



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 Jurídico nº: 518/2023-AJDPE

Processo nº: 3001.102040.2023

Tipo: Compra de Material e Contratação de Serviços

Interessado(s): Defensoria Pública do Estado de Rondônia

Assunto: Locação Espaço - VII Congresso Homenagem Dia do Defensor Público

EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO. LEI N. 8.666/1993, ART. 24, II. ALUGUEL DE ESPAÇO PARA REALIZAÇÃO DO VII 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

Trata-se de procedimento instaurado para fins de locação de espaço para realização do VII Congresso da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, em homenagem ao Dia Nacional do Defensor Público, a ser promovido dia 19 de maio, sexta-feira, das 7h às 22h, consoante Documento de Oficialização da Demanda - DOD 0166778, apresentado pelo Centro de Estudos.

Foi juntado Estudo Técnico Preliminar (0167127), com base na Lei n. 14.133/2021, concluindo pela locação do Teatro Guaporé, o qual foi aprovado pela SGAP, sob id 0170492, sendo o feito remetido à DPOG para indicação dos dados orçamentários e ao Centro de Estudos, para retificação de erro material verificado no ETP, bem como elaboração do Termo de Referência.

Ato contínuo, após a apresentação da programação orçamentária (0171300) e retificação do ETP (0171952), foi confeccionado o Termo de Referência n. 9/2023. Sob id 0173615, considerando a informação prestada pela DPOG, no sentido de que a despesa não fora prevista no Plano Anual de Compras e Contratações de 2023, o Defensor Público-Geral autorizou a contratação pretendida. Após, o Centro de Estudos juntou os documentos (cotações de preços) que subsidiaram a elaboração do ETP (0176749, 0176752, 0176755 e 0176758).

Em seguida, diante da ausência de completa regulamentação dos instrumentos trazidos pelo novo regime de Licitações e Contratos Administrativos, e tendo em vista, ainda, a proximidade do evento relativo ao objeto dos autos, a SGAP determinou o prosseguimento do procedimento licitatório com base nas Leis n.º 8.666/1993, n.º 10.520/2002, e demais normativas a elas pertinentes, ao que foi juntado novo ETP (0178618) e TR 0178908), com base nas referidas normas.

O Departamento de Aquisições foi instado a realizar pesquisa mercadológica, oportunidade em que juntou a Portaria nº 5/2017/FUNPAR-PRES (0179887) e prestou a Informação 0179890.

As novas versões do ETP e do TR foram aprovados pela SGAP, sob id 0180512, oportunidade em que foi determinado ao Centro de Estudos que procedesse à juntada das certidões pertinentes à contratação em tela e ao preenchimento dos formulários necessários ao agendamento do local, bem como comprovasse a disponibilidade do espaço na

data pretendida. Foram, então, juntadas as certidões de id 0180811; o alvará de funcionamento do espaço a ser locado (0180814); o formulário de solicitação de utilização do espaço (0180814); termo de responsabilidade (0180819) e o ofício de id 0180841, indicando a disponibilidade do local na data solicitada.

O Departamento de Contabilidade efetuou consulta no SIGEF (0183564) e informou que, até a data da consulta, não havia, para o exercício financeiro de 2023, empenhos emitidos para a mesma natureza e subelemento do objeto pretendido. Na sequência, foi realizada a reserva orçamentária, por meio do Pré-Empenho nº 2023PE000115 (0183803), conforme Informação 0183805; bem como apresentada a Justificativa da Dispensa de Licitação, sob id 0184266.

Por fim, aportaram os autos a esta Assessoria Jurídica para análise da legalidade do procedimento, consoante Despacho 0180512.

É o necessário relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, registra-se que se encontra em vigência a Lei n. 14.333/2021, que fixou novas normas gerais para licitações e contratos. Contudo, a Lei n. 8.666/1993 ainda se encontra em vigor para licitação ou contratação direta, até 30 de dezembro de 2023, conforme previsto nos arts. 191 e 193 da Lei n. 14.133/2021, com redação alterada pela Medida Provisória n. 1.167/2023:

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, desde que: (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023)

I - a publicação do edital ou do ato autorizativo da contratação direta ocorra até 29 de dezembro de 2023; e (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023)

II - a opção escolhida seja expressamente indicada no edital ou no ato autorizativo da contratação direta. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023)

§ 1º Na hipótese do **caput**, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do **caput** do art. 193, o respectivo contrato será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023)

§ 2º É vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no inciso II do **caput** do art. 193.

[...]

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 - **em 30 de dezembro de 2023**: (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023)

a) **a Lei nº 8.666, de 1993**; (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023)

[...]

Notória a opção da Administração, neste procedimento, de realizar a pretensa contratação de acordo com a Lei n. 8.666/1993, conforme se verifica no Despacho 0177192. Com efeito, nota-se que o Estudo Técnico Preliminar de id 0178618 está fundamentado na Lei n. 8.666/1993 e também o Termo de Referência (0178908).

