



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
DO SERTÃO PERNAMBUCANO  
PROCURADORIA DO IF SERTÃO PE  
RUA CORONEL AMORIM, 76, CENTRO, TELEFONE: (87) 21012379

**PARECER n. 00190/2018/PROC/PFIFERTÃO PERNAMBUCANO/PGF/AGU**

**NUP: 23600.001368/2018-69**

**INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DO SERTÃO PERNAMBUCANO**

**ASSUNTOS: Dispensa de licitação para contratação de serviços de instalação e desinstalação de aparelhos de ar condicionado.**

EMENTA: Dispensa de Licitação. Viabilidade jurídica condicionada à observância das formalidades legais. Art. 24, inciso II, da Lei n. 8.666/93.

**ANALISADO EM CARÁTER DE URGÊNCIA**

**I - A consulta**

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado para este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal atendendo ao disposto no artigo 38, inciso VI, c/c parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 42, § 2º, da Lei nº 9.784/99, c/c art. 11, incisos V e VI, õbõ, da Lei Complementar n. 73, de 1993, aplicável aos Procuradores Federais por força do artigo 17 do referido diploma legal c/c art. 37 da MP n. 2.229-43, de 2001, e § 1º do art. 10 da Lei n. 10.480, de 2002, os quais estabelecem a obrigatoriedade de prévio parecer jurídico na hipótese de dispensa de licitação.

2. Pretende-se a contratação de empresa de serviços de instalação e desinstalação de aparelhos de ar condicionado visando à mudança para novo prédio da Reitoria do IF Sertão-PE.

3. Observa-se que o processo administrativo em epígrafe está instruído, dentre outros, com os seguintes documentos:

- a) Solicitação para abertura de processo (fl. 01);
- b) Documento de Formalização da Demanda (fls. 02/04);
- c) Termo de Referência (fls. 05/18);
- d) Pesquisa de preços (fls. 20/30);
- e) Planilha de formação e estimativa de preços (fls. 37/40);
- f) Termo de justificativa para dispensa de licitação (fls. 41/49);
- g) Comprovação da existência de crédito orçamentário e autorização do ordenador de despesa (fl. 51);
- h) Regularidade da empresa que apresentou o menor preço (fls. 54/62);
- i) Minuta de Termo de Contrato (fls. 63/67);
- j) Consulta Jurídica (fl. 69).

## II - Apreciação da consulta

### II.A - Questões preliminares

#### II.A.1 - Sobre a autuação e registro do processo

4. Ao compulsar o presente caderno é possível extrair que o processo fora regularmente iniciado, tendo sido autuado, protocolado e registrado, na forma exigida pelo artigo 38, *caput*, c/c artigo 4º, todos da Lei 8.666, de 1993. Suas folhas, outrossim, encontram-se sequencialmente numeradas e rubricadas, tal como exige o artigo 22, § 4º, da Lei 9.784, de 1999.

#### II.A.2 - Da Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017

5. Preliminarmente, esta Procuradoria tem a esclarecer que a partir de 26 de setembro de 2017 entrou em vigor a Instrução Normativa IN SEGES/MP nº 05/2017, de 26 de maio de 2017, a qual revogou a IN SLTI/MPOG nº 02/2008, passando a dispor sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

6. **Veja-se que, nos termos do art. 20, § 1º, da IN SEGES/MP nº 05/2017, as situações que ensejam a dispensa ou inexigibilidade da licitação exigem o cumprimento das etapas do Planejamento da Contratação, no que couber. Porém, em se tratando de contratações de serviços cujos valores se enquadram nos limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, caso dos autos, ficam dispensadas as etapas relativas aos Estudos Preliminares e ao Gerenciamento de Riscos, com exceção do Gerenciamento de Riscos referente à fase de Gestão do Contrato, o qual se recomenda seja oportunamente providenciado, com a juntada aos autos do mapa de riscos, como requisito para a contratação em comento.**

