



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES**  
**PROCURADORIA**

---

**PARECER JURÍDICO**

**Referência:** PROCESSO nº 365/2022

**Assunto:** Compra de bens/ dispensa de licitação/possibilidade/demonstração de imprevisibilidade/ requisitos.

**Interessado:** Diretoria Administrativa da Câmara de Ibatiba/ES.

**I- RELATÓRIO**

Trata-se consulta formulada pelo setor de Compras desta Casa de Leis, a respeito da possibilidade de se adquirir bem, através de dispensa de licitação, tendo em vista que anteriormente foi realizada compra de item semelhante, também através de dispensa.

Neste sentido, constam dos autos, mais precisamente em EVENTO Nº1, manifestação do Presidente desta Casa de Leis nos seguintes termos: “*AO SETOR DE COMPRAS DA CÂMARA MUNICIPAL, Cumprimento-o cordialmente, presta-se o presente para informar a Vossa Senhoria a necessidade de realizar contratação de empresa para aquisição e instalação de 01 aparelho de ar condicionado para a sala onde atualmente funciona o arquivo da Câmara. Justifica-se a aquisição visto que a Câmara Municipal acabou de passar por uma reforma, o serviço de contabilidade encontra-se na sala locada, entretanto foi encontrado problemas técnicos com o uso do sistema contratado da E&L, visto a necessidade de estar todos os computadores que utilizam localizados na mesma rede. A solução encontrada foi deslocar o arquivo para a sala locada e utilizar a sala para os servidores. Assim necessário a instalação do ar condicionado, visto que a sala não possui janelas. Considerando a justificativa apresentada, solicito que seja providenciado por este setor a contratação de empresa para referida contratação com a maior brevidade possível. No aguardo de uma especial atenção por parte deste conceituado setor, na oportunidade, apresentamos a V. Ex<sup>a</sup>. os nossos protestos de elevada e distinta consideração Atenciosamente, FERNANDO VIEIRA DE SOUZA =Presidente da Câmara=*”

No mais, constam ainda, manifestação do setor de compras com os seguintes dizeres: *Tendo em vista o requerimento da presidência e considerando que esta Câmara já realizou aquisição de um ar condicionado conforme processo 211/2022. solicito parecer sobre a possibilidade de compra dos objetos do referido processo através de dispensa de licitação, na forma da lei 8.666/93. atenciosamente, Bruna Folli*”

É o breve relatório.

**II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

Nota-se, conforme resumidamente já exposto no Relatório, tratar-se de questionamento a respeito da possibilidade ou não de se proceder a compra de bem, através de dispensa, tendo em vista que anteriormente já fora realizado procedimento de compra de item de mesma natureza, por dispensa de licitação.

Rua Luiz Crispim, 29, Centro, Ibatiba-ES, CEP: 29.395-000  
Telefone: (28) 3543-1806 E-mail: [administrativo@camaraibatiba.es.gov.br](mailto:administrativo@camaraibatiba.es.gov.br)



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES**  
**PROCURADORIA**

---

Quando se trata de referido tema, é fundamental que fique evidente no processo que a eventual compra, não está decorrendo da falta de planejamento do órgão em suas aquisições, o que por consequência poderia caracterizá-lo como irregular. Corroborando com este entendimento, são os dizeres de Priscila de Fátima da Silva, em artigo publicado no blog Zênite especialista em licitações e contratos, senão vejamos:

*“Quando se verifica que a Administração não estimou adequadamente suas despesas e realizou indevidamente a contratação por dispensa em razão do valor ou utilizou-se de modalidade diversa da adequada, fala-se em fracionamento indevido de despesas, conduta considerada irregular e passível de responsabilização. Nessa esteira, é o posicionamento do Tribunal de Contas da União em Resenha de Jurisprudência disponível em seu sítio oficial: “A ausência de realização de processo licitatório para contratações ou aquisições de mesma natureza, em idêntico exercício, cujos valores globais excedam o limite legal previsto para dispensa de licitação, demonstra falta de planejamento e implica fuga ao procedimento licitatório e fracionamento ilegal da despesa”.*

