



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: 533/2023-AJDPE

Processo nº: 3001.103088.2023

Tipo: Compra de Material e Contratação de Serviços

Interessado(s): Defensoria Pública-Geral

Assunto: Aquisição de Placa de Inauguração do Núcleo da Zona Leste na capital

I – RELATÓRIO

Trata-se de procedimento administrativo instaurado para aquisição de placas de inauguração para atender a Defensoria Pública do Estado de Rondônia, consoante Termo de Referência n. 31/2023 (0187082).

Instruem os autos: Documento de Oficialização da Demanda (0186356); Despacho da Secretária-Geral de Administração e Planejamento, autorizando a abertura de procedimento administrativo visando a aquisição do objeto e determinando o impulso do feito (0186384); Informação da Diretoria de Planejamento, Orçamento e Gestão, quanto à programação orçamentária para abrigar a despesa pretendida (0186789); Termo de Referência n. 31/2023 (0187082); pesquisa de preços (0187408, 0187423, 0187424, 0187427, 0187478, 0187480); planilha mercadológica (0187621); certidões negativas (0187660, 0187661 e 0187664); informação do Departamento de Aquisições (0187669); Despacho da SGAP, aprovando o termo de referência, com apontamento para adequações, e determinando o encaminhamento do feito a setores competentes para prosseguimento (0187740); Adendo modificador do termo de referência (0188025); pesquisa no SIGEF, para verificação de empenhos emitidos para aquisição de objetos de mesma natureza no presente exercício financeiro (0188064); Informação do Departamento de Contabilidade sobre o resultado da pesquisa empreendida no SIGEF (0188066); Pré-Empenho nº 2023PE000135 (0188098); declaração de adequação orçamentária (0188100); justificativa de Dispensa de Licitação emitida pela Comissão Permanente de Compras e Licitação (0188118)

É o necessário relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

De início, ressalta-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 se assegure 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, tal como ressalvado na própria previsão constitucional, a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) firmou algumas exceções à obrigatoriedade licitatória, sendo, dentre elas, o disposto em seu artigo 24, II:

Art. 24. E 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;

Destaca-se que a Lei nº 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 as alterações promovidas pela Medida Provisória n. 1.167/2023.

Assim, da leitura do dispositivo supracitado, concomitantemente à redação do art. 23, inciso II, alínea "a", atribuída pela Lei n. 9.648/1998, permite-se 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 nº 9.412/2018, no entanto, promoveu nova alteração na redação do art. 23, inciso II, alínea "a" da Lei nº 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), como é o caso dos autos, em que a proposta eleita é de R\$1.390,00 (um mil trezentos e noventa reais).

De qualquer sorte, imprescindível registrar que referido 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.

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.

Por outro lado, em que pese o registro de que o valor da pretensa aquisição se encontra abaixo do limite permitido legalmente, dúvidas pairam sobre qual o intervalo em que se pode utilizar o limite para dispensa, bem como qual critério apto a orientar o alcance dos valores, se é pelo elemento, subelemento, fornecedor, similaridade dos serviços ou aquisições, entre outros.

Quanto a tais questões, 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.

Nessa linha, conclui-se que é pertinente a 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 legal previsto no art. 24, II, da Lei de Licitações.

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)

Dessa forma, cabe ao(à) ordenador(a) de despesas certificar, com absoluta precisão, quanto à inexistência de compras de natureza similar realizadas as previstas para o exercício financeiro de 2023, a fim de que seja de todo modo evitada a ocorrência de fracionamento, vedado pela Lei de Licitações.

No caso em apreço, verifica-se que foi juntada informação pelo Departamento de Contabilidade (0188066), no sentido de que realizou pesquisa no sistema SIGEF em relação à emissão de empenhos referentes à natureza de despesa 4.4.90.52 (Equipamentos e Material Permanente) e subelemento 51 (Peças não Incorporáveis a Imóveis), e que, no exercício financeiro de 2023, não há empenhos emitidos, tanto na UG 300001-DPE/RO quanto na UG 300011-FUNDEP, para a natureza e elemento pesquisados, que tratem do mesmo objeto da pretensa aquisição.

Em que pesem as informações apresentadas, é de relevo mencionar que, na Resolução de Consulta nº 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 produzam 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).

Nesse sentido, é conveniente informar que, no corrente ano, esta Assejur analisou o processo 3001.100574.2023, que trata de aquisição de placas de homenagem, por dispensa de licitação, no montante de R\$2.450,00 (dois mil quatrocentos e cinquenta reais) - o que aponta a necessidade de não se restringir tão somente à classificação orçamentária para se certificar acerca da dispensa de licitação pretendida.

Assim, embora tenha sido informado pelo Chefe do Departamento de Contabilidade que não há empenhos emitidos no exercício financeiro de 2023 para a mesma natureza, elemento e subelemento orçamentários, deve restar devidamente certificado pela autoridade superior que as contratações realizadas e as pretendidas para o presente exercício, relativas a objetos da mesma natureza, não ultrapassam o permitido legalmente para a dispensa de licitação fundada no artigo 24, II, da Lei nº 8.666/1993.

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 nº 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 nº 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 2 do termo de referência (0188025) e na justificativa de dispensa elaborada pela CPCL (0188118), demonstrando que a contratação se faz necessária para que a solenidade de inauguração do Núcleo da Zona Leste, que está prevista para ser realizada dia 25/04/2023.

No que se refere à justificativa quanto ao preço, verifica-se que foi realizada pesquisa de mercado, que abrangeu a consulta a três empresas do ramo (0187423, 0187427 e 0187480); os preços coletados foram submetidos à comparação, consoante planilha mercadológica (0187621), obtendo-se cálculo do preço médio de R\$1.463,33 (mil quatrocentos e sessenta e três reais e trinta e três centavos); com isso, foi possível constatar que a empresa CASA DAS PLACAS LTDA-ME (0187427) apresentou o menor preço, no valor de R\$1.390,00 (mil trezentos e noventa reais), abaixo do preço médio calculado.

Quanto à razão da escolha do fornecedor, a justificativa de Id 0188118 aponta que o fornecedor se "qualifica 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".

No que tange à regularidade da empresa a ser contratada, destacamos que mesmo na hipótese de dispensa de licitação em razão do valor é imprescindível que a contratada demonstre a regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária. Dessa forma, as certidões constantes dos autos (0187660, 0187661, 0187664) e outras que se fizerem necessárias, deverão ser analisadas pelo Controle Interno, para verificação da regularidade da empresa e de sua aptidão para contratar com a Administração Pública.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, esta Assessoria Jurídica opina no sentido de que não há óbice legal à aquisição pretendida por meio de dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, II, da

Lei Federal nº 8.666/1993, devendo a autoridade superior certificar-se da inexistência de eventual fragmentação de despesa que impeça a contratação direta em apreço.

É o parecer. Encaminho os autos ao Controle Interno, em atenção ao despacho de Id 0187740.

Porto Velho, 19 de abril de 2023.

Rafaella Rocha Silva
Assessora Jurídica-Chefe
Defensora Pública



Documento assinado eletronicamente por **Rafaella Rocha Silva, Assessor(a) Jurídico(a)-Chefe**, em 19/04/2023, 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 **0188230** e o código CRC **ECD64617**.

Caso responda este documento, favor referenciar expressamente o Processo nº 3001.103088.2023.

Documento SEI nº 0188230v31