



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS
PRAÇA CÍVICA, 300 - Bairro CENTRO - CEP 74003-010 - @cidade_unidade@ - - www.tre-go.jus.br

PARECER Nº 168 - ASAQ (0374774)

Trata-se de solicitação da Assistência de Processos, Riscos e Qualidade (APRISQ), para aquisição de setecentas camisas destinadas aos inscritos na terceira edição da Corrida pela Democracia, prevista para acontecer no dia 20 de novembro de 2022, observadas as especificações do Termo de Referência (docs. 0374203, 0298668 e 0298702).

Para instrução dos autos, a APRISQ acosta aos autos Documento de Oficialização de Demanda (doc. 0298668), Estudo Técnico Preliminar (doc. 0336510) e Termo de Referência (doc. 0374203), devidamente retificados após análise da Assessoria de Apoio Administrativo às Contratações (ADAAC) - doc. 0330438. Outrossim, junta três orçamentos para subsidiar a contratação, de onde se infere que a proposta de menor valor é a da empresa Claudete de Fátima Bresolin Guarda, no valor total de R\$ 14.650,00 (docs. 0298681, 0298683, 0298684 e 0350060).

Na sequência, os autos retornam à ADAAC, que anexa pesquisa de preços praticados pela Administração Pública e ventila a necessidade da realização da dispensa de licitação por meio da Lei 14.133/2021, uma vez que *"não houve a renovação da proposta apresentada pela empresa CAUDETE DE FÁTIMA BRESOLIN, conforme solicitação registrada no doc. 0330438,"* e que, portanto, foi inviabilizada contratação direta baseada na Lei 8.666/1993, em razão do limite de valor. No entanto, em seguida, a unidade demandante informa que houve a renovação da aludida proposta e que foram juntados atestados de qualificação técnica da empresa proponente (doc. 0355048).

Assim, com base nas propostas colacionadas nos autos, houve sua sintetização em Mapa Comparativo de Preços, destacando-se como a de menor valor a da empresa **Claudete de Fátima Bresolin Guarda (Clau Confecções)**, no importe de **R\$14.650,00**. Restou consignado, ainda, que, no Plano Anual de Contratações referente ao exercício financeiro de 2022, não há contratações de mesma natureza que a pretendida neste feito, razão pela qual enquadrou a despesa na hipótese do art. 24, inc. II, da Lei 8.666/93 (doc. 0356122).

Na oportunidade, anexou certidões que comprovam que a empresa em questão e seu único proprietário encontram-se regulares perante os institutos reputados necessários pela Lei de Licitações e Contratos (doc. 0155953).

A seu turno, a Coordenadoria de Orçamento, Finanças e Contabilidade (COFI) informou que *"tramita nesta Casa o processo SEI nº: 22.0.000009846-2 cujo objeto é a execução da Ata de Registro de Preços nº 54/2022 para Aquisição de camisas a serem utilizadas na realização das Eleições Gerais de 2022, no valor total de R\$ 19.994,04"* e diante disso *"o montante total proposto em ambos os processos (R\$ 33.994,04) excede os limites de contratação direta, por dispensa de licitação, fundada no art. 24, inc. II, da Lei 8666/1993."*

Em nova manifestação, a ADAAC posicionou-se pela realização da dispensa de licitação nos termos do artigo 75, inciso II, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021), acostando aos autos novo Mapa Comparativo de Preços (doc. 0358617) e Minuta de Aviso de Dispensa (doc. 0358937).

Por sua vez, a Coordenadoria de Orçamento, Finanças e Contabilidade atestou a existência de recursos orçamentários e financeiros suficientes para fazer face à despesa (doc. 0359408).

Por fim, a Coordenadoria de Bens e Aquisições manifestou-se favorável à contratação do serviço supracitado o qual deverá se realizar por meio de dispensa de licitação, com fulcro no art. 75, inciso II, da Lei 14.133/2021 (doc. 0362733).

