



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. 313/2022-AJDPE

Processo: 3001.101811.2022

Interessada: Defensoria Pública do Estado de Rondônia

Assunto: Aquisição e instalação de bomba d'água

EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO. LEI N. 8.666/1993, ART. 24, II. AQUISIÇÃO DE BOMBAS D'ÁGUA. VALOR INFERIOR AO LIMITE DE R\$ 17.600,00 (DEZESSETE MIL E SEISCENTOS REAIS). POSSIBILIDADE, CONDICIONADA À NÃO CONFIGURAÇÃO DE FRAGMENTAÇÃO INDEVIDA E À OBSERVÂNCIA DOS APONTAMENTOS RELATIVOS À PESQUISA DE PREÇOS.

I – RELATÓRIO

Trata-se de procedimento para aquisição de duas bombas de água centrífuga, 1CV, bivolt, a ser instalada no prédio que abriga a sede da Defensoria Pública do Estado de Rondônia (0039050).

O processo teve início com o formulário oriundo do Departamento de Serviços Gerais, em que foram apontados o objeto e a motivação da aquisição (0032003).

A Secretária-Geral de Administração e Planejamento autorizou a abertura do procedimento de aquisição e determinou a elaboração de termo de referência (0032094).

Na sequência, instruem os autos: informação acerca da programação orçamentária para abrigar a despesa (0032255); Termo de Referência n. 13/2022 (0033845); orçamento de preços (0033847); planilha mercadológica (0034193); certidões fiscais da empresa que apresentou o menor valor (0034193); Informação do Departamento de Aquisição, com justificativa do número de orçamentos (0034249).

A SGAP aprovou o termo de referência e acolheu a justificativa do Departamento de Contabilidade, bem como determinou a ida do feito ao Departamento de Contabilidade, para informação quanto à efetivação de despesa de mesma natureza no presente exercício; à Diretoria de Planejamento, Orçamento e Gestão, para emissão de pré-empenho; à Comissão Permanente de Compras e Licitação, para elaboração de justificativa de dispensa, se presente a hipótese legal; à Assessoria Jurídica, para análise de legalidade do procedimento; e ao Controle Interno, para análise de conformidade (0034322).

O DCON procedeu à pesquisa no SIGEF e informou que até a data da consulta realizada não constava, para o exercício financeiro de 2022, na UG 30011 (FUNDEP) e na UG 300001 (DPE), empenhos emitidos para a natureza 4.4.90.52 (Equipamento e Material Permanente) e subelemento 39 (Equipamento e Utensílios Hidráulicos e

Elétricos), que tratem do mesmo objeto que se pretende adquirir (0038905).

A DPOG providenciou a reserva, mediante a emissão do Pré-Empenho 2022PE00091 (0038927), no valor de R\$3.167,00 (três mil cento e sessenta e sete reais) e a CPCL, por sua vez, providenciou a justificativa de dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, II, da Lei 8.666/1993 (0038983).

Verifica-se que o DSG providenciou nova juntada do termo de referência (0039050), **retirando a necessidade de instalação do material e consequentes custos da mão de obra**, uma vez que tal serviço será providenciado pelo próprio DSG, consoante informação de ID 0039052.

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 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^[1]) 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\$3.167,00 (três mil cento e sessenta e sete 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).

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 nº 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, a informação de ID0038905 indica a ausência de empenhos para a natureza 4.4.90.52 (Equipamento e Material Permanente) e subelementos 26 (Material Elétrico e Eletrônico) e 39 (Equipamentos e Utensílios Hidráulicos e Elétricos) no exercício de 2022, ao passo em que a planilha de ID 0034193 demonstra que o preço médio total de todos os materiais elétricos necessários à aquisição é inferior a R\$3.575,50 (três mil quinhentos e setenta e cinco reais e cinquenta centavos), devendo, porém, a ordenadora de despesa se certificar do cumprimento das orientações

supramencionadas, em especial quanto às compras programadas para o exercício, a fim de garantir que de fato não haja a fragmentação indevida de despesas.

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 3.1 do formulário do termo de referência (0039050). Aponta-se que as bombas atualmente instaladas têm apresentado defeitos desde a mudança da Defensoria Pública para o prédio; que se encontra em trâmite o processo administrativo n. 3001.101773.2022 para conserto das bombas; que a aquisição pretendida nos presentes autos tem por objetivo substituir as duas bombas d'água atualmente instaladas, por apresentar grande desgastes, as quais serão restituídas ao proprietário.

