



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. 507/2022-AJDPE

Processo: 3001.102255.2022-DPE/RO

Interessada: Defensoria Pública do Estado de Rondônia

Assunto: Aluguel de espaço para realização do VI Congresso da DPE/RO

EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO. LEI N. 8.666/1993, ART. 24, II. ALUGUEL DE ESPAÇO PARA REALIZAÇÃO DO VI CONGRESSO DA DEFENSORIA PÚBLICA. VALOR INFERIOR AO LIMITE DE R\$ 17.600,00 (DEZESSETE MIL E SEISCENTOS). POSSIBILIDADE, CONDICIONADA À CERTIFICAÇÃO QUANTO À AUSÊNCIA DE FRACIONAMENTO DA DESPESA.

I – RELATÓRIO

Tratam-se os autos de procedimento para locação de imóvel para a realização do VI Congresso da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, a ser realizado no dia 20 de maio de 2022.

O feito teve início com a juntada do Ofício n. 75/2022/DPG-GAB/DPERO (Id 36877), no qual o Defensor Público-Geral solicitou à Secretária de Estado da Assistência e do Desenvolvimento Social – SEAS apoio com a disponibilização, sem ônus para a DPE/RO, do espaço físico do Teatro Guaporé, no dia 20/05/2022, para a realização do congresso.

Sem resposta, o pedido foi reiterado sob Id 41153, desta vez direcionado ao Secretário-Chefe da Casa Civil. Diante da ausência de manifestação dos órgãos parceiros e a proximidade do evento, a Diretora do Centro de Estudos solicitou, sob Id 44759, a conversão do feito em processo de aquisição, como forma preventiva, e apresentou planilha contendo descrição de 05 (cinco) opções de locais para atender ao evento, com a respectiva descrição dos equipamentos fornecidos, lotação, valor do aluguel e valor por pessoa. Em análise à tabela, verifica-se que o local que apresentou o menor preço (de aluguel e por pessoa) foi o Teatro Guaporé (Fundação Cultural do Estado de Rondônia – FUNCER).

Em anexo ao memorando, foram juntadas as certidões fiscais da FUNCER (ID 44954); as cotações (ID 44963) e o ofício da FUNCER indicando a tarifa para uso do Teatro Guaporé, bem como a impossibilidade de atendimento ao pleito de disponibilização gratuita do local.

Ato contínuo, foi juntado o Estudo Técnico Preliminar n. 24/2022 (Id 45608), bem como o Termo de Referência n. 18/2022 (Id 45625), aprovado sob Id 45838. Foram juntados pelo Centro de Estudos, em seguida, Alvará de Funcionamento (Id 0046142), documentação dos valores cobrados (Id 0046151), Termo de responsabilidade com documento original e minuta (Id 0046162 e Id 0046056, respectivamente), bem como formulário de pedido de uso de

espaço original e minuta (Id 0046155 e Id 0046082, respectivamente).

O formulário de pedido de uso dos espaços do Teatro Guaporé foi preenchido e juntado sob Id 46785. Ao Id 47079, foi juntado o termo de responsabilidade de preservação do patrimônio, assinado pela Diretora do Centro de Estudos. Ambos os documentos foram enviados à FUNCER em 08/05/2022 (Id 48674), não havendo nos autos, ainda, confirmação de agendamento na data solicitada.

O Centro de Estudos apresentou questionamentos à FUNCER (Id 48675), acerca do aceite de nota de empenho, emissão de nota fiscal e possibilidade de realização do pagamento após o evento, obtendo respostas positivas.

O feito foi encaminhado ao Departamento de Contabilidade para análise quanto à fragmentação de despesa, mas a análise foi inviabilizada em razão da indisponibilidade do sistema SIGEF (IDs 49380, 49383, 49525 e 49528).

A justificativa de dispensa foi juntada sob ID 49611 e a análise quanto à fragmentação foi realizada pela DFIN sob Ids 50050 e 50053. Em seguida, a DPOG promoveu a reserva orçamentária, conforme documentos de Ids 50097 e 50119.

É o necessário relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

De início, registra-se que 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:

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 (8.666/93^[1]) firmou algumas exceções à sobredita regra, sendo, dentre elas, o disposto no 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\$1.200,00 (mil e duzentos 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 o 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 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 entendimento apresentado no Parecer nº 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 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.

