



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ**  
**SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS - SAJ**

Pça Des. Edgard Nogueira s/n - Bairro Cabral - Centro Cívico - CEP 64000-830  
Teresina - PI - www.tjpi.jus.br

Parecer Nº 7449/2020 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SAJ

ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. CONFECÇÃO DE REVISTA. LICITAÇÃO DISPENSÁVEL EM RAZÃO DO VALOR. HIPÓTESE INSERTA NO ART. 24, II, DA LEI N.º 8.666/1993. NECESSIDADE DE DECLARAR O NÃO FRACIONAMENTO DE DESPESAS. ESCOLHA DO FORNECEDOR E PREÇO JUSTIFICADOS. ART. 26 DA LEI N.º 8666/1993. POSSIBILIDADE.

**PARECER**

**I - RELATÓRIO**

Trata-se de encaminhamento, para **análise jurídica prévia**, da Minuta de Ordem de Serviço Nº 2107845/2020 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SLC/CPL2 (2107845), referente procedimento de contratação direta (art. 24, II, da Lei federal n.º 8.666/1993) da empresa **GRÁFICA DO POVO LTDA**, CNPJ n.º 04.202.993/0001-35, objetivando a **confecção de revista nos termos do Termo de Referência n.º 128/2020**, para atender as necessidades do Tribunal de Justiça do Estado de Piauí, no **valor de R\$ 6.690,00** (seis mil, seiscentos e noventa reais).

Os autos foram instruídos, sobretudo, com:

a) Termo de Referência Nº 128/2020 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/ASCOM (2105539) contendo elementos como descrição do objeto, prazos e condições de fornecimento e pagamento;

b) Pesquisa de Preços Nº 80/2020 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/ASCOM (2105541) contendo cotações com 3 (três) fornecedores locais (2105547, 2105550 e 2105554), encontrando-se o **valor referencial (mediana) de R\$ 23,00 (vinte e três reais) por unidade e registrando a proposta da GRÁFICA DO POVO (R\$ 22,30) como a mais vantajosa;**

c) Manifestação Nº 19690/2020 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER (2105640) manifestando-se pela **possibilidade de realização da contratação direta;**

d) Decisão Nº 13406/2020 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER (2105646) **aprovando o Termo de Referência;**

e) Certidões negativas do eventual fornecedor: SIFCAF (2106928), TCU (2106828), estadual (2106947) e municipal (2107891);

f) Justificativa Nº 391/2020 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SLC/CPL2 (2107897) fundamentando e justificando o referido procedimento licitatório;

g) Despacho Nº 75841/2020 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SOF/DEPORCPRO (2108344) atestando a disponibilidade orçamentária e informando as respectivas rubricas; e

h) Autorização Nº 748/2020 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SLC/CPL2 (2108619) autorizando a SOF realizar o respectivo empenho necessário à contratação direta destes autos.

Esse é o quadro. Opina-se.

## II - ANÁLISE JURÍDICA

De início, destaca-se que compete a esta Assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta Consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica.

Passadas tais considerações iniciais, assevere-se que, conquanto a formalização de contratos pela Administração pública, em regra, exija a obediência ao procedimento licitatório, a própria **Constituição Federal, no seu art. 37, XXI, ressaltou a obrigatoriedade** do procedimento de licitação, atribuindo ao legislador infraconstitucional o estabelecimento das **hipóteses de contratação direta**.

Acerca do tema, TORRES<sup>[1]</sup> ensina que a contratação direta encontra fundamento no fato de que “*nem sempre a realização do certame levará à melhor contratação pela Administração, ou que, pelo menos, a sujeitarão do negócio ao procedimento formal e burocrático pelo estatuto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica*”.

Cumprir destacar que mesmo sem a observância dos procedimentos relativos às modalidades licitatórias, a contratação direta deve obediência aos princípios de Direito Administrativo, exigindo a realização de procedimento formal, destinado a justificar a escolha de tal contratação de delineamento de seus parâmetros objetivos.

### 2.1 Da justificativa

A doutrina moderna ensina que todo ato administrativo precisa ser motivado. No terreno dos contratos administrativos não é diferente. Além de cumprir o regramento legal, a decisão por contratar esse ou aquele objeto precisa ter uma conformação com o interesse público, situação que só é demonstrável a partir da motivação ou justificativa do ato de contratação.

Justificar a abertura de um processo para contratação significa demonstrar previamente, de maneira metódica e didática, as razões pelas quais a Administração está a contratar esse ou aquele objeto, inclusive quanto ao aspecto quantitativo. Nesse sentido, tem-se que a justificativa genérica, que não demonstra claramente a ligação entre o objeto a ser contratado e a sua aplicação prática no dia a dia da Administração, nem o porquê fora escolhido esse ou aquele caminho, não é recomendável.