*(...)Outro importante aspecto relacionado à dispensa por baixo valor é a caracterização de fracionamento de despesa, o que caracterizaria a dispensa indevida. O fracionamento ocorre quando são realizadas, no mesmo exercício, de mais de uma compra direta de objetos de mesma natureza que, apesar de individualmente inferiores a R\$15.000,00 ou R\$8.000,00 (conforme o caso), ultrapassem o limite quando somadas. Nesse caso, cabe à Administração identificar o critério que defina se dois objetos são distintos ou se pertencem à mesma natureza, caso em que, juntos, compartilhariam um único limite de dispensa pelo valor. A aplicação da regra no caso concreto é problemática tendo em vista a inexistência de um critério objetivo capaz de definir se objetos distintos guardariam semelhança a ponto de serem considerados como de “mesma natureza”, sendo difícil afirmar quando a realização de mais de uma dispensa seria considerado mero parcelamento, e quando configuraria fracionamento da despesa (o que seria uma dispensa indevida). De forma inversa, existe clara orientação do TCU a respeito das situações em que estaria configurado o fracionamento de despesa, em*



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES**  
**PROCURADORIA**

---

grande parte caracterizado pela falta de planejamento de suas aquisições, conforme se verifica no Acórdão n.º 1.084/2007 do Plenário, e em muitos outros. b. Emergência ou Calamidade Pública (inciso IV) A partir do comando expresso do inciso IV, para que justifique a dispensa de licitação por situação emergencial, foram estabelecidas as seguintes condições, cumulativamente: Acórdão n.º 1.084/2007 Plenário Realize o planejamento prévio dos gastos anuais, de modo a evitar o fracionamento de despesas de mesma natureza, observando que o valor limite para as modalidades licitatórias é cumulativo ao longo do exercício financeiro, a fim de não extrapolar os limites estabelecidos nos artigos 23, § 2º, e 24, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993. Adote a modalidade adequada de acordo com os arts. 23 e 24 da Lei n.º 8.666/1993, c/c o art. 57, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993, de modo a evitar que a eventual prorrogação do contrato administrativo dela decorrente resulte em valor total superior ao permitido para a modalidade utilizada, tendo em vista a jurisprudência do Tribunal. (MANUAL DE COMPRAS DIRETAS DO TCU).

Conforme visto, o gestor deverá ter cautela para que, ao realizar compras através de dispensas de licitação, não reste configurado, o fracionamento indevido de despesas na forma como evidenciado acima.

A análise do texto supracitado, conjugado com a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, que serão citadas a seguir, nos permite verificar que, em determinadas situações, é viável afastar a configuração de irregularidades (fracionamento) em situação semelhante a questionada nos autos, desde que observados alguns procedimentos. Vejamos:

**PARECER/CONSULTA TC-028/2006**

**I. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA REALIZADOS EM LOCAIS DIVERSOS, COM VALORES INDIVIDUAIS ABAIXO DE QUINZE MIL REAIS: DISPENSA DE LICITAÇÃO - II. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA DE MESMA NATUREZA REALIZADOS NUM MESMO LOCAL: II. 1. REGRA: CONTRATAÇÃO ÚNICA; II.2. POSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DE VÁRIAS CONTRATAÇÕES DESDE QUE MANTIDA A MODALIDADE**

Rua Luiz Crispim, 29, Centro, Ibatiba-ES, CEP: 29.395-000

Telefone: (28) 3543-1806

E-mail: [administrativo@camaraibatiba.es.gov.br](mailto:administrativo@camaraibatiba.es.gov.br)



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES**  
**PROCURADORIA**

---

*LICITATÓRIA PERTINENTE AO VALOR DO CONJUNTO DOS EMPREENDIMENTOS ANUAIS; II.3. **POSSIBILIDADE DE PARCELAMENTO DE CONTRATAÇÕES EM MODALIDADES DE LICITAÇÃO MAIS SIMPLES OU AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO, QUANDO COMPROVADA IMPREVISIBILIDADE OU MAIOR VANTAGEM PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.***  
[...]