#### II.A.3 - Sobre a padronização dos processos licitatórios no âmbito do IF Sertão-PE

7. Convém registrar que a Portaria nº 11, de 05 de março de 2018, emitida pela Pró-Reitoria de Orçamento e Administração, tornou obrigatória a utilização de documentos padronizados relativos às aquisições e contratações no âmbito do IF Sertão-PE, formulados pela Comissão instituída pela Portaria 8/2017 ó PROAD. Soma-se à referida Portaria a mensagem eletrônica encaminhada pela mesma Pró-Reitoria, em 18/04/2018, aos gestores da Instituição e envolvidos diretamente em tais processos, da qual se extrai, em síntese, o seguinte conteúdo

*Realizamos a padronização das etapas dos processos mais frequentes no âmbito das licitações e compras.*

*Primeiramente, **unificamos o fluxo**, ou seja, o caminho que os processos precisam seguir na instituição, inclusive identificando de quem é a competência de cada etapa processual. Ato contínuo, definimos também os **modelos dos documentos** que são elaborados por servidores. Em algumas etapas há documentos que são gerados pelos sistemas, destes, portanto, não há modelos.*

*Para **acessar os arquivos e manuais** referentes ao planejamento e à padronização no âmbito das aquisições e contratações institucionais, o servidor deve acessar o menu '**A Instituição**' no site institucional, clicar em '**Diretorias Sistêmicas**' e, em seguida, escolher a opção '**Licitações**' para ter acesso ao botão '**Documentos Padronizados**' (ou diretamente no link <https://www.ifsertao-pe.edu.br/index.php/documentos-padronizacao>), neste link é possível encontrar todas as orientações para dar início a um processo de contratação de serviço ou de aquisição de equipamentos e materiais de trabalho (...).*

8. Assim, diante toda instrução dos processos administrativos em comento, deve-se seguir o fluxo processual da Dispensa de Licitação e os documentos correspondentes, disponíveis através do link

<<https://www.ifsertao-pe.edu.br/index.php/documentos-padronizacao>>.

9. **Faz-se oportuno registrar que a análise de viabilidade administrativa e institucional, assim como a ratificação do ordenador de despesas, previstas no Capítulo 3º, no 5º e 8º Passo do Manual de Licitações e Compras do IF Sertão-PE, não foram acostadas aos autos, omissão que se recomenda seja sanada.**

#### **II.A.4 - Sobre a disponibilidade orçamentária para garantir a despesa**

10. Segundo o artigo 14, da Lei 8.666/93, nenhuma compra será feita sem a indicação dos recursos orçamentários para o seu pagamento. Igual disposição é albergada no artigo 7º da mesma lei, no que toca às hipóteses de obras e serviços, situação que é repetida no caput do artigo 38 do referido diploma normativo.

11. No caso ora em análise, consta nos autos declaração da existência de crédito orçamentário suficiente para o atendimento da despesa em questão, fl. 51, mesmo documento em que consta a autorização da autoridade competente para a contratação pretendida.

#### **II.A.5 - Sobre a justificativa para a deflagração do procedimento**

12. A doutrina moderna ensina que todo ato administrativo precisa ser motivado. No terreno dos contratos administrativos não é diferente. Além de cumprir regramento legal, como por exemplo o contido nos artigos 2º e 50 da Lei 9.784/99, 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.

13. Aliás, em se tratando de licitações e contratos, levando em conta que os órgãos integrantes do controle externo irão analisar a conduta do gestor muito tempo depois, acredita-se ser do maior interesse que as razões que determinaram a prática do ato fiquem inteiramente registradas para não permitir qualquer tipo de análise equivocada no futuro.

14. Ou mesmo porque escolheu um caminho em detrimento de outro. 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.

15. O que se põe aqui é que 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.

16. Consta nos autos justificativa acerca da necessidade do serviço pretendido (item 020 do Termo de Referência, fl. 07), bem como de suas quantidades (tabela constante no subitem 01.20 do Termo de Referência, fls. 05/07, e a informação à fl. 04 de que o quantitativo foi verificado pelos aparelhos de ar condicionado existentes e em uso, devidamente instalados, na Reitoria do IF Sertão-PE), cujas informações são de inteira responsabilidade do demandante.

#### **II.A.6 - Sobre a pesquisa de preços e a estimativa do gasto**

17. Com relação à justificativa de preço, convém mencionar que a ampla e adequada pesquisa de preços permite a correta estimativa do custo do objeto a ser adquirido em planilhas de quantitativos e preços unitários, define os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais e serve de balizamento para a análise das propostas dos licitantes, conforme dispõem os arts. 7º, § 2º, II, 15, V, § 1º, 40, §2º, II, 43, IV e V, todos da lei 8.666/93.

