



INFORMAÇÃO GENOC/DCOG Nº 001/2012

Florianópolis, 12 de janeiro de 2012.

Assunto: Dispensa de licitação e fracionamento de despesas.

Senhora Gerente de Estudos e Normatização Contábil,

1. INTRODUÇÃO

A presente informação objetiva esclarecer questionamento suscitado pelo Contador da Fazenda Estadual, André Amaral Medeiros, por meio da Consulta nº 004/2011, acerca da utilização do instituto da dispensa de licitação por valor, da forma prevista na Lei Federal nº 8.666/1993 - Lei Geral de Licitações e Contratos, bem como do planejamento de aquisições e parcelamento de despesas.

Assim, em se tratando de tema de repercussão geral e considerando que a essa Gerência de Estudos e Normatização Contábil (GENOC) cabe, dentre outras atividades, o desenvolvimento de estudos que promovam o aprimoramento dos controles internos, também com foco na regularidade procedimental da despesa, conforme art. 35 do Decreto Estadual nº 2.762/2009, a fim de preservar a satisfação do interesse público, passamos à análise do questionamento, trazendo tanto a legislação afeta quanto os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, sistematizando a matéria, com o fito de apresentar sugestões orientativas para o alcance das melhores práticas a serem adotadas pelas unidades gestoras do Estado.

Para isso, a presente Informação está organizada conforme segue:

1. Introdução;
2. Análise;



- 2.1 Planejamento das aquisições;
- 2.2 Parcelamento vs. Fracionamento de despesas;
- 2.3 Identificação do objeto para fins de definição das modalidades licitatórias;
- 2.4 Possibilidade de contratações autônomas e independentes; e
- 3. Análise do caso concreto e orientações finais

Ressalta-se que neste estudo, a GENOC buscou interação com a Egrégia Corte de Contas do Estado de Santa Catarina, visando à convergência de entendimento entre os órgãos que atuam no controle interno e externo.

2. ANÁLISE

É cediço que ao administrador público só cabe agir dentro dos estritos limites definidos pelo ordenamento jurídico, em homenagem à legalidade ampla, devendo observar, ainda, os demais princípios administrativistas para dar legitimidade às suas ações.

Assim, a Constituição da República, a fim de proporcionar obediência a essas normas básicas de conduta constitucionais-legais, mormente à impessoalidade, isonomia e moralidade administrativa, prescreveu que as compras, obras, serviços e alienações sejam contratados mediante processo de licitação pública, ressalvados os casos previstos na legislação infraconstitucional, como se depreende do seu art. 37, inciso XXI.

Constituição Federal de 1988

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)



XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifamos)

Dessa forma, a fim de atender aos comandos constitucionais supracitados, quando o objetivo for aquisição de bens, obras ou serviços, o Administrador Público deverá realizar um procedimento de licitação pública que assegure condições isonômicas competitivas entre os concorrentes e que, também, permita buscar a proposta mais vantajosa para o interesse público.

Para tanto, a legislação infraconstitucional que regulamentou esse dispositivo instituiu diversas modalidades de licitação, a saber: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão (incisos I a V do art. 22 da Lei Federal nº 8.666/1993); consulta (art. 54 da Lei Federal nº 9.472/1997) – esta para empresas de telecomunicações; e o pregão (art. 1º da Lei Federal nº 10.520/2002).

Lei Federal nº 8.666/1993

(...)

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.



Art. 3º A licitação destina-se a **garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

(...)

Art. 22. **São modalidades de licitação:**

- I - **concorrência;**
- II - **tomada de preços;**
- III - **convite;**
- IV - **concurso;**
- V - **leilão.** (grifamos)

Lei Federal nº 9.472/1997

(...)

Art. 54. **A contratação de obras e serviços de engenharia civil está sujeita ao procedimento das licitações previsto em lei geral para a Administração Pública.**

Parágrafo único. **Para os casos não previstos no caput, a Agência poderá utilizar procedimentos próprios de contratação**, nas modalidades de **consulta e pregão.** (grifamos)

Lei Federal nº 10.520/2002

Art. 1º **Para aquisição de bens e serviços comuns**, poderá ser adotada a licitação na **modalidade de pregão**, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. (grifamos)

No âmbito do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina, o Regulamento Geral para contratação de materiais, serviços, obras e serviços de engenharia, aprovado



pelo Decreto Estadual nº 2.617/2009, estabelece que as contratações de bens e serviços comuns devem ser precedidas de licitação na modalidade pregão, com preferência ao pregão eletrônico. O Anexo II do referido Regulamento classifica os bens e serviços comuns a serem considerados para fins de utilização da modalidade licitatória pregão no Estado de Santa Catarina.