Assim, se houver no futuro algum questionamento sobre o porquê da contratação, o fato de ter sido bem justificado, com a indicação precisa das necessidades administrativas no momento histórico, colocará o gestor numa situação de tranquilidade frente às auditorias realizadas pelos órgãos de controle, ou frente aos questionamentos feitos pela sociedade.

No caso em *sub examine*, a necessidade da contratação encontra-se justificada no próprio TR e na Justificativa N° 391/2020 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SLC/CPL2 (2107897) conforme excerto a seguir reproduzido:

*Considerando que a empresa **GRÁFICA DO POVO LTDA, C.N.P.J. 04.202.993/0001-35, que ofertou o menor preço do objeto, encontra-se REGULAR e IDÔNEA**, a CPL-2 verificou que sua proposta (COTAÇÃO 1 - 2105547) encontra-se vigente, haja vista encontrar-se datada de 01/12/2020 e ter validade de 30 (trinta) dias.*

*Portanto, diante da situação concreta, e com a intenção de contratar os serviços de interesse do Poder Judiciário Piauiense, para atendimento da demanda deste Tribunal de Justiça no que diz respeito a consolidação dos Relatórios de Atividades perpetrados pelas unidades deste Tribunal de Justiça consolidados em exemplar com 80 folhas, denominado revista, contendo informações e explicações acerca das realizações e conquistas obtidas pelo TJPI no biênio 2019/2020, com preços mais vantajosos para a administração, **justifica-se que a contratação seja***

feita via contratação direta, na qual é possível comprovar a vantajosidade econômica para a administração, cujo valor total da contratação dos serviços é de R\$ 6.690,00 (Seis mil, seiscentos e noventa reais), para a contratação da empresa GRÁFICA DO POVO LTDA, C.N.P.J. 04.202.993/0001-35 que ofertou os menores preços do objeto. (grifou-se)

Deste modo, considera-se que a Administração externalizou, de forma regular, suas razões para **optar pela dispensa do procedimento licitatório e contratação direta** (em razão do valor).

## 2.2 Da inexistência de demonstração sobre eventual fracionamento de despesa

O inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 autoriza a contratação direta, nos percentuais de valores que indica, de serviços, compras e alienações, nas hipóteses autorizadas na 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.

Para a incidência do referido dispositivo, então, são requisitos: a) ser a 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 um só vez.

No que se refere ao primeiro requisito a ser observado, não será possível contratar diretamente, via dispensa em razão do valor, se a despesa oriunda do contrato ultrapassar a cifra de 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a” do inciso II do artigo 23 da referida Lei nº 8.666/93, atualizado pelo Decreto nº 9.412/2018[2].

**Assim, o valor máximo é de R\$ 17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais).**

Mas deve-se frisar que **o valor previsto no art. 24, II, da Lei de Licitações é para todo o exercício, logo, neste ano de 2020, eventual nova aquisição ou contratação desse tipo de bem ou serviço somada com a presente compra direta está limitada ao valor de R\$ 17.600,00.** Considerando que o objeto destes autos possui o valor de **R\$ 6.690,00** (seis mil, seiscentos e noventa reais), **verifica-se, a priori, que ele se adequa à hipótese de dispensa com base no valor.**

Ocorre que, conforme determina o Tribunal de Contas da União, o **planejamento** de compras, serviços e contratações **deve ser anual** (para todo o exercício), para evitar contratação direta (art. 24, II) a partir do fracionamento de despesas, conforme os seguintes julgados:

*As compras devem ser planejadas por exercício, mediante processo licitatório, evitando-se compras diretas com dispensa de licitação, a partir de fracionamento da despesa*

*(Acórdão 2636/2008, 1ª Câmara, rel. Min. Valmir Campelo)*

*A realização de mais de uma contratação direta para aquisição de objetos idênticos, com base no art. 24, inciso II, da Lei 8.666/1993, pode configurar ocorrência de fracionamento ilegal de despesas, com fuga ao procedimento licitatório*

*(Acórdão 1193/2007, 1ª Câmara, rel. Min. Valmir Campelo)*

Ainda no mesmo sentido, estas outras decisões da Corte Federal de Contas: Acórdão 1.617/2003, Plenário, rel. Min. substituto Marcos Bemquerer Costa, DOU 07/11/2003; Acórdão 3.373/2006, 1ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 3.550/2008, 1ª Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer; Acórdão 743/2009, Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer; Acórdão 1046/2009, 2ª Câmara, rel. Min. Augusto Sherman.