18. Nesse ponto, destaca-se a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5/2014 e suas alterações, que dispõe sobre novos procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, a qual se transcreve a seguir.

**A SECRETÁRIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 34, I, *õbõ*, do Anexo I ao Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014, e tendo em vista o disposto no art. 3º do Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, e nos arts. 40, X, e 43, IV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, resolve:

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Parágrafo único. Subordinam-se ao disposto nesta Instrução Normativa os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG).

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros: **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>; **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§ 1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrado no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§ 2º Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, 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 adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§ 3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§ 4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§ 5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§ 6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

Art. 3º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação.

Parágrafo único. Deverá ser conferido aos fornecedores prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, o qual não será inferior a cinco dias úteis.

Art. 4º Não serão admitidas estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas.

Art. 5º O disposto nesta Instrução Normativa não se aplica a obras e serviços de engenharia, de que trata o Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013.

Art. 6º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

*Parágrafo único. Esta Instrução Normativa não se aplica aos processos administrativos já iniciados. (Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)*

19. De acordo com a nova sistemática adotada na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5/2014 e suas alterações, a consulta realizada mediante a utilização dos parâmetros elencados nos incisos do art. 2º, constitui a fonte de pesquisa de preços.

20. No que tange à obtenção do resultado da pesquisa, o normativo prevê 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 adotados no supracitado artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

21. Note-se que essas diretrizes consolidam, em certa medida, a praxe administrativa e a orientação do TCU no tocante à utilização do número mínimo de três preços ou orçamentos de fornecedores distintos para realizar a estimativa de preços por ocasião da instauração de procedimento licitatório. Além disso, há vedação expressa da utilização de preços inexequíveis ou os excessivamente elevados como parâmetro de aferição do preço médio.

22. ***In casu*, verifica-se que a Administração realizou a pesquisa de preços, juntando ao processo os valores encontrados no mercado, fls. 20/30, isto é, nos moldes estabelecidos pela IN nº 5/2014 e suas alterações.**

23. **Verifica-se, contudo, na planilha de formação de preços e estimativa de preços, fls. 37/40, que não foi auferido o número mínimo de três preços ou orçamentos de fornecedores distintos para os itens õ16ö, õ17ö e õ18ö da demanda, situação que foi justificada pelo Coordenador de Compras da Reitoria do IF Sertão-PE, fls. 37/40, em observância à regra do art. 2º, § 6º, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5/2014:**

*Conforme orientação dada pela IN nº 05, de 27/06/2014 e, alterações, através da IN nº 07/2014 e 03/2017, justifica-se que foram realizadas pesquisas pelo Setor de CLMTV ó Coordenação de Limpeza, Manutenção, Transporte e Vigilância, baseadas em consultas com fornecedores locais/regionais, enquadrados no porte de ME (microempresa). Tal opção foi motivada pelas especificidades dos serviços a serem contratados e suas questões técnicas envolvidas, conforme informações descritivas contidas no Termo de Referência deste processo. Nessa situação, dado ao número restrito de empresas locais e os custos para prestação do serviço, observa-se que, das empresas que foram contatadas, apenas 03 (três) se dispuseram a apresentar a planilha orçamentária com valores estimados para contratação dos serviços. Ressalte-se, ainda, que para os itens 16 a 18, a empresa CLIMAFORTE não apresentou proposta de preços. Sendo assim, impossibilitou-se que o cálculo fosse realizado com o total de até 03 preços válidos para os itens citados, ficando a critério da Administração a aceitabilidade ou não de tal condição para continuidade de habilitação e contratação da Empresa proponente que apresentou menor preço para o montante total. Comparativamente, observa-se que, a Empresa CLIMAFORTE encontra-se com preços superiores em seu valor global em relação as demais empresas que realizaram visita técnica e apresentaram proposta orçamentária, mesmo sem cotar os itens 16 a 18.*

(...)

