ESTADO DO PIAUÍ
Prefeitura Municipal de Teresina
PGM - Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO

PARECER N° 274/2021 - PLCCA/PGM

PROCESSO: 00030.000704/2021-08.

CONSULENTE: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEMDUH).

ASSUNTO: Dispensa de licitação para compras em razão do valor. Art. 24, II, da Lei nº 8.666/93.

LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. COMPRAS. OPÇÃO PELO REGIME DA LEI 8.666/93, VIDE AUTORIZAÇÃO DO ART. 191 DA LEI FEDERAL 14.133/2021. ART. 24, II, DA LEI Nº 8.666/93, E DECRETO MUNICIPAL Nº 20.696/2021, REVOGADO PELO DECRETO MUNICIPAL Nº 20.889/2021. POSSIBILIDADE JURÍDICA, EM TESE, OBSERVADAS AS CONDIÇÕES DESTE OPINATIVO.

1– RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação a respeito da possibilidade jurídica de contratação direta, mediante dispensa de licitação em razão do valor (art. 24, II, da Lei nº 8.666/1993), para aquisição de *"**materiais de expediente**"*, conforme exposto no termo de referência que repousa nos autos e no Ofício-Circular nº 35/2021 - GAB-SEMDUH (doc. 2191359).
2. Registre-se que o último documento anexado aos autos foi o Despacho 999/2021 - CHEF-GAB-PGM (doc. 2218471).
3. É o relatório.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

4. Saliente-se, preliminarmente, que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 135[1], da Lei Orgânica de Teresina, e do art. 2º, caput, da Lei Complementar Municipal nº 4.995/2017[2], **incumbe a este órgão da PGM prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito do órgão consulente, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.**
5. A presente consulta tem por objeto a análise acerca da **possibilidade jurídica de contratação direta, por dispensa de licitação, para aquisição de bens com fundamento no art. 24, II, da Lei nº 8.666/93.**
6. **Registre-se, ademais, que o órgão consulente está optando por contratar diretamente de acordo com as disposições da Lei 8.666/93, tudo conforme autorizado pelo art. 191 da Lei Federal nº 14.133/2021[3] (nova lei de licitações).**
7. **Seja como for, reza o art. 24, II, Lei 8.666/93** que a licitação é dispensável "**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". Veja-se:

> **"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;"**

8. Quando se aduz que a licitação é dispensável, significa dizer que o certame, em tese, é possível, todavia a critério do Poder Público e desde que preenchidos os requisitos legais, não se formaliza o procedimento.

9. **No âmbito do Município de Teresina, o Decreto Municipal nº 20.696/2021**, **de 3 de março de 2021 (publicado em 08/03/2021)**, que *"dispõe sobre os procedimentos relativos à contratação de despesas para execução de obras, prestação de serviços e aquisição de bens, através de dispensa de licitação ou inexigibilidade de licitação, no âmbito do Município de Teresina, e dá outras providências"*, **trata sobre a matéria. Registre-se, entretanto, que a citada norma fora revogada expressamente pelo art. 15 do Decreto Municipal nº 20.888, de 26 de abril de 2021, (publicado em 26/04/2021), o qual, além de regular inteiramente a matéria de que tratava a norma anterior, estabeleceu em seu art. 13 que "*os processos administrativos de contratação por dispensa de licitação iniciados, no âmbito dos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Município de Teresina (...)*", antes da sua vigência não se submeteriam às suas regras.**

10. **Tem-se, portanto, um hiato normativo em relação aos processos iniciados antes da vigência do Decreto Municipal nº 20.888/2021 e ainda não encerrados, tais como o ora analisado (processo iniciado no órgão consulente em 12/03/2021, vide doc. de nº 1938530).**

11. **De todo o modo, considerando o princípio hermenêutico do *tempus regit actum*, verifica-se que muitos atos do feito em análise foram praticados legitimamente em obediência às regras do Decreto Municipal nº 20.696/2021 (então vigente), como comprova a documentação que repousa nos autos.**

12. Prosseguindo, importante destacar que o **Decreto Federal nº 9.412/2018 atualizou os valores do art. 23 da Lei nº 8.666/93,** conforme segue:

> "Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:
>
> I - para obras e serviços de engenharia:
>
> a) na modalidade convite - até R$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);
>
> b) na modalidade tomada de preços - até R$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e
>
> c) na modalidade concorrência - acima de R$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e
>
> **II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:**
>
> **a) na modalidade convite - até R$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);**
>
> b) na modalidade tomada de preços - até R$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e
>
> c) na modalidade concorrência - acima de R$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais). (grifos acrescidos)"

13. **Assim, o limite para a dispensa no presente caso, por se tratar de compras, conforme atestam os itens 1 e 2 do termo de referência que repousa nos autos (doc. 2160902), seria de R$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais)**. **O primeiro requisito resta cumprido, considerando que a contratação almejada tem valor previsto de R$ 17.177,50 (dezessete mil, cento e setenta e sete reais e cinquenta centavos), vide item 7 do aludido termo de referência, não excedendo, pois, o limite determinado na lei.**

14. Outrossim, **nos termos do art. 24, II, da Lei 8.666/93, é dispensável a licitação DESDE QUE não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou obra que possa ser realizada de**

uma só vez.

15. Sobre o tema, o TCE de Mato Grosso emitiu a Resolução nº 21/2011, que pode aqui ser utilizada de forma didática, *verbis:*

> "RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 21/2011
>
> Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS. CONSULTA. LICITAÇÃO. OBRIGATORIEDADE E DEFINIÇÃO DA MODALIDADE. PARCELAMENTO DO OBJETO. FRACIONAMENTO DE DESPESAS. CRITÉRIOS. O fracionamento de despesas é a prática ilegal do parcelamento do objeto com intento de desfigurar a modalidade licitatória ou até mesmo dispensá-la. Para que essa prática não fique configurada e o parcelamento do objeto seja perfeitamente operacionalizado, é primordial a observância dos seguintes preceitos:
>
> 1) (...)
>
> 2) As parcelas integrantes de um mesmo objeto devem ser conjugadas para determinação da modalidade licitatória ou dispensa. Todavia, em caráter excepcional, na forma do art. 23, § 5°, para obras e serviços de engenharia, há possibilidade de abandonar a modalidade de licitação para o total da contratação, quando se tratar de parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoa ou empresa de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço;
>
> **3) As contratações (obras e serviços de engenharia) que tenham a mesma natureza (assemelhados) sendo parcelas de um único objeto, devem ser somadas para determinação da obrigatoriedade da licitação ou definição da modalidade licitatória, a menos que não possam ser executados no mesmo local, conjunta e concomitantemente;**
>
> **4) Sempre que as aquisições envolverem objetos idênticos ou de mesma natureza, há que se utilizar de licitação pública e na modalidade apropriada em função do valor global das contratações iguais ou semelhantes (mesma natureza) planejadas para o exercício;**
>
> 5) **Objetos de mesma natureza são espécies de um mesmo gênero; ou possuem similaridade na função; cujos potenciais fornecedores sejam os mesmos;**
>
> 6) **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;**"

16. **Nesta Resolução do TCE/MT foi deliberado que a classificação orçamentária (elemento ou subelemento de despesas) é insuficiente para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória. Há que se atentar à natureza do objeto a ser contratado**.

17. O TCU, por sua vez, no Acórdão 1620/2010, asseverou que *"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."*

18. **Destarte, para a incidência do dispositivo legal invocado, devem ser observados dois requisitos: a) ser despesa de valor não superior a 10% do limite previsto na alínea "a" do inciso II do artigo 23 da Lei 8.666/93; e b) não constituir a despesa uma parcela de uma outra contratação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.**

19. Quanto ao segundo requisito, fica clara a intenção do legislador de **impedir a contratação direta por meio de eventual fracionamento do objeto para adequar ao valor permitido para a dispensa**. Em verdade, trata-se da aplicação, *mutatis mutandi*, da regra contida no § 5º do artigo 23 da Lei nº 8.666/93, que diz:

> "Art. 23. [...]
>
> § 5º. É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço."