A legislação federal também prevê casos de i) obrigatoriedade em não licitar; ii) não obrigatoriedade de licitar; e iii) não possibilidade de licitar (licitação dispensada, dispensável e inexigibilidade de licitação, respectivamente), conforme arts. 17, incisos I e II, 24 e 25, da Lei Federal nº 8.666/93, se valendo de flexibilização prescrita pela própria Constituição Federal, quando esta indicou excepcionalidade à regra geral no já citado inciso XXI do art. 37: “ressalvados os casos especificados na legislação”.

Dessa forma, a licitação é sempre a regra e os casos excepcionados devem se enquadrar perfeitamente aos tipos previstos nos dispositivos acima mencionados.

Em relação às hipóteses de dispensa de licitação por valor, prescritas nos incisos I e II do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93, necessária se faz uma análise mais aprofundada do tema, efetuada à luz de princípios administrativistas e entendimentos jurisprudenciais e doutrinários, sob pena dessa prática resultar de fracionamento indevido de despesas, combatido em diversas ocasiões pela Corte de Contas do Estado, na medida em que acarretam prejuízos ao interesse público, pela limitação à ampla competitividade, demonstrando ineficiência administrativa e negligência à economicidade.

2.1 Planejamento das aquisições

As despesas públicas devem ser precedidas de um planejamento prévio e adequado, considerando-se os projetos e atividades futuros da ação governamental, o qual deve ser realizado de maneira oportuna para o exercício financeiro seguinte, buscando o gestor público iniciar os procedimentos licitatórios necessários antes do início do exercício financeiro no qual ocorrerá a execução das despesas. Evita-se, dessa forma, várias aquisições por dispensa de licitação por valor ou, ainda, a utilização indevida de



modalidades licitatórias menos complexas, as quais são resultado, normalmente, da ausência ou inadequação desse instrumento administrativo, em atenção aos princípios administrativos anteriormente citados, bem como aos entendimentos do Tribunal de Contas do Estado.

Caso o planejamento das aquisições evidencie que o valor da despesa ultrapassará os limites definidos para dispensa de licitação por valor, previstos nos incisos I (R\$15.000,00, para obras e serviços de engenharia) e II (R\$8.000,00, para compras e serviços) e parágrafo único (R\$30.000,00, para obras e serviços de engenharia e R\$16.000,00, para compras e serviços, contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresas públicas e autarquias ou fundações qualificadas como agências executivas) do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93, com alterações posteriores, deverão ser deflagrados os devidos procedimentos licitatórios, escolhendo-se as modalidades cabíveis, antes do início da execução da despesa pública.

Lei Federal nº 8.666/1993

(...)

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:

I - **para obras e serviços de engenharia:**

a) **convite - até R\$ 150.000,00** (cento e cinquenta mil reais);

(...)

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

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

(...)

Art. 24. **É dispensável a licitação:**

I - **para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a 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;**

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;

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas. (grifamos)

Esse entendimento está alinhado ao da nossa Corte de Contas, no sentido de que a administração pública deve planejar suas aquisições, evitando fracioná-las para fazê-las por dispensa de licitação, conforme deixou assente em seus julgados, os quais trazemos à colação à guisa de corroborar o raciocínio aqui esposado:

Decisão nº 3285/2003 – Processo ARC - 03/06066084

(...)

6.2. **Recomendar** à Junta Comercial do Estado de Santa Catarina - JUCESC que, doravante:

6.2.1. **planeje suas aquisições para o exercício financeiro, com vistas a evitar o desdobramento de despesas que venham a ultrapassar o limite de valor para dispensa de licitação**, em obediência ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e aos arts. 2º, 3º e 24, I, da Lei Federal n. 8.666/93; (grifamos)

Prejulgado nº 0689 – Processo CON-TC5592300/95

1. O valor limite para compras e contratação de serviços por dispensa de licitação com base no artigo 24, II, da Lei Federal no 8.666/93, se refere ao respectivo objetivo da aquisição, não tendo direta correlação com o item orçamentário pela qual se dará aquisição.

