



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. 153/2022-AJDPE

Processo: 3001.100490.2021

Interessado: Defensoria Pública do Estado de Rondônia

Assunto: Aquisição de água mineral – Núcleo de Ouro Preto do Oeste

EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO. LEI N. 8.666/1993, ART. 24, II. AQUISIÇÃO DE ÁGUA MINERAL. NÚCLEO DE OURO PRETO DO OESTE. VALOR INFERIOR AO LIMITE DE R\$ 17.600,00 (DEZESSETE MIL E SEISCENTOS REAIS). POSSIBILIDADE, CONDICIONADA À NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO QUANTO À AUSÊNCIA DE FRACIONAMENTO DA DESPESA. NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS.

I – RELATÓRIO

Trata-se de procedimento administrativo instaurado para aquisição de água mineral para o Núcleo de Ouro Preto do Oeste, conforme especificação contida no termo de referência de ID 0005198, via dispensa de licitação, nos termos do art. 24, II, da Lei n. 8.666/1993.

O procedimento teve início por meio do Memorando n. 166/2021/DAP/DPE-RO (ID 0004463), o qual solicitou aos núcleos da DPERO a previsão de consumo de água mineral para o ano de 2022.

Em resposta, o núcleo de Ouro Preto do Oeste informou, por meio do Memorando n. 069/2021/ADM/OPO/DPE-RO, o consumo previsto de 180 (cento e oitenta) galões ao ano (ID 0005194).

Ato contínuo, juntaram-se o termo de referência (ID 0005198), as cotações de preço remetidas pelo Núcleo de Ouro Preto do Oeste (ID 0005207), a informação prestada pelo Departamento de Almoxarifado e Patrimônio (ID 0005209), a planilha mercadológica (ID 0008860) e as certidões da empresa ÁGUA BELA COMÉRCIO DE BEBIDAS LTDA. EPP (ID 0008905), a qual apresentara o segundo menor preço.

Após, foram juntadas certidões de regularidade do FGTS e trabalhista das empresas COMERCIO DE GLP OURO PRETO EIRELI ME (ID 0008956) e DISTRIBUIDORA DE BEBIDAS E CONVENIENCIA PINGUIM EIRELI (ID 0008958) – as quais ofertaram o menor preço (ambas o valor de R\$10,00 a unidade) –, bem como resultado de pesquisa com informação acerca da impossibilidade de obtenção de certidão negativa de tributos federais via internet.

A Secretária-Geral de Administração e Planejamento despachou nos autos, determinando que fossem contatadas as empresas COMERCIO DE GLP OURO PRETO EIRELI ME e DISTRIBUIDORA DE BEBIDAS E CONVENIENCIA PINGUIM EIRELI, com o objetivo de que fosse verificada a possibilidade de estas promoverem a regularização fiscal para fins de contratação com a Defensoria Pública.

Em cumprimento à ordem da SGAP, conforme se verifica nos documentos de ID 0011147, 0011149, 0011150, as empresas, uma vez notificadas, informaram que não poderiam fornecer as certidões

requisitadas pela DPERO.

Na informação de ID 0011150, consta relato de que a empresa ÁGUA BELLA COMÉRCIO DE BEBIDAS, que apresentara o segundo melhor preço, foi instada a melhorar sua proposta inicial; em resposta, apresentou nova proposta (ID 0012257), com valor unitário de R\$10,50 e total de R\$1.890,00.

A Secretária-Geral de Administração e Planejamento despachou novamente nos autos, aprovando o termo de referência n. 64/2021 e encaminhando o feito ao Departamento de Contabilidade, Diretoria de Planejamento, Orçamento e Gestão, à Comissão Permanente de Compras e Licitação, à Assessoria Jurídica e, por fim, ao Controle Interno (ID 0012662).

Em seguida, o Departamento de Contabilidade informou que até a presente data, para o exercício financeiro de 2022 na UG - 300001 – DPE não há empenhos emitidos para a referida natureza e subelemento em questão. Já para a UG - 300011 – FUNDEP, há o empenho emitido para aquisição de água, contudo, para localidade diversa (Id 0012720).

A DPOG providenciou a reserva orçamentária, por meio do pré-empenho 2022PE000027 (ID 0012799), e a CPCL emitiu a justificativa de dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, II, da Lei 8.666/1993 (ID 0012895).

