



**Processo:** 88674944/2021

**Interessado** : SEMANA DA CONCILIAÇÃO / 2021

**Assunto** : EMPENHO

**PARECER Nº 2103/2021 – PGM/PEAA**

**Ementa:** Contratação Direta de empresa para fornecimento de material de limpeza e higiene para atender a PGM. Dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, II, da Lei 8.666/93. Possibilidade jurídica.

**1. Relatório**

Trata-se de processo administrativo, autuado de forma física<sup>1</sup>, com objetivo de contratação de empresa visando a aquisição de material de limpeza e higiene para atender a Procuradoria-Geral do Município, conforme apurado do Termo de Referência coligido aos autos (fls. 06-07).

Constam dos autos em síntese e no que importa para a presente manifestação: a) Memorando nº 006/2021 – PGM (fls. 03-03-v.); b) Declaração Negativa de Fracionamento (fl. 05); c) Termo de Referência (fls. 06-07); d) Orçamentos (fls. 08-10); e) Estimativa de Preço do Pedido, Pedido de Compra, Mapa de Preços e Nota de Pré Empenho (fls. 11-17); f) Declaração de Compatibilidade de Preços (fl. 18); g) Despacho nº 12210/2021 – Justificativa / Razão da Escolha do Fornecedor (fl. 19); h) Autorização emitida pela Procuradora Geral do Município (fl. 20); i) Solicitação Financeira (fl. 21); j) Certidões de Regularidade Fiscal atualizadas perante o Município de Goiânia, Estado de Goiás, União, de regularidade trabalhista e perante o FGTS (fls. 22-28).

Em síntese, é o relatório. Passo a opinar.

<sup>1</sup> Decreto nº 3.751 de 06/08/2021



## **2. Fundamentação Jurídica**

As hipóteses de licitação dispensável encontram-se elencadas no art. 24 da Lei nº 8.666/93. Nestes casos, o procedimento afigura-se viável, tendo em vista a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados. Contudo, o legislador contemplou determinadas situações em que o certame, a critério do administrador, poderá ser afastado por se revelar inoportuno, inconveniente, sendo a contratação direta a melhor forma de se atender o interesse público a luz dos princípios da eficiência e celeridade.

Lado outro, há de se atentar, neste contexto, que a celebração direta de contratos administrativos em razão de baixo valor encontra-se discriminada em nosso ordenamento jurídico, senão vejamos:

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;**

Aplicando-se o dispositivo acima elencado, entende-se que a licitação é dispensável no caso de serviços e compras (que não sejam de engenharia) de valor até 10% (dez por cento) de R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais), **uma vez que os limites das modalidades licitatórias foram atualizados pelo Decreto n. 9.412, de 18 de junho de 2018**. Ou seja, as aquisições de produtos e serviços que não sejam de engenharia podem ser feitas por dispensa de licitação no caso de serem de valor inferior a R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais).



Acerca de contratação direta em razão do valor, calha trazer à baila o entendimento do doutrinador Lucas Rocha Furtado<sup>2</sup>:

Nesses casos, o legislador entendeu que, em razão do pequeno valor a ser contratado, não se justificaria a realização de licitação em face do valor da futura contratação. É sabido que a realização de licitação gera ônus para a Administração, de modo que o custo de sua realização não justificaria seus benefícios.

**De toda forma, os casos de contratação direta não dispensam, em regra, a observância de um procedimento formal prévio, como a apuração e comprovação das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, por meio de decisão administrativa (art. 26 da Lei nº 8.666/93).**

Assim dispõe, por sinal, a Lei Geral de Licitações e Contratos sobre as formalidades necessárias neste âmbito:

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.**

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 ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

**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.

Alguns autores entendem que o dispositivo acima não se aplicaria aos casos de dispensa de licitação em razão do valor, uma vez que o seu *caput* não menciona o art. 24, I e

<sup>2</sup> Furtado, Lucas Rocha. *In Curso de Licitações e Contratos Administrativos: Teoria, Prática e Jurisprudência*, São Paulo, Atlas, 2001, p. 70.



II da Lei 8.666/93. Todavia, ressalta-se que o Tribunal de Contas da União<sup>3</sup> entende que a justificativa de preço estabelecido na contratação é essencial para configurar a legalidade da dispensa de licitação em razão do valor.