É o relatório.

Em análise aos autos, extrai-se que o presente procedimento tem por objeto a contratação do fornecimento de setecentas camisetas personalizadas, a serem usadas na terceira edição do evento "A Corrida para a Democracia", promovido pelo Tribunal Regional Eleitoral de Goiás e previsto para acontecer no dia 20 de novembro de 2022, de acordo com especificações do Termo de Referência (doc. 0342376).

Verifica-se, ainda, que a Assessoria de Apoio Administrativo às Contratações subsumiu a pretensão na hipótese do art. 24, inciso II, da Lei 8.666/93, dado o valor total proposto, isto é, R\$14.650,00 (doc. 0330438). No entanto, alterou esse posicionamento após manifestação da COFI informando que houve outra contratação de objeto semelhante ao dos autos, cuja soma dos valores extrapolaria o limite anual para contratações diretas previsto no art. 24, inciso II, da Lei 8.666/93 (doc. 0357038).

1. O Fracionamento de Despesas

Preliminarmente, importa esclarecer que fracionamento de despesas é a divisão destas ao longo do exercício financeiro, para que a aquisição se subsuma em dispensa em razão de valor ou para fuga de modalidade de licitação, de maneira que seja realizada em modalidade menos burocrática.

Analisando-se detidamente os autos, verifica-se que não há falar em fracionamento de despesas em relação à pretendida aquisição das camisetas para a terceira edição do evento "A Corrida para a Democracia".

Com efeito, a primeira aquisição desse material - que, embora pertençam ao mesmo gênero, são de diferente composição em razão das destinações (uma para identificação do agente público da Justiça Eleitoral em atuação na eleição e a outra para a prática de atividade desportiva) - se deu por meio de adesão à ata de registro de preços do Regional do Tocantins, que somente a disponibilizou após a realização de prélio licitatório na modalidade pregão eletrônico, conforme se verifica do teor de referida ata nos autos do processo-SEI 22.0.000009846-2 (Ata de Registro de Preços nº 54/2022-TRE/TO, decorrente do Pregão Eletrônico n. 26/2022) (doc. 0317800).

Assim, a primeira aquisição foi precedida de licitação. Não somente isso, se deu no contexto das Eleições Gerais, inclusive com o uso de recursos próprios do orçamento de eleições, o qual se destina exatamente ao específico atendimento das aquisições relacionadas ao pleito em curso, tal como consta do processo-SEI 22.0.000009846-2.

Já a segunda aquisição (ainda não realizada) - consistente na disponibilização, repete-se, de camisetas para o evento desportivo "A Corrida para a Democracia" - pretende-se que aconteça por meio de contratação direta, sem licitação, dado o valor proposto de R\$14.650,00, para as setecentas camisetas.

Procedendo-se ao cotejo analítico do quadro em destaque relativo às duas aquisições com a definição de fracionamento de despesas apresentada no primeiro parágrafo deste item, percebe-se que as premissas necessárias para a configuração do fracionamento de despesas estão ausentes.

De fato, a primeira aquisição se deu via licitação e somente a segunda está sendo buscada por meio de contratação direta, em razão de seu valor estar dentro do previsto para tanto.

Quanto à segunda aquisição ocorrer por meio de contratação direta, e não via licitação, é de se ponderar - além do fato de seu valor estar dentro do limite legal - que a relação custo-benefício da realização de procedimento licitatório para aquisição de baixo valor desrecomenda sua adoção.

Esse é, inclusive, o entendimento externado pelo legislador na nova lei de licitações e contratos administrativos, publicada em abril de 2021, que dispensa a realização de licitação para aquisições de até R\$54.000,00 (Lei 14.133/21, art. 75, inciso II, c/c Decreto 10.922/21).