2. A aquisição, mesmo por dispensa de licitação, requer prévia indicação e provisionamento orçamentário, além de existência de recursos financeiros.

3. **A dispensa de licitação com fundamento no inciso II do artigo 24 da Lei Federal no 8.666/93, com redação dada pela Lei Federal no 9.648/98, constitui-se exceção, estando a dispensa vinculada à justificativa plausível e inoccorrência de parcelamento de uma mesma obra, serviço ou compra de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.**

4. **A Administração deve planejar adequadamente as compras e contratações necessárias, evitando a necessidade de aquisições por dispensa de licitação.** (grifamos)



Prejulgados nº 1354 – Processo CON-03/00067321

A definição da modalidade licitatória, utilizando-se do critério econômico da contratação, deve considerar o valor total a ser despendido pela Administração Pública com o bem ou a utilidade (serviço), ainda que sua execução ultrapasse o exercício financeiro.

Nos contratos de prestação de serviços de natureza continuada ou aluguéis, em que se aplica o art. 57, II e IV, da Lei Federal nº 8.666/93, a **escolha da modalidade deve levar em consideração o total da contratação**, incluídas as possíveis prorrogações previstas no edital e na minuta do contrato.

Na aquisição de bens, materiais (expediente, higiene, limpeza, etc.), equipamentos e serviços de uso freqüente pelo órgão ou entidade licitante, a modalidade de licitação deve levar em conta a previsão de gastos para o exercício, sob pena de caracterização de fracionamento de compras.

Quando for verificada a aquisição de bens e serviços comuns, independente do valor da contratação, a Administração Pública poderá valer-se da modalidade licitatória denominada Pregão, prevista na Lei Federal nº 10.520/02. (grifamos)

Prejulgado nº 1980 – Processo CON-08/00640942

1. A unidade gestora deve prever as contratações que realizará no curso do exercício, sendo que as despesas decorrentes de objetos não usuais ou imprevisíveis podem ser contratadas através de dispensa de licitação, desde que não ultrapassem o valor previsto no artigo 24, I e II, da Lei (federal) no 8.666/93.

2. Em razão de o orçamento ser da unidade gestora, as despesas realizadas por seus centros descentralizados, que não possuem autonomia financeira, devem ser somadas para verificação da ocorrência de fracionamento. (grifamos)

2.2 Parcelamento x Fracionamento de despesas

Um contraponto ao dever de planejamento das aquisições, importante a enfatizar, é a possibilidade de **parcelamento das aquisições**, técnica de incentivada utilização pela Lei Federal nº 8.666/93, conforme seus arts. 15, inciso IV, e 23, §§ 1º, 2º e 5º, a qual visa à economicidade, pelo aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliação da competitividade.

Ressalta-se que essa técnica não se confunde **com o fracionamento**, também denominado pela doutrina como **programação de execução parcial**, como anteriormente exposto, o qual se traduz em conduta irregular do administrador público, pela realização de contratações diretas de baixo valor ou diversas licitações, utilizando modalidade



menos complexa, desvirtuando o *modus operandi* do procedimento, que, amiúde, é a que se dá menor publicidade, ensejando liberalidade indevida e burla aos princípios da isonomia e impessoalidade.

Valemo-nos de alguns exemplos para evidenciar a diferença entre ambos os institutos: a execução de 100 (cem) quilômetros de rodovias e a aquisição de materiais de expediente.

A obra rodoviária pode ser dividida em 05 (cinco) lotes de 20 (vinte) quilômetros, a serem contratados e executados simultaneamente, aproveitando, dessa forma, as características do mercado fornecedor e atendendo, assim, à eficiência e economicidade administrativas – essa medida caracterizará o parcelamento, incentivado pela Lei Geral de Licitações. Porém, caso a Administração Pública resolva executar apenas 20 (vinte) quilômetros, utilizando como meio o retardamento voluntário, sendo necessário realizar os 100 (cem) quilômetros, caracterizado está o fracionamento irregular.