20. Nesse diapasão, o TCU decidiu:

> "(...) determinar à Prefeitura Municipal de Araguari/MG que observe rigorosamente as disposições da Lei n.º 8.666/93, coibindo o uso irregular da dispensa de licitação em aquisições de mesma natureza, cujo montante total ultrapasse o limite máximo vigente, tendo em vista o disposto nos art. 23, § 2º, c/c o art. 24, II, da referida Lei". **(AC147315/081. Sessão: 13/05/08. Classe: Relator: Ministro Guilherme Palmeira FISCALIZAÇÃO – REPRESENTAÇÃO.)**

21. **Portanto, depreende-se que cabe ao órgão consulente, com base no planejamento detalhado que deve nortear sua atuação na área de aquisição de bens e serviços, demonstrar que não realizou nem pretende realizar, neste exercício financeiro, contratações do mesmo objeto ou objeto de natureza similar que, somadas, ultrapassem o limite máximo legal.**

22. **Aponte-se, nesse sentido, e em atendimento ao art. 24, II, da Lei nº 8.666/93 e acórdãos nºs 1.620/2010-TCU-Plenário e 834/2008-TCU-1ª Câmara, sobre a necessidade de declaração expressa do gestor do órgão consulente sobre a inexistência de fracionamento de despesa. Registre-se que há nos autos aludida declaração (doc. 2190540).**

23. **No que se refere à norma prevista no art. 3º, §4º, do Decreto Municipal n° 20.696/2021, que então regulamentava os procedimentos de contratações diretas, diga-se que o documento de nº 2156709 atesta a inexistência de registro de preço em relação ao objeto almejado pela contratação,** ***verbis:***

> "Art. 3º (...)
>
> § 4º Verificada a existência de previsão do objeto da contratação direta no Sistema de Registro de Preços, mantido pela Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos - SEMA, não poderá ser efetivada a dispensa ou inexigibilidade de licitação, adotando-se as providências cabíveis para a contratação através daquele"

24. Constata-se nos autos, ainda, **três orçamentos distintos e mapa comparativo de preços (documentos 2153980, 2153992, 2154007, 2154020, 2154033**), **como prova de que fora realizada, em tese, pesquisa de mercado, consoante exigido pela legislação vigente e pelo TCU.**

25. Entretanto, recomenda-se que a **consulente junte aos autos comprovação do envio da consulta às empresas escolhidas, como forma de atestar quais foram pesquisadas e quando foram feitas as consultas,** vide acórdão nº 586/2009 do TCU.

26. Ademais, necessária a juntada aos autos de **orçamento detalhado em planilhas e demonstração do critério de avaliação das propostas, a fim de conferir higidez ao processo, pois a mera citação/cotação de preços não enseja pesquisa de mercado. A Administração Pública deverá, minimamente, consultar os preços praticados no mercado e no âmbito da administração (mercado legal); verificar os valores das últimas contratações formalizadas pelo próprio órgão ou entidade responsável pela licitação; consultar preços praticados em empresas do ramo, podendo ser feita através de fac-símile, internet ou telefone; verificar preços divulgados em revistas especializadas e fixados por órgãos oficiais; e consultar valores registrados em atas de Sistema de Registro de Preços**. Veja-se entendimento do TCU exarado no acórdão nº 1.782/2010:

> **(...)9.4.1. faça constar dos processos licitatórios, inclusive de compra direta, pesquisa de preços de mercado, assim entendidos os orçamentos por escrito, elaborados por empresas do ramo, com identificação do servidor responsável pela cotação, de modo a atender o princípio da transparência que deve nortear os atos da Administração Pública, bem como dar cumprimento aos artigos 14 e 15 da Lei nº 8.666/1993; (TCU, Acórdão nº 1.782/2010, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. em 14.07.2010) (grifei).**

27. Prosseguindo, o Tribunal de Contas da União vem decidindo no sentido de que, **em todas as contratações mediante dispensa de licitação, deve-se justificar a escolha do fornecedor e dos preços**, **mesmo não havendo exigência expressa na Lei n° 8.666/1993 para aquelas fundadas nos incisos I e II do artigo 24.** Veja-se:

> "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.)
>
> "Justifique detalhadamente, em todas as contratações diretas, a razoabilidade dos preços contratados, de maneira a evidenciar com documentos que essa opção é, em termos técnicos e econômicos, a mais

> vantajosa para a Administração Pública, conforme dispõem o Acórdão nº 2.094/2004 - Plenário e art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/1993." (Acórdão 1330/2008 Plenário)

28. **Em respeito aos enunciados acima transcritos, as justificativas citadas encontram-se presentes no documento de nº 2156709.**

29. **A dotação orçamentária a ser utilizada na contratação foi indicada no doc. de nº 2160902.** Ressalta-se que **a mera indicação da classificação orçamentária não é suficiente para atestar que existem recursos efetivamente disponíveis para cobrir a despesa, devendo a disponibilidade ser demonstrada quando da contratação**.

