



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. 537/2022-AJDPE

**Processo:** 3001.102677.2022

**Interessada:** Defensoria Pública do Estado de Rondônia

**Assunto:** Contratação de serviço de alimentação, decoração e mobiliário

EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO. LEI N. 8.666/1993, ART. 24, II. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO, DECORAÇÃO E MOBILIÁRIO. 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 DE DESPESA.

### I – RELATÓRIO

Trata-se de procedimento para contratação, via dispensa de licitação, nos termos do art. 24, II, da Lei n. 8.666/1993, de serviços de alimentação, decoração e mobiliário para atender ao evento "6º Congresso da Defensoria Pública do Estado de Rondônia", a ser realizado no dia 20/05/2022, conforme formulário de Id 43413.

O procedimento teve início com o Documento de Formalização de Demanda de Id 43413, em que a Diretoria de Comunicação justificou a necessidade de contratação do serviço e caracterizou o objeto pretendido, sugerindo a contratação direta do objeto, em razão do valor.

Sob Id 43419 foi juntada planilha do PAAC, indicando a previsão de gastos com serviços de cooffe break no presente exercício. A seguir, foram juntadas 04 (quatro) cotações de preços (Ids 49767 e 50173), as quais foram reunidas na planilha mercadológica de Id 50177. O Departamento de Aquisições apresentou a informação de Id 50191, indicando o preço médio de R\$16.712,66.

Em seguida, foram juntadas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista da empresa que apresentou menor valor (id 50213).

Ao apreciar a planilha mercadológica de Id 50177, o Defensor Público-Geral identificou divergências nos quantitativos de itens 10 e 11 e devolveu o feito ao Departamento de Aquisições para retificação da planilha, o que foi atendido sob Id 50754, obtendo-se nova estimativa de preços, correspondente a R\$18.845,16 (Id 50820).

Devolvido o feito ao Defensor Público-Geral, este determinou a remessa do feito à Diretoria de Comunicação para confecção do termo de referência e encaminhamento deste às empresas interessadas para eventual aceite, visto que o valor estimado da aquisição ultrapassou o limite para dispensa do termo de referência, previsto no Regulamento n. 011/2017-GAB/DPERO (Id 51017).

O Departamento de Contabilidade procedeu à consulta quanto à fragmentação de despesa, identificando a existência de um empenho (2022NE000218) emitido no presente exercício para a mesma natureza e subelemento do objeto ora pretendido (Ids 51473 e 51485).

O termo de referência n. 23/2022 foi confeccionado sob Id 51522, mas não foi submetido ao aceite das empresas consultadas, conforme fora determinado pelo Defensor Público-Geral.

A DPOG emitiu a reserva orçamentária, sob Id 51597, nota de pré-empenho 2022PE000128, contemplando o valor de R\$14.000,00, correspondente à oferta de menor valor.

Por fim, a CPCL emitiu a justificativa de dispensa de licitação (Id 51633) e encaminhou o feito a esta Assessoria Jurídica, para análise.

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, 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<sup>[1]</sup>) 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).

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), superando, portanto, o valor previsto na contratação ora pretendida, que equivale a R\$14.000,00 (catorze mil 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 ausência de previsão de outra contratação direta e/ou licitação para o mesmo objeto no exercício, que venha a ultrapassar 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 de informação de Id 51485, na qual o Departamento de Contabilidade declara a existência de empenho emitido (2022NE000218), para o mesmo objeto da pretensa contratação, no valor de R\$1.750,00 (mil, setecentos e cinquenta reais), para evento distinto.

Ainda assim, se somado ao valor da aquisição ora pretendida, o total para o objeto corresponderá a R\$15.750,00 (quinze mil, setecentos e cinquenta reais), não ultrapassando o valor previsto para dispensa.

Não obstante a informação prestada, verifica-se a informação contida no formulário de Id 43413,

no sentido de que,

Em consulta ao PACC (ANEXO I), verificou-se que existe a previsão de Contratação de mesma natureza para o serviço de cooffe break que será viabilizado por meio de licitação. Informamos ainda que existe processo administrativo para a Contratação de serviço de locação de móveis e decoração que atendeu o evento de Posse de Defensores e Defensoras Públicos (as) no dia 03/05/2022 sob o número do processo nº 3001.102585.2022. Tendo em vista o valor da citada contratação em R\$ 1.750,00 e esta pretensa contratação, que comporta dentro do limite de valor para Dispensa de Licitação (R\$ 17.600,00), e ainda em razão da iminente data de realização do evento, sugere-se contratação direta do objeto.