24. Convém ressaltar, no entanto, que as cotações de preços enviadas pelos fornecedores precisam estar válidas, legíveis, estar assinadas e carimbadas, conter número do CNPJ, estar datadas, conter identificação da pessoa que a firmou na qualidade de representante da empresa e, por fim, apresentar detalhes que evidenciem que a empresa consultada teve conhecimento prévio dos detalhes do objeto cotado.

25. Por fim, insta mencionar que deve a Administração ter presente a importância da pesquisa de preço, no sentido de que o preço indicado reflita, efetivamente, o preço encontrado no mercado consumidor pertinente, analisando caso a caso o preenchimento desta exigência de acordo com os elementos que dispuser.

## II.A.7 - Sobre a preferência de microempresas e empresas de pequeno porte

26. Em virtude da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que trata do tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições públicas, alterada pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014, as contratações mediante dispensa de licitação, fundadas nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, deverão observar a preferência de microempresas e empresas de pequeno porte de que trata o art. 49, inc. IV, da referida Lei, senão vejamos:

*Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:*

(...)

*IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014)*

27. Assim, faz-se mister que a Administração, quando das contratações por dispensa de licitação fundadas nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, observe a necessidade de preferência de microempresas e empresas de pequeno porte prevista no dispositivo legal supracitado.

28. *In casu*, em análise aos documentos de regularidade da empresa, fls. 54/62, verifica-se que a futura contratada é Empresário Individual de Responsabilidade Limitada (Microempresa), atendendo ao disposto no art. 49, IV, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, com redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014.

## II.B - Mérito da consulta

### II.B.1 - Sobre a legalidade do objeto da avença a ser firmada

29. O objeto da avença que se pretende firmar não tem implicação de ordem legal. Com efeito, ao que se percebe cuida-se de contratação de empresa para contratação de serviços de instalação e desinstalação de aparelhos de ar condicionado visando à mudança para novo prédio da Reitoria do IF Sertão-PE.

30. De qualquer forma, apesar de não haver implicação de ordem legal *intrínseca* quanto ao objeto, o procedimento para tal contratação, se por meio de licitação ou não, precisa ter conformação legal, o que será analisado no tópico seguinte.

### II.B.2 - Sobre o fundamento do procedimento da contratação

31. Há que ser destacado, inicialmente, que são dois os fundamentos do procedimento de contratação: licitação, de um lado, e contratação direta, de outro.

32. No primeiro, a Administração pode lançar mão (conforme as circunstâncias do caso concreto) das modalidades concorrência, tomada de preços, convite, pregão, leilão e concurso. No segundo, a contratação poderá ter por fundamento as hipóteses de: (i) licitação dispensada previstas no artigo 17 da Lei 8.666/93, de (ii) dispensa de licitação regulada nos incisos do artigo 24 da Lei 8.666/93 ou, ainda, as (iii) situações de inexigibilidade previstas no *caput* e nos incisos do artigo 25 da referida lei geral de licitações.

33. Segundo se extrai dos autos, o objeto enquadra-se na Dispensa de Licitação conforme o artigo 24, inciso II, da Lei 8.666/93, *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;

34. Para a incidência do referido dispositivo, então, são requisitos: **a)** ser a despesa de valor não superior a 10% do limite previsto na alínea ~~ão~~ do inciso II do artigo 23 da Lei 8.666/93; **b)** não constituir a despesa uma parcela de outra contratação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

35. Analisem-se.

36. Inicialmente, oportuno registrar que a regra é a de que todo e qualquer contrato firmado pela Administração seja precedido de licitação (inciso XXI do artigo 37 da CF). É dizer, os casos de não licitação prévia para a contratação constituem, sempre, a exceção. De tal sorte que as hipóteses legais de não licitação precisam ser interpretadas com cautela e visar sempre o atendimento de uma situação de *manifesto* interesse público.

37. Pois bem, retomando a análise, impende ressaltar que o **primeiro requisito** a ser observado diz que não se pode contratar diretamente, via dispensa em razão do valor, se a despesa oriunda do contrato ultrapassar a cifra de 10% do limite previsto na alínea ~~ão~~ do inciso II do artigo 23 da Lei 8.666/93. Recentemente, o Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018, alterou os valores referidos acima, passando a estabelecer novos limites para as contratações públicas. Tais normas, por outro lado, têm as seguintes redações, *verbis*:

Lei 8666/1993

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

Decreto 9.412/2018:

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).

