



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE RONDÔNIA
Assessoria Jurídica

Avenida Governador Jorge Teixeira, 1722 - Bairro Embratel - CEP 76820-846 - Porto Velho - RO - www.defensoria.ro.def.br

PARECER - ASSEJUR

PARECER N. 717/2021-AJDPE

Processo: 3001.100383.2021-DPE/RO

Interessada: Defensoria Pública do Estado de Rondônia

Assunto: Contratação de serviços para instalação de película nas janelas e porta do núcleo de Rolim de Moura

EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO. LEI N. 8.666/1993, ART. 24, II. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PARA INSTALAÇÃO DE PELÍCULA NAS JANELAS E PORTA DO NÚCLEO DE ROLIM DE MOURA. VALOR INFERIOR AO LIMITE DE R\$ 17.600,00 (DEZESSETE MIL E SEISCENTOS REAIS). POSSIBILIDADE, CONDICIONADA À CERTIFICAÇÃO DE REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA E DA NÃO CONFIGURAÇÃO DE FRAGMENTAÇÃO INDEVIDA.

I – RELATÓRIO

Trata-se de procedimento para contratação de serviços para instalação de película nas janelas e porta do núcleo da Defensoria Pública em Rolim de Moura. Pretende-se a contratação direta, via dispensa de licitação, nos termos do art. 24, II, da Lei n. 8.666/1993.

O procedimento teve início com o formulário de intenção de aquisição de bens e serviços de ID 0002662, em que o Defensor Público Coordenador do Núcleo, Eder Maifrede Campanha, justifica a necessidade de contratação do serviço, em razão da mudança do Núcleo para novo prédio, a fim de propiciar segurança e melhorar a climatização do ambiente, aumentando a eficácia dos aparelhos de ar-condicionado. Na oportunidade, 03 (três) cotações de preços foram juntadas (IDs 0002668, 0002670 e 00026772).

A abertura do procedimento foi autorizada pela Secretária-Geral de Administração e Planejamento, mediante despacho de ID 0002683, dispensando a elaboração de termo de referência, em razão do disposto no art. 11, §2º, do Regulamento n. 011/2017/GAB/DPERO.

Ato contínuo, foram prestadas informações pelo Departamento de Contabilidade acerca dos empenhos emitidos para a mesma natureza (ID 0002706 e 0002707), e a DPOG prestou declaração de adequação orçamentária (ID 0002736), bem como procedeu à reserva orçamentária, via pré-empenho 2021PE00230 (ID 0002742), no valor de R\$ 3.673,55.

Por fim, a Comissão Permanente de Compras e Licitação apresentou justificativa de dispensa de licitação (ID 0004017), remetendo os autos a esta Assessoria Jurídica para análise de legalidade do procedimento de contratação direta.

É o necessário relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece que, em regra, a aquisição ou contratação de serviço pela Administração Pública deve ocorrer por meio de regular procedimento licitatório, em que seja assegurada a igualdade de condições a todos os concorrentes, conforme se depreende do teor do dispositivo:

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.

Todavia, conforme previsto na própria norma constitucional, a Lei de Licitações (Lei n. 8.666/93) firmou algumas exceções à referida obrigatoriedade, sendo, dentre elas, o disposto em seu artigo 24, inciso II, *in verbis*:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior 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 realizada de uma só vez;

A leitura do dispositivo supracitado, concomitantemente à redação do art. 23, inciso II, alínea "a", atribuída pela Lei n. 9.648/1998, permite a conclusão de que é dispensável o procedimento licitatório no caso de aquisição de objetos cujos valores estejam abaixo de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), como é o caso dos autos, em que o valor da proposta eleita corresponde a R\$3.673,55 (três mil seiscentos e setenta e três reais e cinquenta e cinco centavos).

O Decreto Federal n. 9.412/2018, no entanto, promoveu nova alteração na redação do art. 23, inciso II, alínea "a" da Lei n. 8.666/1993, acarretando na elevação do teto admitido para dispensa de licitação, que passou a ser de R\$ 17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais).