De outra parte, em relação à classificação orçamentária apontada pela COFI, é importante a análise do caso concreto, levando-se em consideração que o mero ultrapassar dos limites previstos no artigo 24, incisos I e II, da LLCA, baseado em subelemento de despesa, no curso de determinado exercício financeiro, não é critério bastante para configurar o fracionamento de despesas. Nesse diapasão, trecho do [Acórdão 1620/2010](#) do TCU:

8.12. A classificação da despesa pública segue critérios definidos com o objetivo de atender às necessidades gerenciais de informação acerca da execução do processo orçamentário. Não serve como justificativa para o fracionamento de despesas e nem como pretexto de fuga à obrigatoriedade de licitar, como no caso concreto, em que não se quis admitir a realização de licitação única devido a uma suposta incompatibilidade entre os itens de despesa.

8.13. Além disso, a classificação orçamentária não produz qualquer efeito jurídico para fins de aplicação da modalidade cabível de licitação ou sua dispensa, conforme magistério de Marçal Justen Filho, (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª edição, pág. 266):

“A irrelevância da classificação orçamentária

Por outro lado, não é possível utilizar a classificação orçamentária, produzida para outros fins e sem nenhuma relevância legal para essa hipótese. Os critérios utilizados para fins orçamentários podem ser diversos e, mesmo, abranger diferentes objetos. Aplicar a regra poderia produzir resultados despropositados, tais como constranger a realização de concorrência para serviços autônomos de engenharia, apenas porque a rubrica orçamentária seria a mesma. Ou seja, quando se englobam certas despesas em um mesmo elemento de despesa orçamentária, o fundamento reside na necessidade de sistematização. Não há previsão acerca da necessidade de contratação única nem se pode imaginar que o legislador financeiro estava considerando o total de desembolsos como sujeito a tratamento unitário.

*Mais ainda, não há no texto legal qualquer indicação da relevância da classificação orçamentária do objeto para fins de conjugação de valores e determinação da modalidade cabível de licitação. Trata-se de inovação em face da Lei - inclusive no tocante às próprias normas de Direito Financeiro, **as quais não determinam que as rubricas orçamentárias produzem algum efeito jurídico para fins da fixação da modalidade cabível de licitação.**” (grifo nosso).*

Nota-se que, inobstante o TCU já haver utilizado o critério da rubrica orçamentária ou do subelemento de despesa como determinante de fracionamento, predomina hoje o entendimento de que, isoladamente, é insuficiente por ausência de previsão normativa. Sendo assim, prevalece a orientação de que a classificação orçamentária pode ser

importante indicativo para definição de objetos da mesma natureza, não sendo, todavia, critério absoluto, ainda mais no presente caso em que a primeira despesa (aquisição via ata de registro de preços), se deu no contexto do orçamento de eleições, distinto, por óbvio, do orçamento ordinário.

Depreende-se, portanto, que objetos caracterizados em subelementos de despesa distintos podem ser considerados como da mesma natureza para fins de constatação do valor. Por outro lado, objetos com mesmo subelemento de despesa, os quais não se identificarem pela sua homogeneidade, similaridade e/ou finalidade, não devem ser considerados de mesma natureza, afastando-se a hipótese da soma de seus valores, em conjunto, para avaliação do limite de valor para dispensa ou modalidade licitatória cabível.

In casu, cuida-se de duas contratações com **finalidades distintas**, repete-se. A primeira (processo 22.0.000009846-2) refere-se à aquisição de camisetas "em meia malha tamanhos M, G, GG, EG, 67% poliéster, 33% viscose" para "identificação de todos os colaboradores e colaboradoras da Justiça Eleitoral Goiana para as Eleições 2022", por meio de adesão à Ata de Registro de Preços nº 54/2022, do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, decorrente do Pregão Eletrônico n. 26/2022 (doc. 0317800). A segunda, tratada nestes autos, é concernente à aquisição de camisetas que serão usadas na "3ª Corrida pela Cidadania" as quais deverão ter "em cores monocromáticas, modelo T-SHIRT, confeccionada em tecido composto poliamida 100% (crepe poliamida)" - doc. 0358937.