Em relação ao exemplo de aquisição de materiais de expediente, após pesquisa de preços de diversos itens (papel, toner para impressoras, canetas, lápis, grampeadores, etc), a Administração vislumbrou que algumas empresas possuem preços bem atrativos para papel, mas não tão bons para os demais itens; outras possuem bons preços para toner, mas não para papel; e algumas mais têm bons preços para canetas e lápis, mas não para o restante. Assim, a fim de aproveitar as possibilidades de economia, de acordo com o mercado fornecedor, é prudente à Administração dividir a licitação do exemplo em lotes.

Lei Federal nº 8.666/1993

(...)

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

(...)

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:



(...)

§ 1º **As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis**, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

§ 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, **a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta**, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.

(...)

§ 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. (grifamos)

Nessa esteira, **o parcelamento de obras, serviços e compras**, a que aduz a Lei em comento **pode se dar tanto dentro de um mesmo procedimento licitatório, por meio da divisão em itens**, como exemplificado acima, **quanto mediante procedimentos licitatórios diversos**, atentando, neste caso, para que **seja aplicada, conforme preconizado pelo §2º do art. 23, a modalidade de licitação para a execução da totalidade do objeto, ainda que sua execução ultrapasse o exercício financeiro**, da forma determinada pelo art. 8º, c/c o art. 57 da Lei Federal nº 8.666/1993.

Lei Federal nº 8.666/1993

(...)

Art. 8º **A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade**, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.

(...)

Art. 57. **A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos**



relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998);

III - (Vetado);

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. (grifamos)

O Prejulgado nº 0270 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) é mais um que cuida do tema, demonstrando que **a Corte de Contas adota em seu posicionamento a possibilidade de aquisições de maneira global para as necessidades locais ou regionais, e, também, a possibilidade de parcelamento, dando ênfase à diferença de tratamento que deve ser observado em relação às obras e aos serviços realizados ou não no mesmo local.**

Prejulgado nº 0270 – Processo PC-AM0007130/40

1. Em conformidade com o preceito do artigo 20, da Lei Federal nº 8.666/93, os procedimentos licitatórios podem ser realizados descentralizadamente, **com a adoção da modalidade correspondente às obras, serviços ou compras a serem efetivados local ou regionalmente**, conforme o caso, atentando para a ressalva da norma legal em sua parte final.

2. O artigo 23, em seus parágrafos 1º, 2º e 5º, da Lei Federal nº 8.666/93, com redação dada pela Lei Federal nº 8.883/94, permite os seguintes procedimentos:

- **obras, serviços e compras podem ser parcelados ou realizados por etapas**, desde que **observada a cada evento a modalidade de licitação correspondente à execução total do objeto** em licitação (§§ 1º e 2º, do artigo 23);
- **obras e serviços da mesma natureza a serem realizados no mesmo local deverão observar a modalidade licitatória pertinente ao objeto global** em licitação (§ 5º, do artigo 23);
- **obras e serviços, ainda que da mesma natureza, a serem realizados em**



locais diferentes, podem ser licitados na modalidade correspondente a cada objeto em licitação (§ 5º, do artigo 23);

• obras e serviços realizados no mesmo local, cujas parcelas ou etapas possam ser executadas, por sua natureza, por empresas especializadas diversas, serão licitados individualmente, observando a modalidade correspondente a cada objeto em licitação.(grifamos)

Assim, ainda em relação ao tema, conforme o entendimento supracitado, as modalidades licitatórias para **as obras e os serviços de mesma natureza, que, porventura, sejam necessárias, conforme planejamento prévio realizado**, a serem realizados no **mesmo local**¹, **devem** ser definidas de acordo com o objeto global (valor total para a execução total da obra ou serviço), ainda que utilizada a técnica do parcelamento. Já **as obras e os serviços, mesmo que de mesma natureza, a serem realizados em locais diferentes (como, por exemplo, as unidades desconcentradas do Tribunal de Contas da União espalhadas pelo país)**, podem ser licitados na modalidade referente a cada objeto.