De qualquer sorte, importante ressaltar que este procedimento de contratação direta deve ser aplicado como uma modalidade anômala de licitação e, também, ser tratado como uma exceção, assim como pretendeu a normativa acima mencionada.

Isso porque não se pode afastar os procedimentos preparatórios internos que antecedem a uma licitação comum, de modo que, no caso, o resultado importará em contratação direta, ao invés de culminar com a licitação propriamente dita.

Ainda nesse sentido, é certo que, embora o objetivo seja realizar a aquisição de forma direta, por meio de dispensa de licitação, há que se comprovar a existência de dados concretos que justifiquem a opção do procedimento pretendido, para que os atos não estejam pautados somente em elementos subjetivos para a escolha da pessoa a ser contratada, seja física ou jurídica.

Nessa linha, em que pese o registro de que o valor da pretensa contratação direta se encontra abaixo do limite permitido legalmente, deve-se atentar ao intervalo em que se pode utilizar o referido limite para dispensa, bem

como ao critério que deve ser utilizado para orientar o alcance dos valores (se é pelo elemento, subelemento, fornecedor, similaridade dos serviços ou aquisições, entre outros), a fim de se afastar o eventual fracionamento irregular de despesa, vedado pela parte final do art. 24, II, da Lei n. 8666/93, acima transcrito.

Quanto a isso, vale registrar o entendimento apresentado no Parecer n. 094/2009, emitido pelo Tribunal de Contas do Mato Grosso:

Inciso II - para outros serviços e compras (10% do limite previsto na alínea "a" do inciso II do art. 23):

1. não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizado de uma só vez: aqui novamente retoma-se a regra de que para se dispensar um procedimento licitatório não pode a aquisição referir-se a parcela de um mesmo serviço, compra ou alienação (ou que tenha a mesma natureza) que possa ser realizado de uma só vez. Assim, se a parcela que se quer contratar estiver dentro do limite de R\$ 8.000,00, porém referir-se ao mesmo objeto (ou mesma natureza) de outras contratações que globalmente ultrapassariam esse valor e que pudessem ser realizadas de uma só vez, há infração ao dispositivo legal.

Sobre o tema em debate, o doutrinador Justen Filho (2008, p.259) preleciona elucidativo comentário em sua obra "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª edição": (...) é perfeitamente válido (eventualmente obrigatório) promover fracionamento de contratações. Não se admite, porém, que o fracionamento conduza à dispensa de licitação. É inadmissível que se promova dispensa de licitação fundando-se no valor de contratação que não é isolada. Existindo pluralidade de contratos homogêneos, de objeto similar, considera-se seu valor global – tanto para fins de aplicação do art. 24, incs. I e II, como relativamente à determinação da modalidade cabível da licitação. Pelo exposto, mais uma vez frisamos que o fracionamento ou parcelamento da contratação é possível e legal. Ilegal é praticar o "fracionamento de despesas" que é a prática danosa do fracionamento de contratação com vistas a promover: a. dispensa licitatória indevida, ou seja, realizar contratações com o mesmo objeto ou mesma natureza, que individualmente se enquadrariam nas hipóteses previstas no artigo 24, I e II da Lei 8.666/93, mas que globalmente necessitaria de realização do certame; b. utilização de modalidade de licitação mais simplificada indevidamente, contrariando o artigo 23, §5º da Lei 8.666/93.

Sobre o tema em comento, o doutrinador Marçal Justen Filho (2008, p.259) preleciona elucidativo comentário em sua obra "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª edição", no sentido de que:

(...) é perfeitamente válido (eventualmente obrigatório) promover fracionamento de contratações. Não se admite, porém, que o fracionamento conduza à dispensa de licitação. É inadmissível que se promova dispensa de licitação fundando-se no valor de contratação que não é isolada. Existindo pluralidade de contratos homogêneos, de objeto similar, considera-se seu valor global – tanto para fins de aplicação do art. 24, incs. I e II, como relativamente à determinação da modalidade cabível da licitação. Pelo exposto, mais uma vez frisamos que o fracionamento ou parcelamento da contratação é possível e legal. Ilegal é praticar o "fracionamento de despesas" que é a prática danosa do fracionamento de contratação com vistas a promover: a. dispensa licitatória indevida, ou seja, realizar contratações com o mesmo objeto ou mesma natureza, que individualmente se enquadrariam nas hipóteses previstas no artigo 24, I e II da Lei 8.666/93, mas que globalmente necessitaria de realização do certame; b. utilização de modalidade de licitação mais simplificada indevidamente, contrariando o artigo 23, §5º da Lei 8.666/93.