Pelos motivos expostos, entende-se que não se trata de divisão de despesas de mesma natureza, tampouco de fracionamento para fuga de licitação.

2. Contratação Direta Como Exceção Legítima à Regra da Obrigatoriedade de Licitação

Superado esse tema, insta consignar que no Regime Jurídico Administrativo a regra é a obrigatoriedade de licitação, tanto para a aquisição de bens como para a prestação de serviços à Administração, como determina o art. 37, inciso XXI, da CF/88. *Ipsis litteris*:

Art. 37. *Omissis*:

(...)

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.

Por seu turno, o art. 2º, *caput*, da Lei 8.666/93, assim consigna:

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.

Muito embora a regra geral seja o deflagramento de licitação para a escolha do futuro contratado, assegurando-se, com isso, o princípio da isonomia e o da escolha da melhor proposta para a Administração, o próprio constituinte previu exceções a essa regra, como se vê da redação do inciso XXI, do art. 37, da Constituição Federal, acima transcrito.

Tanto a Lei 8.666/93 - com "trânsito" para a perda de vigência - quanto a nova Lei 14.133/21, prevêm as modalidades de contratação sem a realização de licitação prévia.

Sobre a contratação direta, assim disserta Marçal Justen Filho em sua obra "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", Dialética, 1999, pág. 215, *in verbis*:

"A supremacia do interesse público fundamenta a exigência, como regra geral, de licitação prévia para contratações da Administração Pública. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução dos interesses públicos. O procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício dos interesses públicos e não asseguraria a contratação mais vantajosa. Por isso, autoriza-se a Administração a adotar outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras. Essa flexibilidade não foi adornada de discricionariedade. **O próprio legislador determinou as hipóteses em que se aplicam os procedimentos licitatórios simplificados. Por igual, definiu os casos de não-incidência do regime formal de licitação. A contratação direta não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a atuação administrativa.** Nem se caracteriza em livre atuação administrativa. O administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar (ainda nesses casos) a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes." (Grifos nossos)

No caso em análise, nota-se que, dentre as propostas apresentadas e que atende aos requisitos da Lei de Licitações, a de menor preço é a da **Claudete de Fátima Bresolin Guarda (Clau Confecções), no montante de R\$ 14.650,00** (doc. 0350060).

Quanto ao enquadramento da despesa, verifica-se, ainda, que ADAAC, inicialmente, indicou a hipótese do art. 24, inciso II, da Lei 8.666/93 (doc. 0356124), o qual prevê a possibilidade de contratação direta mediante dispensa de licitação quando o valor da despesa corresponder a até dez por cento (10%) do limite previsto na alínea "a", do inciso II, do art. 23^[1], da mesma lei, ou seja, quando o custo da contratação corresponder a até R\$ 17.600,00, vejamos:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; ([Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998](#)).

Nesse sentido, verifica-se que o valor envolvido no ajuste está abaixo de R\$ 17.600,00, qual seja, R\$ 14.650,00, subsumindo-se, portanto, no limite previsto no art. 24, inciso II, da Lei 8.666/93.

No que se refere à pesquisa mercadológica visando aferir a vantajosidade da contratação, observa-se que, como noticiado pela ADAAC, o menor preço foi obtido a partir da coleta de orçamentos com empresas do ramo, tendo sido colacionadas algumas propostas, estando em consonância, pois, com a diretriz do Tribunal de Contas da União externada no Acórdão nº 2380/2013 – Plenário, *verbis*:

82. A jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 3.506/2009-1a Câmara, 1.379/2007-Plenário, 568/2008-1a Câmara, 1.378/2008-1a Câmara, 2.809/2008-2a Câmara, 5.262/2008-1a Câmara, 4.013/2008-1a Câmara, 1.344/2009-2a Câmara, 837/2008-Plenário e 3.667/2009-2a Câmara, **é no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade, consistindo essa pesquisa de um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos.** É necessária

a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações. (Original sem grifo)

3. Considerações Sobre o Termo de Referência

Em que pese descaber à Assessoria Jurídica adentrar na análise de aspectos técnicos relativos ao objeto que se pretende adquirir, a título de contribuição para minorar as dificuldades e riscos na execução do contrato, indica-se, a seguir, alguns pontos que, na visão desta Assessoria, oferecem oportunidade de aprimoramento e atenção da Unidade demandante.