Em análise à planilha PACC juntada sob Id 43419, verifica-se que o valor previsto para a mencionada licitação é de R\$250.000,00. Ademais, constata-se a existência do processo n. 3001.101848.2022, autuado em 24/03/2022, tendo por escopo a contratação de serviços de alimentação, decoração e outros. Com efeito, apesar de a presente contratação não vir a configurar, por si só, fragmentação ilícita de despesa – visto que, pelo quanto informado nos autos, não se ultrapassou, até o momento, o limite legal -, a contratação do mesmo objeto no presente exercício, conforme prevista no PACC, resultará inviável, sob pena de fragmentação superveniente 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 1 do Documento de Formalização de Demanda (Id 0043413), ao passo em que a justificativa para contratação por dispensa se dá em razão do valor baixo da aquisição, conforme se extrai do item 5 do documento e da justificativa de dispensa de Id 51633.

No que se refere à justificativa quanto ao preço, decorreu da pesquisa de mercado e colheita de cotações realizada sob Ids 49767 e 50173, que abrangeu quatro empresas locais que fornecem o objeto, sendo que o valor da proposta escolhida corresponde a R\$14.000,00 (catorze mil reais), ofertada pela empresa BARROS DA SILVA SERVIÇOS DE BUFFET LTDA (Id 0050213, p. 01/03), por ser a proposta de menor valor global.

Neste ponto, verifica-se que a pesquisa de preços atendeu ao número mínimo de cotações exigido pelo Regulamento n. 011/2017-GABDPE. No entanto, observa-se que a confecção do termo de referência se deu após a pesquisa de mercado, inversão não recomendada, uma vez que no termo de referência é que são descritas todas as características e requisitos da contratação, sendo de fundamental importância sua ciência pelas empresas, para o recebimento das propostas; além disso, não houve a consulta às empresas outrora consultadas a fim de verificar seu **aceite** quanto à manutenção das propostas, considerando-se as condições descritas no termo de referência, conforme fora determinado pelo Defensor Público-Geral sob Id 51017 - **providência que deverá ser adotada com relação à empresa selecionada para contratação (encaminhamento do termo de referência para expresso aceite das condições da contratação).**

Quanto à razão da escolha do fornecedor, igualmente, o critério para escolha da empresa BARROS DA SILVA SERVIÇOS DE BUFFET LTDA deu-se em razão de ter sido a empresa que apresentou a proposta de menor valor (Id 0050213, p. 01/03) bem como possui regularidade fiscal e trabalhista para contratar com a Administração, conforme o anotado na justificativa de dispensa (Id 51633).

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 (Id 50213), além das que ainda estejam pendentes de apresentação, como a certidão do SICAF, de regularidade fiscal municipal e estadual, dentre outras que entender necessárias.

Por fim, verifica-se que a DPOG prestou declaração de adequação orçamentária (id 51502) bem como procedeu à regular reserva orçamentária, via Pré-Empenho 2022PE000128 (id 51597), no valor de R\$14.000,00.

### **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 pretendida por meio de dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, II, da Lei Federal n. 8.666/1993, desde que verificada a regularidade fiscal e trabalhista da empresa selecionada, bem como seja certificada pelo ordenador de despesa a inexistência de despesas realizadas ou previstas para o exercício de 2022 que venham a configurar fragmentação de despesa.

Nesse aspecto, ressaltamos que, com a presente contratação, o limite do art. 24, II, da Lei n. 8.666/1993 será praticamente exaurido, inviabilizando contratações futuras para o mesmo objeto, em especial no

valor previsto no PACC 2022 (Id 49767), correspondente a R\$250.000,00.

É o parecer, que remeto ao Controle Interno, para análise de conformidade.

Com urgência.

Porto Velho, 17 de maio 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.



Documento assinado eletronicamente por **Rafaella Rocha Silva, Assessor(a) Jurídico(a)-Chefe**, em 17/05/2022, às 10:33, 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](https://www.defensoria.ro.def.br/validar_sei) informando o código verificador **0051884** e o código CRC **AFB407D5**.

---

Caso responda este documento, favor referenciar expressamente o Processo nº 3001.102677.2022.

Documento SEI nº 0051884v5