2.3 Identificação do objeto para fins de definição das modalidades licitatórias ou da dispensa

Outro aspecto afeto ao tema e que sempre é objeto de questionamento é **o que se deve considerar para fins de apuração do limite definido para a dispensa de licitação por valor ou enquadramento nas modalidades licitatórias**: item orçamentário, material/serviço específico ou o objetivo do gasto, traduzido na finalidade da despesa.

O Prejulgado nº 0689 do TCE/SC, em sua parte inicial, nos dá o entendimento a ser seguido, quando afirma que **“O valor limite para compras e contratação de serviços por dispensa de licitação** com base no artigo 24, II, da Lei Federal no

¹ O conceito doutrinário de “mesmo local” não é pacífico; porém, indica o TCE/SC nesse julgado que unidades administrativas de uma **mesma região** e, obviamente, pertencentes ao mesmo Poder, podem também ser consideradas “mesmo local”. Como exemplo, citamos as escolas de um município.



8.666/93, se refere ao respectivo objetivo da aquisição, não tendo direta correlação com o item orçamentário pela qual se dará aquisição” (grifamos).

Assim sendo, conforme orientação acima citada, considera-se o **objetivo da contratação** como a **referência na definição dos valores limites para a licitação**, ou seja, a contemplação das **despesas com a mesma natureza (mesmo gênero) ou finalidade** (materiais diversos para uso no expediente de determinada Secretaria de Estado, material de limpeza para as necessidades de determinado órgão, combustíveis e lubrificantes para a frota de veículos de determinada autarquia, serviços de limpeza e conservação para determinada fundação, obras hidráulicas em escola pública, por exemplo), para todo exercício financeiro, incluindo todas as fontes de recursos, **por unidade gestora orçamentária**, independente do fornecedor ou prestador de serviço e **não o elemento ou subelemento orçamentário de despesa, os quais identificam o objeto do gasto de maneira ampla** (material de consumo, serviços de terceiros, etc).

2.4 Possibilidade de contratações autônomas e independentes

A par dos entendimentos acima expostos, **aditem-se contratações autônomas e independentes**, quando se tratarem de **casos isolados e não usuais**, que **fujam à possibilidade de planejamento prévio**, ou em que os **objetos não guardem semelhança**, ou quando **não puderem ser realizadas conjunta e concomitantemente, no mesmo local**, oportunidades em que não haverá o dever de somatório das despesas para definição da modalidade licitatória ou da dispensa.

Portanto, a proibição da realização de mais de um certame licitatório para objetos com a mesma natureza ou finalidade é relativa, devendo a Administração Pública avaliar os casos concretos, analisando se não é o caso de utilizar a técnica do parcelamento, repudiando a adoção de subterfúgios para escapar à regra prescrita.

Nesse sentido, o ilustre administrativista Marçal Justen Filho, em sua obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos” (ed. Dialética, 14ª edição, p. 286), discorrendo sobre o tema, afirma que:



“Assim, por exemplo, não haveria sentido em a Administração realizar uma única contratação para comprar todo o material de expediente necessário para seu consumo durante o exercício inteiro. Não há fundamento para, não obstante realizar cinco ou dez licitações diversas ao longo do tempo, ser a Administração compelida a escolher a modalidade a partir do valor global dos desembolsos. **Ou seja, quando a Administração realiza essas diversas licitações, não o faz em virtude do §1º do art. 23, mas pela impossibilidade (por ausência de verbas, por ausência de espaço para armazenamento etc.) de praticar um único contrato. Sendo autônomos e independentes os contratos, devem ser assim tratados, inclusive para fins de avaliação da obrigatoriedade e modalidade de licitação.**

(...)

Se a Administração necessitar de certo objeto e puder contratá-lo para execução conjunta e concomitante, não será admissível que produza uma dissociação artificial apenas para evitar a licitação ou simplificar a modalidade cabível. Mas isso depende da análise do caso concreto e das circunstâncias de cada hipótese. Não há soluções aplicáveis de modo absoluto, estabelecidas de antemão, o que conduziria a resultados despropositados e claramente inadequados em face da necessidade de satisfação das funções atribuídas ao Estado.” (grifamos)

3. ANÁLISE DO CASO CONCRETO E ORIENTAÇÕES FINAIS

No caso concreto, em que essa Gerência de Estudos e Normatização Contábil - GENOC foi instada a se pronunciar, foi posto em discussão a necessidade de se somar os valores de todas as obras das escolas dos municípios da área de abrangência da Secretaria de Desenvolvimento Regional de Seara, para fins de definição da modalidade de licitação ou da dispensa.