No tocante ao cronograma para execução do contrato, fator relevante a se observar diz respeito à localização da empresa que ofertou o melhor preço (Veranópolis/RS), isso refletindo no prazo de tráfego da mercadoria, mormente tendo em vista que o evento está previsto para acontecer no dia 20 de novembro. Acrescente-se, ainda, a previsão de seis feriados (12, 24 e 28 de outubro e 1º, 2 e 15 de novembro) até a data do evento, reclamando reavaliação do cronograma sob esse aspecto e acerca dos prazos de envio de amostras, análise do material, aprovação ou reprovação do protótipo, recolhimento, prazo para correção, reenvio e recebimento definitivo. Note-se que são oito tipos de camisetas diferentes, quais sejam, t-shirt em quatro tamanhos, e baby look igualmente em quatro tamanhos, o que pode causar alguma demora na confecção.

Há de se atentar, ainda, ao fato de que se trata de uma dispensa de licitação, que, evidentemente, não tem a fase de lances, utilizada no termo de referência como termo inicial do envio das amostras.

Em relação ao quantitativo de camisetas a serem adquiridas, esta unidade entende que os autos se ressentem de justificativas robustas ou documentos que apoiem sua indicação.

Por fim, importa deixar registrado que esses autos permanecerem nesta Unidade por tempo superior ao habitual, porque buscou-se consenso com outras unidades quanto à subsunção da despesa, além de diálogo com a unidade técnica relativamente ao Termo de Referência.

4. Conclusão

À vista do exposto, esta Assessoria Jurídica da Secretaria-Geral não vislumbra óbice de natureza jurídica à contratação direta, via dispensa de licitação, da empresa **Claudete de Fátima Bresolin Guarda (Clau Confecções)**, para fornecimento de setecentas camisetas promocionais relativas à terceira edição do evento "A Corrida pela Democracia", no importe total de R\$14.650,00, previsto para acontecer no dia 20 de novembro de 2022, com fulcro artigo 24, inciso II, da Lei 8.666/1993, observada a comprovação das regularidades exigidas por lei no momento da emissão da nota de empenho e do pagamento.

Sub censura.

Uliana Marques de Carvalho
Assistente VI de Aquisições

Carlúcio José Vilela
Assessor Jurídico da Secretaria-Geral

Pedro Henrique Gomes Pereira de Souza Azzi
Secretário-Geral da Diretoria-Geral

[1] 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: [\(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#), [\(Vide Decreto nº 9.412, de 2018\)](#), [\(Vigência\)](#).

a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); [\(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#), [\(Vide Decreto nº 9.412, de 2018\)](#), [\(Vigência\)](#).

Decreto nº 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 compras e serviços não incluídos no inciso I:

a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);



Documento assinado eletronicamente por **Uliana Marques de Carvalho, TÉCNICO JUDICIÁRIO**, em 06/10/2022, às 15:16, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **CARLÚCIO JOSÉ VILELA, ASSESSOR(A)**, em 06/10/2022, às 15:29, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **PEDRO HENRIQUE GOMES PEREIRA DE SOUZA AZZI, SECRETÁRIO(A)-GERAL DA DIRETORIA-GERAL SUBSTITUTO(A)**, em 06/10/2022, às 17:45, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.tre-go.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0374774** e o código CRC **67A9C1FA**.
