, a Lei das Estatais buscou consolidar, num único diploma legal, dispositivos da Lei 8.666/1993, da Lei do Pregão (Lei 10.520/2002) e do RDC (Lei nº 12.462/2011), extraindo-se a essência dessas três normas.***
> ***Entre as inovações trazidas pela Lei 13.303/2016 no universo da atividade administrativa do Estado, merece destaque a 'atualização' dos limites para a hipótese de dispensa de licitação em razão do valor. Os limites deveras defasados que, na Lei 8.666/1993, cingem-se a quinze mil reais, para obras e serviços de engenharia, e oito mil para outros serviços e compras, foram majorados para cem mil e cinquenta mil reais, respectivamente. (...)"***

Desta forma, somente são admitidas as contratações diretas nas hipóteses previstas nos arts. 29 e 30 da Lei nº 13.303/16, e desde que estejam presentes os requisitos ou pressupostos para tanto.

Sendo assim, no que tange ao valor aplicável à dispensa de licitação está regulada no atual artigo 29, inciso II da Lei 13.303/2016, *in verbis*:

> ***Art. 29.*** *É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista:*
> *(...)*
> ***II*** *- para outros serviços e compras de valor até R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizado de uma só vez;*

No mesmo sentido consta previsão do Regulamento de Licitações e Contratos desta Companhia, publicado no D.O.M nº 7061, de 23 de maio de 2019, mais especificamente o disposto no Artigo 9º, item 1, alínea "b", que transcreve-se abaixo:

> ***Artigo 9º*** *– Hipóteses de Dispensa*
> *1 - A licitação poderá ser dispensável nas seguintes hipóteses:*

www.goiania.go.gov.br

78

(...)
*b) **Para outros serviços e compras de valor até R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)** e para alienações, nos casos previstos neste Regulamento, **desde que não se refiram a parcelas de um mesmo** serviço, **compra** ou alienação de maior vulto que possa ser realizado de uma só vez;*

Sendo assim, estas são as hipóteses legais que se amoldam ao caso em tela, cuja permissão está vinculada ao valor aplicável à dispensa de licitação, devidamente preceituadas no art. 29, inciso II, da Lei 13.303/2016, bem como pelo art. 9º do Regulamento de Licitações e Contratos desta Companhia.

Para o material que se pretende adquirir, de acordo com o apresentado no Despacho nº 118/2022-CPL (fl. 70) tem-se que o valor total da contratação é de **R$ 5.340,00 (cinco mil trezentos e quarenta reais)** não excedendo o limite legal.

Ressalte-se que o Despacho retro mencionado, além de manifestar que os orçamentos demonstram que os valores estão dentro do valor de mercado, também informa que, no caso dos autos, a proposta apresentada com menor valor foram da **CIRGRÁFICA E EDITORA LTDA**, inscrita no CNPJ nº 03.396.403/0001-90, sendo esta que apresentou o menor preço para a aquisição do material solicitado, no valor de **R$ 5.340,00 (cinco mil trezentos e quarenta reais).**

Consta nos autos que as contratações correrão à conta da Dotação Orçamentária nº 2022.8100.15.452.0020.2232.33903000.110 595 material de consumo de acordo com a Declaração Orçamentária e Financeira n º 395/2022 (fl. 68).

A cautela quanto a licitação é recomendada sob pena de haver fracionamento de despesa que pode ser considerado ilícito pelos órgãos de controle, como forma de burlar o dever de licitar para as estatais. É este o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União: "*As compras devem ser planejadas por exercício, mediante processo licitatório, evitando-se compras diretas com dispensa de licitação, a partir do fracionamento da despesa.*" (Acórdão nº 2636/2008 – Plenário).

Av. Nazareno Roriz, Nº 1122, Vila Aurora – Goiânia – Goiás
CEP 74.405.010
Fone: (62) 3524-8645

Controladoria Interna COMURG 2022

8/10

Destaque-se a necessidade de formalização do contrato nos termos do artigo 70, item 1 do Regulamento de Licitações e Contratos da COMURG, pois trata-se de dispensa nos termos do artigo 29, II da Lei das Estatais, em que os materiais serão entregues de forma parcelados no período de 12 (dose) meses.

Há de se evidenciar que o ato da Dispensa deve ser ratificado pela autoridade superior e publicado no Diário Oficial do Município a fim de conferir publicidade a contratação nos termos da lei.

Ressalta-se que esta Assessoria Jurídica não é responsável pelas razões da escolha dos participantes, se limitando a exarar o presente parecer quanto a verificação acerca da observância da lei quanto a modalidade de contratação, se os requisitos exigidos foram preenchidos e se os documentos necessários foram devidamente juntados.

Ressalta-se ainda que esta Assessoria Jurídica não possui atribuição técnica ou competência funcional para atestar, aferir ou participar de pesquisa de preços, verificação de compatibilidade dos preços praticados no mercado; cotação ou vantajosidade econômica e/ou técnica da presente contratação, abstendo-se quanto a este aspecto.

III. CONCLUSÃO

Controladoria Interna COMURG

Diante do exposto, ante a presunção de legalidade e veracidade das informações e documentos juntados aos autos, esta Especializada **opina pela possibilidade jurídica da contratação direta, sob o fundamento do art. 29, II da Lei 13.303/2016**, observados os demais requisitos da Lei e do Regulamento de Licitações e Contratos desta Companhia, **dispensado o instrumento contratual uma vez que se trata de aquisição de materiais de expediente a serem entregues em parcela única,** conforme especificações e condições estabelecidas no Termo de Referência e na proposta de menor preço apresentada nos autos.

Saliente-se, por fim, que o presente exame limitou-se aos aspectos jurídicos

Av. Nazareno Roriz, Nº 1122, Vila Aurora – Goiânia – Goiás
CEP 74.405.010
Fone: (62) 3524-8645

da matéria proposta, da regularidade processual, da lisura sob o aspecto formal, bem como tomou por base exclusivamente os elementos constantes dos autos até a presente data, atendo-se estritamente às suas obrigações regulamentares dispostas no art. 28 do Regulamento de Licitações e Contratos desta Companhia, abstendo-se quanto aos aspectos de ordem técnica, bem como àqueles de ordem econômica, administrativa, financeira ou orçamentária de conveniência que exigem o exercício de competência e discricionariedade administrativa, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores competentes desta Companhia.

Isto posto, submetemos a presente manifestação à apreciação superior, para, se de acordo, adote das providências hábeis ao prosseguimento do feito.

É o Parecer, smj.

Assessoria Jurídica, aos 06 dias do mês de abril de 2022.

LUCIANA DE MELO ABRÃO
Advogada OAB/GO n.º 21.269
Assessora Jurídica

Aprovo a opinião contida no **Parecer n.º 292/2022 – AJU**.

MÁRCIO PORFÍRIO
Advogado OAB/GO 26.765
Chefe da Assessoria Jurídica