38. **Para preencher esse requisito (primeiro requisito), portanto, o contrato não pode ser superior a R\$ 17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais). Dessa forma, considerando que a aquisição pretendida está estimada em um total de R\$ 17.540,00 (dezesete mil, quinhentos e quarenta reais), conforme se verifica do documento de fls. 37/40, em princípio, tem-se por preenchido o requisito.**

39. Quanto ao **segundo requisito** (não constituir a despesa uma parcela de outra contratação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez), embora não o diga expressamente o inciso II do artigo 24, 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 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.

40. Na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, por outro lado, destacam-se o Acórdão 1473/2008 ó Primeira Câmara, o Acórdão 3373/2006 ó Primeira Câmara e o Acórdão n.º 589/2010 ó Primeira Câmara.

41. Como se percebe, então, para se regular a contratação direta por dispensa em razão do valor (inciso II do artigo 24 da Lei 8.666/93) é imprescindível também que a despesa assim realizada: (i) **não represente parcela de uma outra de maior vulto, cuja efetivação pudesse ser realizada de uma só vez**; ou (ii) que os **valores totais desse tipo de contratação durante o exercício financeiro não superem o limite da dispensa em razão do valor**.

42. A propósito, registre-se também a existência do **Acórdão 2.106/2005 ó Segunda Câmara** do Egrégio Tribunal de Contas da União.

43. Seguindo as diretrizes traçadas na Portaria MPOG nº 306, de 13/12/2001, aplicável aos órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais ó SISG, para fins de prevenir situações de fracionamento, devem ser observadas as seguintes premissas:

*Art. 1º As aquisições de bens de pequeno valor deverão ser realizadas, no âmbito dos órgãos que compõem o Sistema Integrado de Serviços Gerais - SISG, preferencialmente, por meio do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços, com o objetivo de ampliar a competitividade e racionalizar os procedimentos relativos a essas compras.*

(...)

*§ 4º A autoridade responsável pelas compras deve certificar-se de que a aquisição por dispensa de licitação, por limite de valor, não representa fracionamento de compras que deveriam ser licitadas, podendo utilizar, a seu critério, os seguintes procedimentos para essa verificação:*

*- efetuar estimativa do consumo anual, mediante levantamento dos quantitativos adquiridos para um mesmo bem ou bens de uma mesma linha de fornecimento nos últimos doze meses;*

*- calcular o valor previsto para a quantidade encontrada no levantamento, com base em pesquisa de preço de mercado, ou com base no preço médio de compra registrado em controles existentes na Administração;*

*- caso o valor estimado encontrado para a estimativa anual supere o valor estabelecido para dispensa de licitação por limite de valor, a aquisição, por cotação eletrônica, somente poderá ser efetuada em caso de insuficiência de recursos para a aquisição do todo, devidamente justificado no processo de que trata o inciso IV do art. 4º.*

44. No mesmo sentido, a orientação do E. TCU, segundo a qual deve ser analisado o planejamento das contratações de bens e serviços do órgão para aquele exercício financeiro.

*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 ó Plenário)*

45. Portanto, à vista de todos os aspectos elencados, conclui-se que a inexistência de fracionamento será verificada se, para determinado objeto ó **ai inclusos os bens ou serviços de natureza similar** ó, não houve contratações prévias no exercício, nem há previsão de contratações posteriores, em valor global superior ao limite legal.

46. Assim, a Administração deverá, nesse sentido, identificar, dentro do que for previsível, **os objetos de mesma natureza ou natureza similar a serem contratados ao longo do exercício financeiro**, utilizando a modalidade pertinente ao somatório dos valores estimados; quando se estiver diante de contrato com possibilidade de prorrogação (art. 57, I, II e IV, da Lei nº 8.666/93), deve-se considerar todo o período de possível duração do contrato. Será possível dividir as contratações em tantas parcelas quantas forem econômica e tecnicamente viáveis, desde que respeitada a modalidade correspondente ao todo, nos termos do art. 23 da Lei e parágrafos.

47. Com efeito, parece ser esse o melhor entendimento, considerando o dever da Administração de prever e planejar seus gastos, aplicando os recursos públicos da melhor forma possível.