Assim, 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 ausência de previsão contratação direta e/ou licitação para o mesmo objeto no exercício, que venha a exceder 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 prestada pela DFIN, sob ID 50053, indica que não foram emitidos empenhos para a mesma natureza e subelemento previstos para a aquisição ora pretendida. De qualquer sorte, incumbe ao ordenador ou ordenadora de despesa se certificar do cumprimento das orientações supramencionadas 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 para dispensar a licitação, 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, esta foi apresentada no item 2 do termo de referência n. 18/2022, que remete à necessidade de local para realização do VI Congresso da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, sendo que a dispensa de licitação foi motivada sob ID 49611, em razão do baixo valor da contratação.

No que se refere à justificativa quanto ao preço, trata-se do menor valor auferido na pesquisa sintetizada sob ID 44759, estando o valor da contratação justificado no Ofício n. 248/2022/FUNCER-DART (ID 45334) e na Portaria nº 5/2017/FUNPAR-PRES, que evidenciam que a tarifa de uso do Teatro Guaporé (sala de espetáculo) corresponde a R\$1.200,00.

Quanto à razão da escolha do fornecedor, a CPCL justificou, sob ID 49611 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”* – justificativa que não se coaduna, no entanto, com a realidade dos autos e com as demais informações constantes no documento elaborado pela CPCL, visto que a Fundação a ser contratada não se encaixa no perfil “empresa”, ao passo em que a própria CPCL declarou que “o menor preço apresentado para a locação foi aquele apresentado pela FUNDAÇÃO CULTURAL DO ESTADO DE RONDÔNIA, Teatro Guaporé, 240 lugares, no valor de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais)”. **Com efeito, a justificativa de dispensa deverá ser adequada**

No que tange à regularidade fiscal da pretensa contratada, destacamos que mesmo na hipótese de dispensa de licitação em razão do valor, é imprescindível que a contratada esteja com sua regularidade fiscal, trabalhista, previdenciária e FGTS em dia.

No caso em comento, observa-se que foram acostadas aos autos (ID 44954), as certidões fiscais e

trabalhistas da FUNCER, as quais deverão ser avaliadas, assim como os demais documentos, por meio da análise da conformidade do Controle Interno.

Quanto à disponibilidade orçamentária para subsidiar a despesa, esta foi atestada sob ID 50119, sendo realizada a reserva orçamentária conforme nota de pré-empenho 2022PE000190 (ID 50097).

Por derradeiro, registramos que se verifica a existência de inadequações no Estudo Técnico Preliminar n. 24/2022^[2], as quais evidenciam a necessidade de capacitação do Centro de Estudos no que tange à elaboração do documento. Da mesma forma, registramos que o Termo de Referência n. 18/2022 apresenta deficiências, em especial a confusão entre definição do objeto e indicação da solução/contratada, o que estaria passível de configuração de inversão do procedimento de contratação, não fosse o memorando de ID 44759, o qual demonstrou que a escolha do Teatro Guaporé decorreu de pesquisa na qual restou evidenciada a maior vantajosidade de sua escolha para a Administração.

Chamamos atenção, ainda, para a ausência de comprovação nos autos quanto à disponibilidade do local na data pretendida, visto que não consta qualquer resposta ao e-mail de Id 48674, o que deverá ser verificado antes da contratação.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, à luz dos documentos até então acostados aos autos, esta Assessoria Jurídica opina pela possibilidade de contratação da FUNDAÇÃO CULTURAL DO ESTADO DE RONDÔNIA - FUNCER por meio de dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, II, da Lei Federal n. 8.666/1993, condicionada à certificação do ordenador ou ordenadora de despesa quanto à ausência de configuração de fragmentação de despesa, nos termos da fundamentação, bem ainda ao saneamento das pendências indicadas na fundamentação.

É o parecer. Encaminhamos à CPCL para adequação da justificativa de ID 49611. Após, ao Controle Interno, em atenção ao despacho de ID 46826..

Porto Velho, 13 de maio de 2022.

RAFAELLA ROCHA SILVA
Assessora Jurídica Chefe
Defensora Pública

SHASE COSTA DE AZEVEDO
Assessora de Defensora Pública
ASSEJUR – DPE/RO

[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] A exemplo, o item 4 não contempla efetivamente a análise das soluções/alternativas disponíveis, mas apenas as descreve, sem contemplar a descrição da alternativa escolhida. O item 10 não indica os resultados pretendidos.



Documento assinado eletronicamente por **Rafaella Rocha Silva, Assessor(a) Jurídico(a)-Chefe**, em 13/05/2022, às 10:56, 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 **0050424** e o código CRC **17DFB5E6**.

Caso responda este documento, favor referenciar expressamente o Processo nº 3001.102255.2022.

Documento SEI nº 0050424v6