Após, os autos vieram a esta Assessoria Jurídica, para análise e parecer.

É o necessário relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece que, em regra, a aquisição de bens ou contratação de serviços pela Administração Pública deve ocorrer por meio de regular procedimento licitatório, em que seja assegurada a igualdade de condições a todos os concorrentes, nos seguintes termos:

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.

Contudo, conforme autorizado na própria norma constitucional, a Lei de Licitações (Lei n. 8.666/93^[1]) firmou algumas exceções à sobredita obrigatoriedade, tal como 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).

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).

No presente caso, verifica-se que o valor estimado da pretensa contratação, que é de R\$ 1.890,00 (um mil e oitocentos e noventa reais), está dentro dos limites admitidos legalmente para a dispensa de

licitação.

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

Isso porque não se podem 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 atentar-se ao intervalo em que se pode utilizar o 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 elucidativo 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 comento, o doutrinador Marçal Justen Filho (2008, p.259) preleciona esclarecedor 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), 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.

Desta feita, conclui-se que é pertinente orientar pela adoção do critério de avaliação pela **natureza do objeto e princípio da anualidade**, ou seja, **deverá estar 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 referida orientação, 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 apreço, verifica-se que foi juntada informação pelo Departamento de Contabilidade (ID 0012720), indicando que, para o exercício financeiro de 2022 na UG - 300001 – DPE não há empenhos emitidos para a referida natureza e subelemento em questão. Já para a UG - 300011 – FUNDEP, há empenho emitido para aquisição de água mineral na comarca de Cacoal, diversa, portanto, da localidade a que se destina a pretensa aquisição.

Não obstante a informação acima referenciada, ressaltamos que cabe ao ordenador ou ordenadora de despesa certificar com absoluta precisão a inexistência de compras de natureza similar no exercício financeiro de 2022, assim como a ausência de *previsão de compras similares para o mesmo exercício*, que venham a superar os limites previstos para a dispensa, a fim de que seja de todo modo evitada a ocorrência de fracionamento, vedado pela Lei de Licitações.

Neste ponto, é de relevo mencionar que, na Resolução de Consulta n. 21/2011, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso entendeu, por unanimidade que “*a classificação orçamentária (elemento ou subelemento de despesas) e a identidade ou qualidade do fornecedor são insuficientes, isoladamente, para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória*”.

No mesmo sentido, aliás, já se manifestou o Tribunal de Contas da União, ao ponderar que,

8.11. (...)Não há óbice em realizar um único certame envolvendo objetos de despesa de custeio e investimento. Apesar da licitação única, cada item licitado seria pago obedecendo à sua classificação orçamentária (custeio ou investimento), sem qualquer afronta às normas de direito financeiro.

8.12. A classificação da despesa pública segue critérios definidos com o objetivo de atender às

necessidades gerenciais de informação acerca da execução do processo orçamentário. Não serve como justificativa para o fracionamento de despesas e nem como pretexto de fuga à obrigatoriedade de licitar, como no caso concreto, em que não se quis admitir a realização de licitação única devido a uma suposta incompatibilidade entre os itens de despesa.

8.13. Além disso, **a classificação orçamentária não produz qualquer efeito jurídico para fins de aplicação da modalidade cabível de licitação ou sua dispensa**, conforme magistério de Marçal Justen Filho, (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª edição, pág. 266):

“A irrelevância da classificação orçamentária

Por outro lado, não é possível utilizar a classificação orçamentária, produzida para outros fins e sem nenhuma relevância legal para essa hipótese. Os critérios utilizados para fins orçamentários podem ser diversos e, mesmo, abranger diferentes objetos. Aplicar a regra poderia produzir resultados despropositados, tais como constranger a realização de concorrência para serviços autônomos de engenharia, apenas porque a rubrica orçamentária seria a mesma. Ou seja, quando se englobam certas despesas em um mesmo elemento de despesa orçamentária, o fundamento reside na necessidade de sistematização. Não há previsão acerca da necessidade de contratação única nem se pode imaginar que o legislador financeiro estava considerando o total de desembolsos como sujeito a tratamento unitário.