De fato, embora para as compras exista **o princípio do parcelamento**, na forma dos arts. 15, IV, e 23, § 1º, da Lei 8.666/93, com a finalidade de ampliar a competição na licitação e facilitar o acesso de pequenas e médias empresas a contratos públicos, **deve-se notar que o art. 24, II, da Lei de Licitações reflete a distinção entre parcelamento e fracionamento** quando veda a dispensa se a quantidade pretendia

ser referir a parcela de uma compra de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez, proibindo assim o fracionamento do objeto da aquisição.

Existe, pois, doutrinariamente a distinção entre parcelamento, legal e desejável, e fracionamento, ilegal, na forma dos ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (*Contratação direta sem licitação*. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 141) e de Jessé Torres Pereira Júnior (*Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*. 6.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 256).

Embora às vezes sem fazer a distinção entre “parcelamento” e “fracionamento”, toda a doutrina verbera **várias contratações do mesmo objeto, com dispensa em razão do valor**, nesse sentido manifesta-se de Joel Menezes Niebuhr (*Dispensa cit.*, pp. 262/263), Marçal Justen Filho (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15.ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 335); Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (*Contratação cit.*, p. 292) e Jessé Torres Pereira Júnior (*Comentários cit.*, p. 260).

Ademais, tendo em vista que houve **dispensa com base no valor, a Administração encontra-se atrelada àquele limite autorizador da hipótese de contratação direta, não sendo possível prorrogar o ajuste de forma que, na soma dos períodos, se ultrapasse esse valor.**

**Neste sentido**, vejamos o Acórdão n.º 1.084/2007 daquela Corte de Contas (Plenário, Rel. Ministro Marcos Vinícios Vilaça, julgado em 6/6/2007):

*Realize o planejamento prévio dos gastos anuais, de modo a evitar o fracionamento de despesas de mesma natureza, observando que o valor limite para as modalidades licitatórias é cumulativo ao longo do exercício financeiro, a fim de não extrapolar os limites estabelecidos nos artigos 23, § 2º, e 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. Adote a modalidade adequada de acordo com os arts. 23 e 24 da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, de modo a evitar que a eventual prorrogação do contrato administrativo dela decorrente resulte em valor total superior ao permitido para a modalidade utilizada, tendo em vista a jurisprudência do Tribunal. (grifou-se)*

Do exposto, verifica-se que cabe à Administração, 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, no mesmo exercício financeiro, contratações do mesmo objeto ou objeto de natureza similar que, somadas, ultrapassem o limite máximo legal.

Diante do exposto, recomenda-se à Administração acostar aos autos declaração do Ordenador de Despesas de que não há fracionamento de despesas na presente contratação.

## 2.3 Dos requisitos legais específicos

Analisada a questão referente à possibilidade de contratação mediante dispensa de licitação, cumpre examinar a observância dos requisitos legais regulamentados pelo art. 26 da Lei n.º 8.666/1993, a seguir reproduzido:

*Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e nos incisos III a XXIV 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, deverão ser comunicados dentro de três dias a autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para 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. (grifou-se)*

Embora a hipótese de licitação dispensável prevista no art. 24, II, da Lei n. 8.666/93 não tenha sido abrangida pelo *caput* do dispositivo acima transcrito, inexistem dúvidas quanto ao dever observância dos requisitos elencados pelo art. 26, seja qual for a hipótese de contratação direta.

Nesse sentido:

*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, são pressupostos da contratação por dispensa em razão do valor a razão da escolha do executante e a justificativa o preço.

### **2.3.1 Da razão da escolha do executante**

Conforme disposto na Justificativa Nº 391/2020 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SLC/CPL2 (2107897), além da GRÁFICA DO POVO ter apresentado proposta mais vantajosa para a Administração, ela atende aos requisitos para prestação do objeto.

### **2.3.2 Da justificativa do preço**

Para o TCU, a Administração deve obter, no mínimo, três cotações válidas, devendo ser devidamente justificadas as situações em que não for possível atingir o número mínimo de cotações (Acórdão 1.266/2011 – Plenário). Sobre a matéria, a suprema corte de contas também assinalou que: *“(...) a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referenciamento de custos”.* (Acórdão 2816/2014 – Plenário, de 22/10/2014).

Alerta-se, porém, que o atendimento à orientação da Egrégia Corte de Contas nem sempre é suficiente para fixar um parâmetro de preços aceitável. Falhas comuns são a limitação ao universo de empresas pesquisadas e a cotação dos preços praticados no varejo, quando o volume da contratação permitiria eventual ganho de escala, com redução dos preços obtidos. Assim, deve a Administração, quando da realização da pesquisa de preços, considerar todas as variáveis correlacionadas, tais como as quantidades pretendidas, prazos e forma de entrega, propiciando que eventuais ganhos de escala advindos de grandes aquisições públicas, por exemplo, reflitam em redução nos preços obtidos pelas cotações prévias ao certame”.