No que tange à pretendida dispensa de licitação, cabe destacar 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 n. 8.666/93 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\$4.100,00 (quatro mil e cem 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 a ausência de previsão de outras contratações diretas ou licitações para o mesmo objeto no presente exercício, que venham 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 ou serviços 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 pelo Departamento de Contabilidade, sob Id 0183606, indica que não foram emitidos empenhos para a mesma natureza e subelemento previstos para a aquisição ora pretendida no presente exercício. De qualquer sorte, incumbe à ordenadora de despesa se certificar do cumprimento das orientações supramencionadas a fim de garantir que de fato não haja a fragmentação indevida de

despesas, em especial no que tange às demais contratações esperadas e/ou previstas para o presente exercício.

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. 10/2023 (0178908).

No que se refere à **justificativa quanto ao preço**, verifica-se justificativa no ETP, indicando que o Teatro Guaporé, além de atender a outros requisitos, é o espaço, encontrado na pesquisa local, que apresentou o menor custo de locação (R\$4.100,00), conforme consta no Ofício nº 216/2023/FUNCER-DART (0176758), sendo que o Departamento de Aquisições demonstrou que o preço em questão é tabelado oficialmente pela Portaria nº 5/2017/FUNPAR-PRES, da Fundação Palácio das Artes de Rondônia.

Quanto à **razão da escolha do fornecedor**, esta foi apresentada no item 5.2 do ETP, conforme reproduzido a seguir:

5.2 Após análise do binômio custo-benefício de cada uma das propostas, verifica-se que a contratação do item n. 5.4 - Teatro Guaporé, descrito no tópico 5 - Levantamento de Mercado, seria a mais adequada, por apresentar algumas vantagens, entre as quais podem ser mencionadas:

5.2.1 - Localização estratégica (setor norte da cidade, próximo de órgãos como Palácio Rio Madeira/Centro Político-Administrativo do Estado de Rondônia - CPA, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça, Ministério Público Estadual, Ministério

Público do Trabalho e Assembleia Legislativa);

5.2.2 - Fácil acesso para a população, em especial hipossuficientes (incluindo, nesse aspecto, a disponibilidade de linhas de ônibus, oriundas da zona leste - Linha São Francisco e Interbairros; zona sul - Bairro Cohab Floresta e adjacências, entre outras);

5.2.3 - Atendimento à legislação de acessibilidade;

5.2.4 - Com ambiente adequado para o tipo de evento proposto, no formato de anfiteatro;

5.2.5 - Palco com modelo italiano (permite que os(as) espectadores(as) assistam às apresentações de frente, homogeneizando todos os ângulos de visão);

5.2.6 - Estacionamento próprio (complexo teatral com 14.384m²);

5.2.7 - Registro de contratações anteriores pela Defensoria Pública para realização de outros eventos (feito [3001.102255.2022](#) - VI Congresso da Defensoria Pública do Estado de Rondônia 2022 e feito [3001.100742.2023](#) - Locação do Teatro Guaporé para Solenidade de Posse das Novas Defensoras e Defensores Públicos e Servidoras e Servidores da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, este realizado em 15 de fevereiro de 2023).

Além do exposto, a CPCL empregou justificativa sob id 0184266, indicando que "à razão do fornecedor ou executante, qualifica-se por ser a empresa especializada que apresentou menor preço entre as propostas, possuir regularidade fiscal e trabalhista para contratar com a Administração e capacidade técnica para o fornecimento" (sic).

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 comprove regularidade fiscal, trabalhista, previdenciária e de FGTS.

No caso em comento, observa-se que foram acostadas aos autos (0180811), as certidões fiscais e trabalhistas da FUNCER, as quais **deverão ser avaliadas por meio da análise da conformidade do Controle Interno. Desde já, fazemos o apontamento de que a certidão de regularidade do FGTS está vencida.**

Quanto à disponibilidade orçamentária para subsidiar a despesa, esta foi atestada sob id 0183805, sendo realizada a reserva orçamentária por meio do Pré-Empenho nº 2023PE000115 (0183803).

Por derradeiro, chama-se atenção para a Informação 0171300, que declara que a despesa ora pretendida não foi prevista no Plano Anual de Compras e Contratações de 2023, conforme disposto na Portaria n.º 195/2023/DPG/DPERO, o que demanda melhor cautela em exercícios posteriores quanto ao planejamento da unidade demandante, na medida em que o evento em alusão ao dia nacional do Defensor Público é anual e já faz parte da praxe desta Defensoria Pública.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, à luz dos documentos até então acostados aos autos, esta Assessoria Jurídica opina pela **possibilidade jurídica** 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 da ordenadora de despesa quanto à ausência de configuração de fragmentação de despesa, e verificação de regularidade da pretensa contratada.

É o parecer. Encaminhamos os autos ao Controle Interno, em atenção ao despacho de ID 0180512.

Porto Velho, 18 de abril de 2023.

RAFAELLA ROCHA SILVA
Assessora Jurídica Chefe



Documento assinado eletronicamente por **Rafaella Rocha Silva, Assessor(a) Jurídico(a)-Chefe**, em 18/04/2023, às 10:39, 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 **0186074** e o código CRC **3422D20F**.

Caso responda este documento, favor referenciar expressamente o Processo nº 3001.102040.2023.

Documento SEI nº 0186074v16