Mais ainda, não há no texto legal qualquer indicação da relevância da classificação orçamentária do objeto para fins de conjugação de valores e determinação da modalidade cabível de licitação. Trata-se de inovação em face da Lei - inclusive no tocante às próprias normas de Direito Financeiro, as quais não determinam que as rubricas orçamentárias produzem algum efeito jurídico para fins da fixação da modalidade cabível de licitação.” (grifo nosso).

8.14. Portanto, entendemos que a natureza das despesas sob o ponto de vista orçamentário não representou óbice à realização de licitação conjunta. Rejeitamos as razões de justificativa do responsável. (Acórdão 1620/2010 – Plenário).

Sendo assim, resta claro que **a mera indicação, nos autos, quanto à classificação orçamentária dos empenhos já realizados no exercício não é suficiente para demonstrar a existência ou não de fracionamento do objeto, devendo ser averiguado pelo setor competente eventual configuração de fracionamento em relação aos objetos referentes aos empenhos já realizados, bem como às compras programadas para este exercício que não tenham sido ainda empenhadas.** Nesse sentido, já decidira o TCU:

Enunciado

Deve ser programada a despesa pelo total para todo o exercício financeiro, em atenção ao princípio da anualidade do orçamento, evitando fracionamentos ilícitos de despesa. O parcelamento não pode conduzir à fuga ao procedimento de licitação.

Excerto

Relatório:

[...]

2.17. É pacífico o entendimento desta Corte de Contas (Acórdãos 73/2003 - 2ª Câmara; 66/99 - Plenário) no sentido de que as compras devem ser programadas pelo total para todo o exercício financeiro, observando o princípio da anualidade do orçamento, consoante o estabelecido no art. 8º, caput, da Lei nº 8.666/1993. Na situação sob exame constata-se que não houve planejamento adequado das compras, na forma do inciso II do §7º do art. 15 da Lei nº 8.666/1993, ensejando o fracionamento da despesa, cujo total superou o limite fixado no art. 24, inciso II, do citado diploma legal. (Acórdão 3373/2006-Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes)

Nessa linha, registra-se que o Tribunal de Contas da União já se manifestou no sentido de que a finalidade da vedação ao fracionamento, constante da Lei de Licitações, é promover a competitividade do certame

licitatório, de forma a impedir a dispensa em hipóteses em que a lei exige licitação; ou modalidades licitatórias mais simples, quando a lei exige que sejam mais complexas. Vejamos:

Irregularidades em contratações: 3 - **Fracionamento de despesa e certame único para obras e serviços em que os potenciais interessados são os mesmos, ainda que realizados em locais distintos. Deve ser realizada uma única licitação para a contratação de obras e serviços de mesma natureza, ainda que em locais diversos, quando os potenciais interessados são os mesmos**, vedadas as modalidades convite ou tomada de preços, conforme o caso, sempre que o somatório de seus valores caracterizar tomada de preços ou concorrência. Esse entendimento, consignado no Acórdão n.º 1.570/2004-Plenário, foi invocado pelo relator ao apreciar, ainda quanto à denúncia envolvendo a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – Diretoria-Geral em Rondônia (DR/ECT/RO) –, as razões de justificativa do Diretor Regional acerca dos “indícios de fracionamento de despesa ao autorizar as seguintes licitações na modalidade ‘convite’ (Convites 13/2006 e 14/2006), sendo que era obrigatória a utilização de ‘tomada de preços’ ou ‘concorrência’, devido ao somatório dos valores e por tratar-se de obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que poderiam ser realizadas conjunta e concomitantemente”. O relator destacou que, à luz do art. 23, § 5º, da Lei n.º 8.666/93, “à primeira vista, assistiria razão ao responsável” ao argumentar que os municípios de Cujubim e Pimenteiras, onde seria feita a adequação dos prédios para o funcionamento das agências de correio, distam um do outro 766 km, tratando-se, a seu ver, de obras independentes. Para refutar esse argumento, o relator valeu-se do seguinte trecho do voto que antecedeu o prefalado Acórdão n.º 1.570/2004-Plenário: “[...] **o Estatuto das Licitações, ao vedar o fracionamento de despesas, pretendeu preservar a competitividade dos certames licitatórios, obrigando que as obras e os serviços realizados no mesmo local fossem englobados em uma única licitação, de maior valor.** Interpretando-se a norma de forma sistêmica, orientados pelo princípio da isonomia que norteou sua promulgação, **só se pode conceber que a menção a um ‘mesmo local’ tenha por objetivo único permitir o maior aproveitamento das potencialidades regionais, observando-se a área geográfica de atuação das empresas que executam os serviços ou obras a serem contratados.**” No caso concreto, o relator verificou que, com exceção de duas empresas que receberam apenas o Convite n.º 14/2006, os demais potenciais licitantes foram convidados a participar dos dois certames e retiraram o edital. Para ele, o fato “demonstra que essas quatro construtoras podem atuar indiferentemente em qualquer das duas cidades, não sendo permitida, assim, a realização de licitações distintas para obras e serviços de mesma natureza, uma vez que os potenciais interessados nos dois certames são os mesmos”. Tendo em vista que a soma dos valores ultrapassou o limite estabelecido para a modalidade convite, confirmou-se o fracionamento de despesas. Em razão desta e das demais irregularidades apuradas, o relator propôs e o Plenário decidiu rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo responsável e aplicar-lhe multa. Acórdão n.º 1620/2010- Plenário, TC-023.093/2008-6, rel. Min. Raimundo Carreiro, 07.07.2010.