No mesmo sentido, entende Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

“Como o dispositivo legal que exige a justificativa – inciso III do parágrafo único do art. 26 – está regido pelo comando do *caput* deste artigo que não se refere aos incisos I e II do art. 24, muitos têm entendido que nessas duas hipóteses não é obrigatório justificar o preço. Não é correta essa conclusão, pois tanto por tradições históricas – Decreto nº 449/92, art. 3º quanto atuais – Lei nº 8.666/93, art. 113 – compete aos agentes da Administração Pública demonstrarem no processo a regularidade dos atos que praticarem. Se possível **deve ser juntada a pesquisa pertinente ou outro instrumento que indique a razoabilidade do preço**, como, por exemplo, quadro de preços de julgamento de licitação de outro órgão.”

Ademais, outro requisito necessário para a dispensa de licitação em razão do valor é o de que **não pode haver fracionamento de contratos para o fim de escapar-se da licitação**.

Nas lições do renomado doutrinador Marçal Justen Filho<sup>4</sup>,

(...) é perfeitamente válido (eventualmente, obrigatório) promover fracionamento de contratações. **Não se admite, porém, que o fracionamento conduza à indevida 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, I e II, como relativamente à determinação da modalidade cabível de licitação.

<sup>3</sup> Decisão TCU nº 262/98, Plenário, DOU de 26.5.98. Dita decisão, no tocante à essencialidade da justificativa de o preço figurar em procedimento administrativo de dispensa de licitação, é do seguinte jaez: “O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 194, II, do Regimento Interno, DECIDE: 1. *omissis*; 2) determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região que, ao promover licitações e contratações, observe a Lei nº 8.666/93, em especial o que dispõe sobre: a) *omissis*; b) *omissis*; c) a instrução de processos de dispensa de licitação com a justificativa do preço praticado na contratação (art. 26, parágrafo único, III).

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 17.ed.rev., atual.e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 472.



A regra ora examinada alude a objetos que possam ser realizados conjunta e concomitantemente. Qual a solução para contratações previstas para execução sucessiva? Não há resposta absoluta. Depende das circunstâncias (...). Significa que, sendo previsíveis diversas aquisições de objetos idênticos, deve considerar-se o valor global para avaliar a exigência de licitação. **A regra subordina a Administração ao dever de prever todas as contratações que realizará no curso do exercício.** Não se vedam contratações isoladas ou fracionadas – proíbe-se que cada contratação seja considerada isoladamente, para fim de determinação do cabimento de licitação ou da modalidade cabível. **Se a contratação superveniente derivar de evento não previsível, porém, nenhum vício existirá em tratar-se os dois contratos como autônomos e dissociados.**

Vale ressaltar que, com fundamento nos princípios constitucionais da eficiência e da razoabilidade, bem como o princípio da economicidade, **pode-se afastar a necessidade de publicação do ato de dispensa e de ratificação da autoridade superior que concordou com a contratação direta.**

Assim, estaria exclusivamente **dispensada a publicação** de que trata o art. 26 da Lei 8.666/93 nos casos de dispensa de licitação em razão do preço, uma vez que, como elas poderiam ser enquadradas como despesas irrelevantes, conforme vem constando nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), deixa-se de publicar o ato de ratificação para não onerar mais a Administração.

É o entendimento esposado por Jessé Torres<sup>5</sup>:

"4.2.4 hipóteses de dispensa do art. 24, incisos III e seguintes, e situações de inexigibilidade do art. 25 da Lei nº 8.666/93, cuja contratação pode efetivar-se, em termos, nos moldes dos incisos I e II do art. 24.  
(...) A Administração Pública, tanto ao licitar como ao contratar diretamente com o fornecedor de bens, serviços ou obras, deve buscar soluções que simplifiquem e racionalizem procedimentos, sem afastar-se das formalidades exigidas por lei, na busca da proposta mais vantajosa ou das melhores condições para contratar.  
Amparada nos princípios da economicidade e da celeridade, este alçado a direito fundamental pela EC nº 45/2004, que o acresceu, como inciso LXXVIII, ao rol do art. 5º da CR/88, a Administração pode eleger a contratação direta pelo valor (art. 24, I e II) - desde que a escolha não implique fracionamento da despesa, por óbvio, posto que este desnatura o próprio cabimento dos incisos - nas hipóteses de