Neste ponto, como a aquisição pretende a substituição de equipamentos pertencentes ao locador, necessário, para a regularidade da aquisição, que conste nos presentes autos justificativa/informação quanto à origem e tempo do vício/defeito apresentado, a fim de que sejam analisadas as obrigações firmadas no aludido contrato de locação (Contrato n. 008/2021/DPE-RO), e verificada à qual parte recai a incumbência de reparo ou substituição dos objetos em

questão, sendo cabível eventual indenização/ressarcimento pela locadora, no caso da responsabilidade prevista na cláusula 5.1.5 ("responder pelos vícios ou defeitos anteriores à locação"), em atenção ao disposto na cláusula ("manter, durante a locação, a forma e o destino do imóvel).

A justificativa para não realização da licitação, conforme justificativa de dispensa de 0038983, está pautada no pequeno valor da aquisição, que autorizaria a dispensa de licitação para a contratação ora pretendida, na forma do art. 24, II, da Lei n. 8.666/1993.

No que se refere à justificativa quanto ao preço, decorreu da pesquisa de mercado realizada (0033847), que abrangeu cotações de cinco empresas, sendo que, segundo a justificativa do DSG (0033850), uma empresa apresentou orçamento em desacordo com o objeto pretendido (Beto das Bombas, por ser bomba de voltagem simples) e uma apresentou "orçamento insuficiente" (Rei da Borracha, por não ter incluído o serviço de instalação); O Departamento de Aquisição elaborou a planilha comparativa (0034193), mediante análise dos orçamentos válidos, apontando o preço médio de R\$3.575,50 (três mil quinhentos e setenta e cinco reais e cinquenta centavos). Assim, o menor preço ofertado pela empresa Loja das Bombas, no importe de R\$3.167,00 (três mil cento e sessenta e sete reais), ficou abaixo do preço médio. Ademais, o Departamento de Aquisição apontou que a elaboração da planilha mercadológica com apenas duas cotações deu-se em razão "da limitação do mercado local em atender ao fornecimento do material junto da instalação".

Conquanto tal justificativa tenha sido acolhida pela SGAP (0034322), nota-se que o DSG, em ato posterior, alterou o termo de referência para excluir o serviço de instalação das bombas pretendidas; com isso, deixou de subsistir a justificativa de que o número reduzido de cotações deve-se à demanda da DPERO de que a venda do produto seja acompanhada do serviço de instalação. Ademais, a justificativa apresentada pelo DSG para não aceite do orçamento apresentado pela empresa "Rei da Borracha", do que se denota da informação de Id 0033850, foi que a empresa não incluiu o serviço de instalação. Logo, também não subsiste mais o fundamento para manutenção de tal justificativa/exclusão, uma vez que não há mais exigência quanto à instalação a ser promovida pela empresa contratada. Neste ponto, imprescindível indicar que o preço ofertado pela empresa "Rei da Borracha" para bomba de 1CV (0033847, p. 3) ficou bem abaixo do preço ofertado pela empresa "Loja das Bombas". Necessário, portanto, que seja **revisada a pesquisa de preços e, se necessário, ampliada, ou justificada a impossibilidade de obtenção de mais cotações**, mesmo sem a inclusão da mão de obra anteriormente almejada.

Quanto à razão da escolha do fornecedor, extrai-se da justificativa elaborada pela CPCL (0038983), que a escolha da empresa LOJAS DAS BOMBAS deveu-se ao fato de ser a empresa que apresentou menor preço na proposta para os itens contemplados neste procedimento. Neste ponto, deve ser analisado o apontamento acima realizado quanto à escolha da empresa.

No que tange à regularidade fiscal da empresa a ser contratada, destacamos 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 apresentadas (0034247), além de outras que eventualmente entender necessárias.

Por fim, no que se refere à reserva orçamentária, esta foi realizada por meio do pré-empenho 2022PE00091, no valor de R\$3.167,00 (0038927).

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, com base nos documentos até então acostados aos autos, esta Assessoria Jurídica opina pela possibilidade jurídica de contratação por meio de dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, II, da Lei Federal n. 8.666/1993, condicionada à certificação, pelo(a) ordenador(a) de despesa, quanto à inexistência de despesas realizadas ou *previstas* para o exercício de 2022 que venham a configurar fragmentação de despesa, bem como à observância dos demais apontamentos feitos na fundamentação.

É o parecer, que encaminho ao Departamento de Serviços-Gerais, para as providências de sua competência.

Porto Velho, 11 de abril de 2022.

RAFAELLA ROCHA SILVA
Assessora Jurídica Chefe
Defensora Pública

[1] Neste ponto, registra-se que a Lei n. 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 (ocorrida em 1º de abril de 2021), a qual estipulou em seus 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”.



Documento assinado eletronicamente por **Rafaella Rocha Silva, Assessor(a) Jurídico(a)-Chefe**, em 11/04/2022, às 13:30, 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 **0039316** e o código CRC **73A2BBFD**.

Caso responda este documento, favor referenciar expressamente o Processo nº 3001.101811.2022.

Documento SEI nº 0039316v12