Como se vê, com relação à localidade das possíveis licitações e o fracionamento de despesas, o TCU deixa assente que, quando os potenciais interessados na contratação de serviços de mesma natureza são os mesmos, não há que se realizar licitações distintas. Sob essa ótica, o termo “mesmo local” utilizado no art. 23, § 5º, da Lei n. 8.666/93, não se refere a uma localidade específica (rua, bairro, cidade, município) e sim a uma região geoeconômica, ou seja, a área de atuação profissional, comercial ou empresarial dos possíveis fornecedores ou prestadores de serviço a serem contratados pela Administração.

Assim, **só podem ser realizadas licitações distintas e independentes para cada localidade se restar demonstrado que os potenciais interessados também são distintos**, visando, dessa forma, o real aproveitamento dos mercados locais.

Nesse ponto, verifica-se que, por meio da informação de ID 0005209, o Departamento de Almojarifado e Patrimônio expõe os motivos pelos quais optou-se pela aquisição da água mineral por localidade.

Justificou-se que *“o material é comumente fornecido por pequenos estabelecimentos que não têm capilaridade em diversas cidades; o custo para que um fornecedor de uma cidade entregue em outra cidade é*

muito elevado”.

A informação menciona a experiência obtida por licitação anteriormente frustrada^[2], em razão de que “*não houve interessados*” em participar do certame, mesmo que o objeto, na época, tenha sido fracionado por núcleo.

De acordo com a informação prestada pelo Departamento de Almoxarifado, “*até mesmo para conseguir interessados na dispensa de licitação na própria cidade já há dificuldade, muitas vezes por razões documentais, sendo que seria muito mais difícil encontrar uma única empresa que atendesse mais de uma cidade*”. Isso porque, segundo a aludida informação, “*é comum que o material seja fornecido por pequenos estabelecimentos locais*”.

Nesse passo, torna-se imprescindível a apreciação pela autoridade gestora no que tange à justificativa apresentada quanto à necessidade do fracionamento das aquisições por localidade, em detrimento de aquisição que leve em conta a totalidade do objeto para atender a Defensoria Pública em todo o Estado, no exercício de 2022.

Outrossim, é imperioso ressaltar que o procedimento de dispensa, embora se trate de uma contratação direta, exige a realização de prévio processo administrativo para tanto, 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 do dispositivo não prever a situação de dispensa exposta no art. 24, inciso II, deve o gestor seguir, ao menos naquilo em 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 caso em tela a justificativa foi juntada ao ID 0012895, em que se indica que a contratação visa “*manter o fornecimento de água mineral potável para consumo dos servidores, membros e assistidos da Defensoria*

Pública do Estado de Rondônia, núcleo de Ouro Preto do Oeste, garantindo-se o bom atendimento e a eficiência das atividades da Defensoria Pública, ao assegurar saúde e conforto dos membros, servidores e assistidos, enquanto presentes nas dependências daquele núcleo da Defensoria Pública”.

No que se refere à justificativa quanto ao preço, verifica-se que foram colacionadas aos autos três cotações de preços, sendo elaborada a planilha mercadológica pelo Departamento de Aquisições (ID 0008860), na qual se registrou o preço médio de R\$10,30 (dez reais e trinta centavos) e total de R\$ 1.854,00 (mil oitocentos e cinquenta e quatro reais).