48. Anote-se que, por "natureza" dos bens e serviços, para fins de verificar a similaridade, deve-se entender espécie de um gênero. Exemplificando: sabão, detergente e desinfetante não são idênticos entre si, mas guardam fortes traços de similaridade, pois são todos do gênero "materiais de limpeza".

49. Observe-se que a preservação do princípio da moralidade é, explicitamente, a base do comentário acima. Observe-se, ainda, que ele tem total cabimento para fundamentar a adoção da tese acima delineada: é necessário que se preserve a competitividade e se busque a fiel aplicação da Lei de Licitações, obrigando que se eleja a modalidade e afira a possibilidade de dispensa considerando todos os objetos cuja necessidade seja previsível durante o respectivo lapso temporal (exercício orçamentário ou provável duração do contrato). Do contrário, chegar-se-ia ao cúmulo de admitir-se a realização, basicamente, de convites e dispensas de licitações fundadas nos incisos I e II do art. 24.

50. **Desta forma, localiza-se nos autos, às fls. 47/48 do Termo de Justificativa para Dispensa de Licitação, justificativa do Diretor de Licitações no seguinte sentido:**

*9.9 No caso vertente, a contratação ora pretendida diz respeito a serviços de instalação e desinstalação de aparelhos de ar condicionado visando a mudança para o novo prédio da Reitoria do IFSERTÃOPE, o que não caracteriza serviços de rotina, mas sim específico, esporádico, unicamente para atender a Reitoria em suas novas instalações.*

*9.10 É sabido que existe um contrato vigente firmado pelo IF Sertão Reitoria que tem como objeto a prestação de serviços de manutenção de aparelhos de refrigeração com instalação e desinstalação de aparelhos de ar-condicionado, entretanto na fase de planejamento a demanda foi direcionada apenas para atender os serviços de rotina, pontuais da Reitoria do IFSERTÃOPE como a manutenção preventiva/corretiva e esporadicamente os serviços de instalação e desinstalação dos aparelhos de ar, ou seja, o IFSERTÃOPE não teria como prevê tais serviços, já que a decisão de mudança de um prédio para outro deu-se a medida da necessidade.*

*9.11 É preciso frisar ainda que os serviços de instalação e desinstalação de aparelhos de ar condicionado visando a mudança para o novo prédio da Reitoria tem uma forma de prestação de serviços diferentes do objeto do contrato vigente, conforme item 4 do Termo de Referência, como também a quantitativo anual previsto no contrato que não atende a demanda pretendida para os serviços supracitados.*

*Dessa forma justificamos a contratação para atendimento as necessidades do IFSERTÃOPE ó Reitoria sem que se configure com fragmentação do objeto, como já exposto acima.*

51. A propósito, alerta-se para o fato de que, a rigor, somente com a demonstração de tal condição restará formalmente caracterizada hipótese de dispensa de licitação autorizada pelo inciso II do art. 24 da Lei nº

8.666/93.

### II.B.3 - Sobre a instrução do processo de dispensa

52. De um modo geral, a instrução dos processos de contratação direta precisa obedecer às regras talhadas no artigo 26, *parágrafo único*, da Lei 8.666/93. Com efeito, é esta a redação da norma:

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.

53. Ao analisar o dispositivo, logo se vê que a situação da dispensa prevista no inciso II do artigo 24 não foi tipificada no artigo transcrito. Isso, em tese, poderia levar ao entendimento de que não seria necessário instruir os presentes autos com as exigências do dispositivo.

54. A interpretação sistemática, contudo, leva a outro entendimento. Em outras palavras, é necessário também, mesmo na hipótese do inciso II do artigo 24 da Lei 8.666/93, seguir o regramento do artigo 26 da mesma lei. Ao menos naquilo em que for aplicável. É que por princípio, mesmo nessa hipótese de dispensa a contratação direta não consiste em oportunidade concedida pela lei para que a Administração realize contratações inadequadas ou prejudiciais ao interesse público. Bem por isso, assim já decidiu do Tribunal de Contas da União, *verbis*:

**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.).

55. O festejado professor Marçal Justen Filho, de sua vez, ensina nos seguintes termos:

Nenhum gestor de recursos públicos poderia escusar-se a justificar uma contratação direta sob o fundamento de que a hipótese não estava prevista no art. 26 (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética, 12ª edição, 2008.).