Remetendo o caso ao que foi anteriormente exposto, e estendendo esse entendimento a todos os demais casos de aquisições de bens e serviços pela Administração Pública estadual, orientamos os gestores a observarem a **regra geral: planejamento prévio e somatório das despesas com a mesma natureza ou finalidade, a serem executadas no exercício financeiro seguinte, conforme o objetivo a ser atendido**, parcelando-as, caso as condições mercadológicas ampliem a competitividade e proporcionem economia – obedecendo, nesse caso, aos requisitos determinados pela Lei Geral de Licitações e observando os entendimentos doutrinários e



jurisprudenciais trazidos por essa GENOC nesta Informação.

Caso, por exemplo, esteja entre as ações governamentais futuras a troca de todos os telhados (objetivo) das escolas de abrangência da SDR (unidade gestora), oportuno se faz somar-se a despesa total para fins de definição da modalidade licitatória, pois estamos diante de uma situação em que os objetos são exatamente os mesmos, a unidade gestora é a mesma e a execução do serviço pode ser feita conjunta e concomitantemente.

À semelhança desse exemplo, caso se queira adquirir canetas e lápis (objetos similares ou de mesmo gênero) para atender à necessidade do expediente dessas mesmas escolas durante todo o exercício financeiro seguinte (objetivo), conforme planejamento prévio, deve-se, igualmente, somar-se as despesas para fins de definição da modalidade cabível, ou utilizar o pregão, independente do valor, pois se tratam de bens comuns.

Um caso assaz típico, presente na maioria das unidades gestoras do Estado, é a aquisição de combustíveis e lubrificantes (materiais de mesmo gênero) para a frota de veículos. Já se sabe de antemão que é aquisição certa, necessária para permitir a adequada prestação do serviço público pela unidade desconcentrada estatal (objetivo). Assim, baseada na quantidade de veículos pertencentes à frota, na potencial utilização desses, de acordo com as ações a serem desenvolvidas no futuro e na experiência passada, promovem-se os procedimentos licitatórios e os respectivos contratos, normalmente no final de um exercício financeiro, para a execução da despesa no exercício financeiro seguinte.

Contrario sensu, caso não haja possibilidade de se antever determinada aquisição de bens e/ou serviços, dada a excepcionalidade do evento, marcada pela involuntariedade, ou quando não se puder congregiar em um mesmo procedimento vários objetos, **dada a dessemelhança entre esses e pela impossibilidade de a execução do serviço ou fornecimento se dar de forma conjunta e concomitante, no mesmo local**, deve-se realizar o procedimento licitatório necessário de forma autônoma ou a dispensa. Nesse caso, **o princípio da continuidade da prestação do serviço público deve ser considerado** e, de certa forma, sobreposto à regra do planejamento prévio, a qual é relativa, dependendo da análise do caso concreto.



De toda sorte, em que pese a impossibilidade de previsão, por conta da excepcionalidade do evento, orientamos que as unidades gestoras estaduais acompanhem as despesas realizadas com objetos semelhantes, com a finalidade de verificar se os limites de dispensa ou das modalidades licitatórias menos complexas não estão em vias de serem extrapolados, ocasião em que os procedimentos licitatórios adequados deverão ser levados a cabo, atendendo, dessa forma, às orientações doutrinárias e jurisprudenciais elencadas nessa Informação.

Sendo o que tínhamos a informar.

À consideração superior.

Roberto Fialho
Contador da Fazenda Estadual
CRCSC nº 22.928/O-4

De acordo. Comunicar o interessado, e encaminhar para conhecimento dos Contadores da Fazenda Estadual que atuam na orientação aos gestores e supervisão dos órgãos setoriais, setoriais regionais e seccionais de controle interno.

Adriano de Souza Pereira
Diretor de Contabilidade Geral
Contador CRCSC nº 25.111/O-7

Michele Patricia Roncalio
Gerente de Estudos e Normatização Contábil
Contadora CRCSC nº 25.092/O-0