Também o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia já se manifestou sobre a matéria, em consulta acerca dos critérios para aferição de fragmentação ou fracionamento de despesas públicas (Parecer Prévio n. 20/2009 –

Pleno), manifestando-se no seguinte sentido:

É DE PARECER que se responda na forma consignada no item disposto a seguir, por entender que o fracionamento ou fragmentação de despesa se caracteriza pela ocorrência dos seguintes fatores:

I) Aquisição sistemática de produtos da mesma natureza, em pequenos intervalos de tempo e em processos distintos, sem a observância da modalidade de licitação cabível para o total;

II) Fuga ao correto processo licitatório, uma vez que dispensou e/ou procedeu licitação indevida, v.g., efetuando-se Convite, quando caberia Tomada de Preços, inobservando-se os limites de que tratam os artigos 23 e 24 da Lei de Licitações e Contratos; ou ainda, exemplificando, a utilização indevida da modalidade de Licitação Convite em detrimento da Tomada de Preços, contrariando o artigo 23, inciso II, alíneas “a” e “b” da Lei de Licitações e Contratos.

Dessa forma, conclui-se que é pertinente orientar pela adoção do critério de avaliação pela natureza do objeto e princípio da anualidade, ou seja, deverá restar demonstrada nos autos a inexistência de outras parcelas do mesmo serviço e/ou compra durante o exercício, bem como a previsão e o impedimento de outra contratação direta e/ou licitação para o mesmo objeto no exercício, se excedido o limite de valor legal.

Não é outra a orientação do TCU:

“9.9.3 realize planejamento de suas contratações a partir de dados históricos e de estimativas futuras, de modo a permitir a realização de devido procedimento licitatório, na modalidade adequada, com vistas à contratação de serviços, obras e aquisições, evitando o fracionamento das despesas e fuga à licitação, em cumprimento ao art. 37, XX da Constituição Federal e art. 2º da Lei nº. 8.666/93”. (Acórdão nº 2.219/2010 – Plenário)

Com efeito, consoante a orientação do Plenário do TCU, as aquisições de produtos de mesma natureza devem ser planejadas de uma só vez, pela modalidade de licitação compatível com a estimativa da totalidade do valor a ser adquirido. A ausência de planejamento e a utilização do art. 24, inc. II, da Lei n. 8.666/93 para justificar a dispensa de licitação, nesses casos, caracterizam fracionamento indevido de despesa (Acórdão nº 3.412/2013 – Plenário).

No caso em análise, verifica-se a juntada da informação de ID 0002707, na qual o Departamento de Contabilidade indica os empenhos da mesma natureza (3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica), e subelemento (16: Manutenção e Conservação de Bens Imóveis) existentes no presente exercício na UG 300001 – DPE e na UG 300000 – FUNDEP, indicando, todavia, que não tratam do mesmo objeto da pretensa aquisição.

Ademais, verifica-se que, excluídas as contratações decorrentes de regular procedimento licitatório (pregão), que tiveram como objeto a manutenção de elevadores, as demais contratações listadas pelo Departamento de Contabilidade ainda não superam o limite do valor legalmente admitido para a dispensa.

Não obstante a informação prestada, orienta-se que o ordenador de despesa se certifique adequadamente quanto à inexistência de despesas realizadas ou previstas para o presente exercício que eventualmente possam conduzir à configuração de fragmentação de despesa.

Outrossim, é imperioso destacar que o procedimento de dispensa, embora se trate de uma contratação direta, exige a realização de processo administrativo em que se contemple a justificativa da dispensa no que tange ao preço, razão da dispensa e escolha do particular interessado.