30. É de bom alvitre também atentar para a observância da **Instrução Normativa TCE n° 08, de 14 de dezembro de 2017**, que dispõe sobre a alteração dos códigos de Fontes de Recursos a serem utilizados a partir do exercício 2018.

31. **A minuta contratual acostada aos autos (doc. 2184400) apresenta todas as cláusulas cláusulas obrigatórias indicadas no art. 55, I a XIII, da Lei nº 8.666/93[4].**

32. **Quanto à cláusula referente à vigência contratual (cláusula quinta), fora determinado corretamente sobre a expressa impossibilidade de prorrogação da avença, por se tratar de hipótese de dispensa de licitação, conforme os termos do Acórdão 213/2017 Plenário TCU,** ***verbis:***

> **"Cada ato de prorrogação equivale a uma renovação contratual, motivo pelo qual a decisão pela prorrogação de contratação direta deve ser devidamente planejada e motivada, principalmente mediante a indicação da hipótese legal ensejadora da dispensa ou da inexigibilidade de licitação, válida no momento do ato de prorrogação contratual." (Acórdão 213/2017 Plenário (Embargos de Declaração, Relator Ministro Bruno Dantas)**

33. Registre-se, ainda, que o ordenador de despesas deve convocar a empresa para assinar o contrato, momento no qual deverão ser exigidas: **a) certidões que comprovem a regularidade da empresa perante as Fazendas Federal, Estadual e Municipal do seu domicílio ou sede, bem como de regularidade perante o Município de Teresina; b) certidão que comprove a regularidade perante a Seguridade Social (INSS); e c) prova de regularidade perante o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).**

34. **Ressalte-se, também, a necessidade de, antes e no decorrer da contratação, ser realizada pesquisa, sobre a existência ou não de eventual proibição da empresa de contratar com a Administração Pública, no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Improbidade Administrativa disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça, a fim de evitar o ajuste com empresas inidôneas e/ou suspensas (Acórdão TCE nº 1.857/18).**

35. **Por fim, necessária a designação por escrito do fiscal do contrato, nos termos da exigência do art. 67,** ***caput*****, da Lei nº 8.666/93.**

3 – CONCLUSÃO

36. Diante do exposto, **nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência da contratação**, esta Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios Administrativos manifesta-se pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA, EM TESE**, de se realizar a contratação almejada, por dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93, **desde que atendidos os requisitos legais e as recomendações feitas ao longo deste opinativo, em especial nos parágrafos 10/11, 18, 21, 25, 26, 29/30 e 33/35.**

37. Eis o parecer, salvo melhor juízo.

38. À consideração superior.

Teresina,13 de maio de 2021.

Marcílio Fernando Rêgo

[1] Art. 135. A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa, como advocacia geral, o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar, o que dispuser sobre sua organização, seu funcionamento, e suas atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

[2] Art. 2º. A Procuradoria Geral do Município é uma instituição permanente, essencial ao exercício das funções administrativa e jurisdicional no âmbito do Município de Teresina, com nível hierárquico de Secretaria e subordinada diretamente ao Prefeito Municipal, destinada a promover, em toda sua plenitude, as atividades de consultoria e representação judicial e extrajudicial do Município e de suas entidades autárquicas e fundacionais.

[3] **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:

(...)

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.

[4] "Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.”

Documento assinado eletronicamente por **Marcílio Fernando Rego**, **Procurador do Município**, em 13/05/2021, às 13:08, com fundamento no Decreto nº 18.316/2019 - PMT.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site **https://processoeletronico.pmt.pi.gov.br/sei/autenticador** informando o código verificador **2229601** e o código CRC **E53041B4**.

Referência: Processo nº 00030.000704/2021-08 SEI nº 2229601

Avenida Nossa Senhora de Fátima, 2341 - Bairro Fátima - - CEP 64048-185 - Teresina - PI
- http://pgm.teresina.pi.gov.br/