Como se sabe, a pesquisa de preços exigida para subsidiar contratações no âmbito desta Defensoria Pública encontra-se regulamentada pelos arts. 13 a 17 do Regulamento n. 011/2017/DPG/DPE/RO. Do art. 15, §3º, do referido instrumento normativo, extrai-se que a cotação de preços deve ser realizada com pelo menos 03 (três) fontes/fornecedores, podendo esta regra, entretanto, ser excepcionada mediante justificativa do responsável pela pesquisa. Vejamos:

Art. 15. (...) § 3º Excepcionalmente, mediante justificativa do responsável pela pesquisa de preços aceita pela autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de 03 (três) fontes ou fornecedores.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União:

A jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 3.506/2009-1a Câmara, 1.379/2007-Plenário, 568/2008-1a Câmara, 1.378/2008-1a Câmara, 2.809/2008-2a Câmara, 5.262/2008-1a Câmara, 4.013/2008-1a Câmara, 1.344/2009-2a Câmara, 837/2008-Plenário e 3.667/2009-2a Câmara, é no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade, consistindo essa pesquisa de um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos. É necessária a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações. (Acórdão 2380/2013 - TCU – Plenário)”

Mesmo nos procedimentos de contratação direta é recomendável a ampla pesquisa de preços, com utilização de fontes variadas, como já tem decidido o TCU:

É obrigatória, nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, a consulta dos *preços* correntes no mercado, dos fixados por órgão oficial competente ou, ainda, dos constantes em sistema de registro de *preços*. A ausência de *pesquisa* de *preços* configura descumprimento de exigência legal. (Acórdão 2380/2013-Plenário – Relatora Ana Arraes)

Previamente às contratações públicas, inclusive *diretas*, deve ser realizada ampla *pesquisa* de *preços* no mercado e em órgãos da Administração Pública, contendo *preços* fundamentados e detalhados em orçamentos que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado. (Acórdão 1996/2011-Plenário - Relator Valmir Campelo)

No presente caso, verifica-se que, não obstante ter havido, inicialmente, a juntada de três cotações, duas empresas que ofereceram o menor preço (ambas o valor de R\$10,00 a unidade) não apresentaram certidão federal de regularidade fiscal – não estando aptas, portanto, a contratar com a Administração, de forma que restou uma única empresa/cotação apta à contratação.

Neste cenário, a empresa com o segundo menor preço, ÁGUA BELA COMÉRCIO DE BEBIDAS LTDA - ME, apresentou as certidões completas, e concedeu um desconto no valor inicial da proposta, apresentando o novo valor de R\$ 1.890,00 (mil oitocentos e noventa reais).

Todavia, tal valor continua superior ao preço médio de mercado, de R\$ 1.854,00 (mil oitocentos e

cinquenta e quatro reais), apresentado na planilha mercadológica de ID 0008860.

Nesse passo, **orientamos pela expansão da pesquisa de preços**, uma vez que a justificativa quanto à obtenção de número de orçamentos inferior ao previsto no art. 15, §3º, do Regulamento n. 011/2017/DPG/DPE/RO somente é aceitável se a Administração tiver utilizado, sem êxito, outros instrumentos de consulta de preços que evidenciem a ampla e documentada pesquisa realizada.

Dessa forma, devem ser consultados outros fornecedores de água mineral do município de Ouro Preto do Oeste, para a tentativa de obtenção de mais cotações de preços/fornecedores aptos à contratação, com o objetivo de obter melhores preços para a contratação pretendida, atendendo ao número mínimo de cotações previstas no Regulamento da DPE/RO e na jurisprudência da Corte de Contas acima apontada.

Chama-se a atenção, ainda, para o fato de que embora as cotações realizadas contenham a estimativa de aquisição mensal e anual, de 15 e 180 galões, respectivamente, **é imprescindível que o fornecedor tenha pleno conhecimento de que a entrega da água mineral será de forma parcelada, de acordo com a previsão mensal**, durante doze meses.

Assim, embora o e-mail de ID 0005207, p. 01, faça alusão ao encaminhamento de “termo de referência” e “formulário de cotação de preços” para o Núcleo de Ouro Preto do Oeste, não há indicação nos autos de que os fornecedores pesquisados tenham recebido o termo de referência, a fim de que tomassem conhecimento acerca das condições de entrega e pagamento estipuladas nos autos.