56. Assim, nas hipóteses de dispensa em razão do valor, será sempre necessário: **a) justificar a escolha do fornecedor** ó ficando o registro de que quando a escolha do fornecedor recai sobre o fornecedor que apresentou o menor preço, tem-se por justificada a sua escolha; **b) justificar o preço**, inclusive evitando o pagamento, em qualquer circunstância, de preços fora do mercado.

57. Ressalte-se, outrossim, que por força do artigo 26, *õcaputõ*, da Lei n. 8.666/93 e em decorrência do princípio da economicidade, os casos de dispensa de licitação em razão do valor, previstos no artigo 24, incisos I e II, da Lei n. 8.666/93, devem observar o disposto na Orientação Normativa NAJ/MG n. 34, de 07de maio de 2009, *in verbis*:

*DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. BAIXO VALOR. DESNECESSIDADE DE PUBLICAÇÃO DA RATIFICAÇÃO DO ATO. PUBLICAÇÃO DO RESUMO DO CONTRATO.*

*1. A publicação na imprensa oficial dos atos de ratificação das contratações diretas realizadas com fundamento nos incisos III a XXIV do art. 24, ou no art. 25 da Lei 8666/93, é dispensável caso o valor do contrato não seja superior ao previsto nos incisos I (para contratação de obras e serviços de engenharia) e II (para contratação de outros serviços e compras) do art. 24 da mesma lei. 2. A publicação do resumo do contrato na imprensa oficial é necessária seja qual for seu valor, salvo na hipótese da publicação anterior do ato de dispensa ou inexigibilidade.*

*Referências: NOTA Nº AGU/CGU/NAJ/MG-0008/2009-RFCCNOTA Nº AGU/CGU/NAJ/MG/0014/2009-PPMPARECER Nº AGU/CGU/NAJ/MG-083/2007Acórdão 1336/2006 ; Plenário do TCU Arts. 26 e 61, da Lei 8.666/93.*

58. Necessário esclarecer que, como premissa para a realização de qualquer licitação, a Lei nº 8.666/93 estabelece, em seu art. 7º, a obrigatoriedade da existência de projeto básico/termo de referência aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do certame licitatório, implicando nulidade dos atos praticados a infringência desta norma. O próprio §9º e o Tribunal de Contas da União entendem que o projeto básico/termo de referência é obrigatório também e aplica-se, **no que couber**, nas contratações diretas por dispensa ou inexigibilidade de licitação, **o qual se encontra presente no processo em análise (Termo de Referência, fls. 05/18).**

59. **Contudo, faz-se mister constar a rubrica da autoridade competente para a aprovação do termo de referência em todas as folhas que compõem o referido documento.**

60. **Ainda com relação ao termo de referência, recomenda-se acrescentar a informação de que a presente contratação se funda no art. 24, II, da Lei nº 8.666/93, bem como as condições de pagamento pelos serviços a serem prestados (que não se visualiza no referido termo), de forma a atender ao disposto no subitem 05.10 do Contrato.**

#### **II.B.4 - Sobre a regularidade de fiscal da empresa a ser contratada**

61. Para contratar, ainda que via dispensa em razão do valor, é necessário que as empresas contratadas estejam com sua regularidade fiscal, previdenciária, trabalhista e FGTS em dia. **Registre-se que, no caso em análise, foram juntados aos autos tais regularidades, fls. 54/62, as quais deverão estar válidas no momento da contratação.**

62. **Além disso, na Declaração SICAF, fl. 54, constam pendências em relação ao Credenciamento, Habilitação Jurídica e Qualificação Econômico-Financeira. Portanto, caberá à Administração, nos termos do art. 28 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 03, de 26 de abril de 2018, solicitar à empresa a atualização cadastral antes da contratação.**

63. **Recomenda-se, ainda, a juntada também da comprovação de consulta ao CADIN (inciso III do art. 6º da Lei nº 10.522/02, STF, ADI n. 1454/DF).**

64. No que tange à Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), vale a pena conferir a orientação do TCU, no bojo do Acórdão nº 1054 - TCU - Plenário, de 02/05/2012, para que a referida certidão seja exigida da empresa contratada por ocasião de cada pagamento, *in verbis*:

9.2. a todas as unidades centrais e setoriais do Sistema de Controle Interno dos Poderes Executivo, Legislativo e judiciário da União que orientem os órgãos e entidades a eles vinculados no sentido de que exijam das empresas contratadas, por ocasião de cada ato de pagamento, a apresentação da devida certidão negativa de débitos trabalhistas, de modo a dar efetivo cumprimento às disposições constantes dos artigos 27, IV, 29, V, e 55, XIII, da Lei nº

8.666, de 1993, c/c os artigos 1º e 4º da Lei nº 12.440, de 7 de julho de 2011, atentando, em especial, para o salutar efeito do cumprimento desta nova regra sobre o novo Enunciado 331 da Súmula de jurisprudência do TST, sempre juízo de que a Segecex oriente as unidades técnicas do TCU nesse mesmo sentido.

## II.B.5 ó Sobre a minuta de contrato

65. A bússola orientadora da confecção de um contrato administrativo encontra-se no artigo 55 da Lei 8.666/93. É nesse dispositivo que se busca o conteúdo básico dos contratos administrativos.

66. No caso, foi juntada a minuta de contrato, conforme às fls. 63/67, a qual contempla, em sua essência, as exigências legais aplicáveis à hipótese, **alertando-se, no entanto, para a necessidade de correto preenchimento da minuta contratual, nos locais em que se fizer necessário.**

## III ó Conclusão

67. Diante do exposto, restringindo-se ao exame do aspecto jurídico-formal do processo, abstraídas as questões técnicas, inclusive as de oportunidade, conveniência e preço na formalização do instrumento, as quais não são da competência desta Procuradoria, **condiciona-se o prosseguimento do procedimento ao atendimento da totalidade das recomendações e orientações exaradas neste parecer, especialmente as seguintes:**

- a) Que seja providenciada a realização do Gerenciamento de Riscos referente à fase de Gestão do Contrato, com a juntada aos autos do mapa de riscos;
- b) Que seja acostada aos autos a análise de viabilidade administrativa e institucional, assim como a ratificação do ordenador de despesas, previstas no Capítulo 3º, no 5º e 8º Passo do Manual de Licitações e Compras do IF Sertão-PE;
- c) Que, em relação ao termo de referência:
  - c.1) faça-se constar a rubrica da autoridade competente para a aprovação do termo de referência em todas as folhas que compõem o referido documento
  - c.2) seja acrescentada a informação de que a presente contratação se funda no art. 24, II, da Lei nº 8.666/93, bem como incluídas as condições de pagamento pelos serviços a serem prestados (que não se visualiza no referido termo), de forma a atender ao disposto no subitem 05.10 do Contrato;
- d) Que os documentos de regularidade estejam válidos no momento da contratação;
- e) Que, em relação às pendências no Credenciamento, Habilitação Jurídica e Qualificação Econômico-Financeira, verificadas na Declaração SICAF, a Administração solicite a atualização cadastral da empresa antes da prorrogação, nos termos do art. 28 da IN SEGES/MP nº 03, de 26 de abril de 2018;
- f) Que seja juntada a comprovação de consulta ao CADIN (inciso III do art. 6º da Lei nº 10.522/02, STF, ADI n. 1454/DF)
- g) Que, em relação à minuta do contrato, alerta-se para a necessidade de seu correto preenchimento, nos locais em que se fizer necessário.

68. Encaminhe-se o presente processo, *sub censura*, à elevada consideração do Pró-Reitor de Orçamento e Administração do IF SERTÃO-PE.

Petrolina, 30 de agosto de 2018.

(Documento assinado eletronicamente)  
LECTÍCIA MARÍLIA CABRAL DE ALCÂNTARA  
PROCURADORA FEDERAL  
MATRÍCULA 1.436.892  
OAB/PE 18.474

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23600001368201869 e da chave de acesso 4397c247

---

Documento assinado eletronicamente por LECTICIA MARILIA CABRAL DE ALCANTARA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 164655732 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LECTICIA MARILIA CABRAL DE ALCANTARA. Data e Hora: 30-08-2018 17:01. Número de Série: 1735559. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---