<sup>5</sup> PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres e outro. Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 324 a 326

www.goiania.go.gov.br



dispensa do art. 24, incisos III e seguintes, bem como nas situações de inexigibilidade do art. 25, quando o valor estimado não ultrapassar os limites estabelecidos pelos dois incisos citados, o que torna desnecessária a publicação do ato que autoriza a contratação, gerando economia de custos e celeridade processual.

**Todas as etapas integrantes do processo da contratação direta, (...), à exceção da publicação no DOU, devem ser fielmente observadas na hipótese em que for possível eleger a contratação direta com base no art. 24, incisos I e II, sem que os agentes responsáveis se descurem da indispensável caracterização da dispensa ou inexigibilidade, conjugada à vantajosidade de proceder-se à contratação sob o aspecto da economicidade e da celeridade, com apresentação dos motivos de fato e de direito que fundamentam a decisão, encaminhando-se o processo à ratificação pela autoridade superior. (grifou-se)**

Todavia, necessário se faz que haja despacho do gestor do órgão declarando a dispensa de licitação, com base no art. 24, II, da Lei 8.666/93 para o caso em comento. Verifica-se que tal documento consta às fls. 18 dos autos.

Ademais conforme disposto no art. 62 da Lei 8.666/93:

**Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como a carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.**

Tendo em vista o valor da contratação, entende-se dispensável a minuta contratual.

Ocorre, contudo, que, embora a minuta contratual possa ser substituída, deve haver informações suficientes e detalhadas no Termo de Referência para que o serviço/bem possa atender satisfatoriamente à demanda, razão pela qual foi elaborado contrato, prevendo inclusive a hipótese de prorrogação.

Das propostas colacionadas (fls. 08-10), a apresentada pela empresa NILZA APARECIDA AZEVEDO (nome empresarial), tendo estabelecimento intitulado por CIES – COMÉRCIO, INDÚSTRIA E SERVIÇOS (cf. fl. 22) se mostrou a mais vantajosa para a Administração.



No entanto, em cumprimento ao art. 28, da lei nº 8.666/1993, é impreterível que antes do firmamento do presente ajuste, que sejam anexados documentos concernentes à habilitação jurídica da referida pessoa jurídica, como contrato social e outros.

Ressalta-se que foram colacionadas as Certidões de Regularidade Fiscal perante o Município de Goiânia, Estado de Goiás, União, de regularidade trabalhista e perante o FGTS (fls. 22-28). Quanto a isso, sublinhe-se que **TODAS** as certidões de regularidade da empresa devem estar **ATUALIZADAS** quando da prestação do serviço.

A Instrução Normativa n. 001/2018, da Controladoria Geral do Município de Goiânia dispõe, em se tratando de pesquisa de preços para aquisição de bens ou serviços em geral, exceto de engenharias, que, *in verbis*:

Art.2º. A Pesquisa de Preços para a aquisição de bens ou serviços em geral, exceto de engenharia, no âmbito do Poder Executivo, será realizada **mediante a utilização, a par do contato telefônico, de dois dos seguintes itens:**

- I. Portal de Compras do Município de Goiânia ou quaisquer outros sistemas contendo registro dos últimos preços praticados pela Administração;
- II. tabela oficial, se houver;
- III. contratos firmados anteriormente pelo próprio Órgão;
- IV. contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 dias anteriores à data da pesquisa de preços;
- V. pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
- VI. **cotação de preços com fornecedores;**
- VII. valores registrados nas Atas de Registros de Preços do Município de Goiânia e de outros e
- VIII. contato telefônico.

**PARÁGRAFO ÚNICO.** A **impossibilidade de utilização das fontes indicadas** é medida excepcional e **deve ser consignada nos autos do processo de contratação**, de forma a comprovar que, embora a Administração tenha adotado os procedimentos necessários à obtenção de preços daquela fonte, não fora possível lograr êxito na solicitação.