Com efeito, caso o fornecedor selecionado desconheça as condições de fornecimento, poderá vir a recusar a assinatura do contrato, sob a alegação de que o preço ofertado fora orçado para entrega total e imediata, com o respectivo recebimento do pagamento, e não nas condições previstas no termo de referência, podendo ocorrer frustração do procedimento no momento da assinatura do termo de contrato.

Portanto, como as condições de fornecimento do objeto e conseqüente forma de pagamento são importantes para a formação do preço, imprescindível que **a unidade solicitante se certifique de que os fornecedores consultados, especialmente o que apresentara o menor preço, tomaram prévio conhecimento das cláusulas contratuais**.

Quanto à razão da escolha do fornecedor, a CPCL indicou que “qualifica-se por ser a empresa que apresentou a segunda melhor proposta e encontra-se com as certidões de regularidade fiscal federal, trabalhista e FGTS em situação regular”.

No que tange à regularidade da empresa a ser contratada, destacamos que, mesmo na hipótese de dispensa de licitação, é imprescindível que a contratada demonstre a regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária – o que deve ser apreciado pelo Controle Interno.

Verifica-se, ainda, no ID 0012799, que foi procedida à reserva orçamentária por meio do Pré-Empenho 2022PE00027, no importe de R\$1.890,00 (um mil e oitocentos e noventa reais), o que corresponde à totalidade do valor da pretensa aquisição.

Por fim, impende consignar que o termo de referência previu apropriadamente, no item 2.5, a forma de fornecimento, ao dispor que será mediante fornecimento parcelado (ID 0005198). No mesmo sentido, o item 4.1 do TR ao estimar entregas mensais de 04 (quatro) unidades.

Em consonância com a forma de fornecimento, constata-se que o TR estipulou de forma pertinente as condições de pagamento, ao dispor no item 8.1 que o pagamento ocorrerá de acordo com as entregas, em parcelas correspondentes ao efetivamente executado.

Com isso, reputa-se fundamental que o setor competente se atente a espécie de empenho a ser emitida, a fim de que seja adequada à forma de pagamento prevista no termo de referência, qual seja, pagamento parcelado, após a entrega mensal efetivada.

A despeito das condições eleitas para a entrega do objeto e para o pagamento – o que resulta, portanto, no ato da contratação, no estabelecimento de obrigações futuras – não se verifica nos autos a juntada da minuta contratual.

Na informação de ID 0005209, nota-se que a unidade solicitante constatou, acertadamente, a necessidade de assinatura de termo contratual. Assim, o setor competente deve juntar aos autos a minuta do contrato, e o feito retornar oportunamente a esta Assessoria para análise, em obediência ao previsto no art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, esta Assessoria Jurídica opina pela **possibilidade jurídica** de aquisição do objeto pretendido por meio de dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, II, da Lei Federal n. 8.666/1993, **desde que adotadas as providências orientadas na fundamentação deste parecer, especialmente quanto à necessidade de ampliação da pesquisa de preço e de juntada da minuta contratual**, e seja demonstrada, com segurança, a inexistência de fragmentação de despesa que impeça a contratação direta na espécie pretendida.

É o parecer, que remeto ao Departamento de Almoxarifado e Patrimônio, para as providências cabíveis.

Porto Velho, 1º de fevereiro de 2022.

RAFAELLA ROCHA SILVA

Assessora Jurídica Chefe

Defensora Pública

[1] Destaca-se que a Lei 8.666/1993 ainda se encontra em vigor para licitação ou contratação direta, pelo prazo de dois anos, a contar da publicação da Lei 14.133/2021, a qual estipulou nos arts. 191 e 193:

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:

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.

[2] Trata-se do Pregão Eletrônico n. 012/2020/DPE/RO (Processo n. 3001.0188.2020/DPE-RO), em que os itens 4, 5, 6, 7, 9 e 10 foram fracassados e os itens 11 a 25, desertos.



Documento assinado eletronicamente por **Rafaella Rocha Silva, Assessor(a) Jurídico(a)-Chefe**, em 01/02/2022, às 13:40, 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 **0015601** e o código CRC **01C275F9**.

3001.100490.2021

0015601v2