A instrução para o processo de dispensa de licitação deve se atentar às regras dispostas no art. 26, *parágrafo único*, da Lei n. 8.666/93, que dispõe:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. [\(Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005\)](#)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; [\(Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017\)](#)

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

Em relação aos requisitos legais, apesar de o dispositivo não prever a situação de dispensa exposta no art. 24, inciso II, deve o gestor analisar ao menos naquilo que for aplicável o regramento acima.

Tanto é imprescindível, que assim já decidiu o TCU:

“Em qualquer contratação efetuada com dispensa de licitação, observe, com rigor, o disposto no art. 26 da Lei 8.666/93, de modo que sejam devidamente justificados os motivos da escolha do fornecedor ou executante e os preços pactuados.” (Decisão nº 30/2000, Plenário, rel. Min. Guilherme Palmeira.)

Assim, a Administração deverá sempre justificar a não realização da licitação, assim como a razão da escolha do fornecedor e o preço contratado. Afinal, nos termos do art. 50, IV, da Lei 9.784/1999, a motivação (indicação expressa dos motivos) dos atos administrativos que decidam pela dispensa é obrigatória.

No que tange à justificativa quanto à necessidade da aquisição do objeto, encontra-se presente no item 4 do formulário de aquisição de bens e serviços de ID 0002662, ao passo em que a justificativa para contratação por dispensa se dá em razão do valor baixo da aquisição, conforme se extrai da justificativa da CPCL, constante no ID 0004017.

No que se refere à justificativa quanto ao preço, decorreu da pesquisa de mercado e colheita de cotações realizada aos IDs 0002668, 0002670 e 0002672, que abrangeu três empresas locais que prestam o serviço, sendo que o valor da proposta escolhida corresponde a R\$ 3.673,55 (empresa DIGITAL PRIME COMUNICAÇÃO VISUAL LTDA – ME), por ser a de menor valor, justificado ao ID 0002670.

Neste ponto, verifica-se que a pesquisa de preços atendeu ao número mínimo de cotações exigido pelo Regulamento n. 011/2017-GABDPE.

Quanto à razão da escolha do fornecedor, igualmente, o critério para escolha da empresa DIGITAL PRIME COMUNICAÇÃO VISUAL LTDA – ME deu-se em razão de ter sido a empresa que apresentou a proposta de menor valor, consoante proposta de ID 0002670.

No que tange à regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária da pretensa contratada, verifica-se, não obstante a CPCL indicar que a empresa demonstrou regularidade, não localizamos nos autos a juntada das certidões comprobatórias. Assim, orienta-se pela juntada das referidas certidões, ou dos documentos que se dizerem necessários

para a respectiva comprovação.

Cumprido destacar que mesmo na hipótese de dispensa de licitação em razão do valor, é imprescindível que a contratada comprove sua regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária, o que deverá ser avaliado pelo Controle Interno, a partir da análise das certidões a serem juntadas aos autos pela CPCL.

Por fim, verifica-se que a DPOG prestou declaração de adequação orçamentária (ID 0002736), bem como procedeu à regular reserva orçamentária, via pré-empenho 2021PE00230 (ID 0002742), no valor de R\$3.673,55.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, com base nos documentos até então acostados aos autos, esta Assessoria Jurídica opina pela possibilidade jurídica de contratação da empresa DIGITAL PRIME COMUNICAÇÃO VISUAL LTDA – ME por meio de dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, II, da Lei Federal n. 8.666/1993, desde que verificada sua regularidade fiscal e trabalhista, e certificada pela ordenadora de despesa a inexistência de despesas realizadas ou previstas para o exercício de 2021 de serviço da mesma natureza que venham a configurar fragmentação indevida de despesa.

É o parecer, que remeto à Comissão Permanente de Compras e Licitação, para juntada das certidões de regularidade fiscal da empresa. Após, ao Controle Interno, em atenção ao despacho de ID 0002683.

Porto Velho, 16 de dezembro 2021.

RAFAELLA ROCHA SILVA
Assessora Jurídica Chefe
Defensora Pública



Documento assinado eletronicamente por **Rafaella Rocha Silva, Assessor(a) Jurídico(a)-Chefe**, em 16/12/2021, às 19:48, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://www.defensoria.ro.def.br/validar_sei informando o código verificador **0005684** e o código CRC **23D701EF**.