De mais a mais, o caderno processual contém **pesquisa de preços**, com 3 entidades do ramo (fls. 08-10). Não obstante, é necessário que seja colacionada mais uma fonte de pesquisa de preços, em respeito ao art. 2º, caput, da IN 001/2018 CGM. Caso se verifique a



impossibilidade de atendimento da citada norma, que seja expedida justificativa nos termos do parágrafo único do art. 2º supra.

Outrossim, encontra-se jungida **Declaração de Compatibilidade de Preços** expedida pela Diretoria de Administração e Finanças da PGM, contendo nome, função e matrícula do servidor responsável pela realização da pesquisa de preços, além de informação de que **os preços referenciais constantes no Mapa de Preço estão de acordo com os fornecidos ou averiguados por ocasião da Pesquisa de Preços**, atendendo assim ao **art. 8º da IN n. 001/2018/CGM (fl. 18)**.

Verifica-se que o valor pretendido está compreendido na hipótese de dispensa de licitação em razão do preço, prevista no art. 24, II, da Lei 8.666/93, visto que a contratação em testilha irá perfazer o **valor total de R\$ 1.778,87 (um mil setecentos e setenta e oitenta reais e oitenta e sete centavos)**.

Outrossim, consta nos autos **solicitação financeira** com indicação de dotação orçamentária (fl. 21), contendo o valor estimado para a aquisição e a assinatura do ordenador de despesas (Procuradora-Geral do Município), em atendimento ao **Decreto Municipal n. 033/2021**.

Orienta-se, desde já, que o dispêndio financeiro seja efetivado de acordo com a previsão contida no referido Decreto, de modo a observar os procedimentos de programação orçamentária e financeira, quais sejam: **a)** Solicitação de Desembolso Financeiro, compatível com a disponibilidade de caixa projetada (obrigatória e pessoalmente assinado pelo Ordenador de Despesas respectivo); **b)** Empenho; **c)** Liquidação e **d)** Ordem de Pagamento, que consiste na efetivação do pagamento da despesa.





Por derradeiro, cumpre observar que o atendimento ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal e ao disposto nas Normas Gerais de Direito Financeiro se afigura indispensável para fins de validade do ajuste.

**3. Conclusão**

Diante das considerações acima expostas, tendo em vista a presunção de legitimidade e veracidade das informações e documentos anexados aos autos, esta Especializada entende pela possibilidade de contratação direta da empresa NILZA APARECIDA AZEVEDO (nome empresarial), tendo estabelecimento intitulado por CIES – COMÉRCIO, INDÚSTRIA E SERVIÇOS, para aquisição de material de limpeza e higiene para atender a Procuradoria-Geral do Município, tal como avençado Termo de Referência (fls. 06-07), com fulcro no art. 24, II, da Lei 8.666/93, desde que:

a) seja juntado aos autos mais uma fonte de pesquisa de preços, em respeito ao art. 2º, caput, da IN 001/2018 CGM. Caso se verifique a impossibilidade atendimento da citada norma, que seja expedida justificativa nos termos do parágrafo único do art. 2º do mesmo dispositivo.

b) seja anexada documentação relativa à habilitação jurídica da pretensa contratada, como contrato social e outros, nos termos exigidos pelo art. 28, da Lei nº 8.666/1993.

De todo modo, salienta-se que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos da possibilidade de contratação, tomando por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade a cargo dos Órgãos competentes deste Município.

Saliente-se que todas as certidões colacionadas ao feito deverão estar atualizadas ao momento de formalização do instrumento de contratação.



**PREFEITURA  
DE GOIÂNIA**


**Procuradoria-Geral do Município**  
Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos

**Isto posto**, submeto o presente à apreciação superior, com a sugestão, se de acordo, que os autos **sejam remetidos ao Gabinete da Procuradoria Geral do Município**, para fins de conhecimento e providências finais.

**É o parecer.**

Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos, 28 de outubro de 2021.

  
**GUILHERME VIEIRA CIPRIANO**  
Assessor Jurídico

  
**MAIUME SUZUÊ COELHO**  
Procuradora Chefe de Assuntos Administrativos

Acato:

  
**TATIANA ACCIOLY FAYAD**  
Procuradora-Geral do Município