Ressalte-se, ainda, que as empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão nº 1.782/2010-Plenário) e que não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara).

Ao seu turno, embora não seja cogente no âmbito estadual, a Instrução Normativa n.º 73 do Ministério da Economia, de 5 de agosto de 2020, dispõe, sobre pesquisas de preço e **estipulação do preço referencial**, o que segue:

*Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:*

*(...)*

*IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.*

(...)

**§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:**

*I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;*

*II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:*

*a) descrição do objeto, valor unitário e total;*

*b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;*

*c) endereço e telefone de contato; e*

*d) data de emissão.*

*III - registro, nos autos da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.*

*Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados. (grifou-se)*

Tendo em vista que a Pesquisa de Preços Nº 80/2020 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/ASCOM (2105541) consignou 3 (três) cotações com fornecedores locais (2105547, 2105550 e 2105554), considerando as boas práticas previstas na IN n.º 73/2020 do Ministério da Economia, recomenda-se a colação nestes autos, caso seja possível (tenha sido ampliado a consulta), da lista de fornecedores consultados que não enviaram propostas.

### **2.3.3 Da desnecessidade de publicação**

Importa ainda ressaltar que, por força do artigo 26, *caput*, da Lei nº 8.666/93, os procedimentos de dispensa de licitação em razão do valor, previstos no artigo 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93, prescindem de ratificação e publicação na imprensa oficial.

Por oportuno, confira-se o teor da **Orientação Normativa AGU nº 34, de 13 de dezembro de 2011:**

*AS HIPÓTESES DE INEXIGIBILIDADE (ART. 25) E DISPENSA DE LICITAÇÃO (INCISOS III E SEQUENTES DO ART. 24) DA LEI Nº 8.666, DE 1993, CUJOS VALORES NÃO ULTRAPASSEM AQUELES FIXADOS NOS INCISOS I E II DO ART. 24 DA MESMA LEI, DISPENSAM A PUBLICAÇÃO NA IMPRENSA OFICIAL DO ATO QUE AUTORIZA A CONTRATAÇÃO DIRETA, EM VIRTUDE DOS PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA, SEM PREJUÍZO DA UTILIZAÇÃO DE MEIOS ELETRÔNICOS DE PUBLICIDADE DOS ATOS E DA OBSERVÂNCIA DOS DEMAIS REQUISITOS DO ART. 26 E DE SEU PARÁGRAFO ÚNICO, RESPEITANDO-SE O FUNDAMENTO JURÍDICO QUE AMPAROU A DISPENSA E A INEXIGIBILIDADE.*

No entanto, mesmo assim, recomenda-se a publicação no Diário da Justiça (jornal oficial do Tribunal).

### **2.3.4 Das demais formalidades legais**

Analisadas os pressupostos específicos do procedimento de contratação direta (art. 26 da Lei n.º 8.666/93), passa-se ao exame da instrução processual no que se refere às demais formalidades atinentes à formalização dos contratos administrativos.

Atenta à previsão legal (art. 7º, § 2º III, da Lei n.º 8.666/93), a SOF informou a existência disponibilidade orçamentária para atender à solicitação, conforme Despacho N° 75841/2020 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SOF/DEPORCPRO (2108344).

Por sua vez, conforme regulamentação do art. 27, IV, da Lei n. 8.666/93, instruem os autos certidões negativas do SIFCAF (2106928), TCU (2106828), estadual (2106947) e municipal (2107891), **certidões estas que deverão ser conferidas quando da assinatura dos respectivos instrumentos do negócio.**

## 2.4 Da minuta

Observa-se que a **minuta de ordem de serviço** atende, no que é cabível, aos preceitos dos arts. 54 e seguintes da Lei federal n.º 8.666/1993.

## III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, uma vez que a Administração observe as orientações acima consignadas nos subtópicos 2.2, 2.3.2, 2.3.3 e 2.3.4, esta Secretaria de Assuntos Jurídicos **manifesta-se pela possibilidade jurídica de aprovação da Minuta de Ordem de Serviço N° 2107845/2020 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SLC/CPL2 (2107845) e realização da pretensa contratação direta.**

Com este Parecer, encaminhe-se o feito às providências da SECGER.

---

[1] TORRES, Ronny Charles de. Leis de licitações públicas comentadas – 9. ed. – Salvador: Ed. Juspodvim, 2018.

[2] 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: [...] 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).



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Ivan da Silva Santos, Servidor TJPI**, em 16/12/2020, às 11:35, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Samuel Soares Campos Nogueira, Servidor TJPI**, em 16/12/2020, às 11:53, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.tjpi.jus.br/verificar.php> informando o código verificador **2108582** e o código CRC **1EFA5ECE**.