*“(...)Passamos, então, agora, a debater um possível parcelamento, aceitável em casos de vantajosidade para a Administração Pública. Dois casos, por exemplo, em princípio, poderiam ocasionar um parcelamento aceitável. Primeiro, nos casos em que possa haver um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, em conjunto com a ampliação da competitividade; segundo, em casos de eventos imprevisíveis. Vejamos tais situações, nas versões, respectivamente, dos eminentes juristas Jessé Torres Pereira Junior e Marçal Justen Filho, “verbis”: “A Lei nº 8.883/94 deslocou para o art. 23, §§ 1 e 2º, as normas que, na redação original da Lei nº 8.666/93, constituíam os §§ 1º e 3º do art. 8º, deixando claro ‘que o parcelamento é desejável sempre que assim o recomendem dois fatores cumulativos: o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade. Ocorrentes ambos, haverá conveniência para o interesse público em que se parcele...” (Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. 2003, p. 262) **“Se a contratação superveniente derivar de evento não previsível, porém, nenhum vício existirá em tratar-se os dois contratos como autônomos e dissociados.”** (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2004, p. 236) Alertamos, todavia, que essas possibilidades de fracionamento ora demonstradas, e outras possíveis, que poderão conduzir a várias licitações com modalidades mais simples ou, até mesmo, a ausências infundáveis de certames licitatórios, deverão ser precedidas de um planejamento administrativo que demonstrem, com motivação suficiente, a vantajosidade dos mesmos para a Administração Pública. CONCLUSÃO As obras e serviços de engenharia suscitados, quando realizados em locais diversos, e ainda, com valores abaixo, cada um deles, de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), dispensarão um prévio certame licitatório. Ao contrário, quando as obras e serviços de engenharia de uma mesma natureza forem realizados num mesmo local, a regra é que haja contratação única; podendo ocorrer, todavia,*



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES**  
**PROCURADORIA**

---

*várias contratações desde que mantida a modalidade licitatória pertinente ao valor do conjunto dos empreendimentos anuais; podendo, enfim, ocorrer, ainda, um parcelamento de contratações, com modalidades mais simples ou ausência das mesmas, desde que seja comprovada alguma imprevisibilidade, ou vantajosidade para a Administração Pública. Respeitosamente, esta é a nossa manifestação.*

**PARECER N° 2648/06, DA PROCURADORIA DE JUSTIÇA DE CONTAS:**

*“(...) Assim sendo, há de concluir que embora regra seja contratação única, é possível que ocorra várias contratações, desde que considerado o valor global. Possível também, parcelamento de contratações, com modalidades mais simples ou mesmo ausentes, se comprovada alguma imprevisibilidade ou vantagem para Administração Pública.”*

**REPRESENTAÇÃO. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS. FRACIONAMENTO DA COMPRA. DISPENSA DE LICITAÇÃO CONDICIONADA À IMPREVISIBILIDADE DA CONTRATAÇÃO. IRREGULARIDADE AFASTADA. SERVIÇOS DE LIMPEZA E DE COMUNICAÇÃO VISUAL. FRACIONAMENTO DAS CONTRATAÇÕES. SERVIÇOS DE CARÁTER PREVISÍVEL QUE DEVEM CONSTAR NO PLANEJAMENTO DA UNIDADE GESTORA. IRREGULARIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA.**

[...]

Conforme se depreende da leitura da legislação mencionada acima, é vedado o fracionamento do objeto da licitação com a finalidade estrita de deturpar o instituto da dispensa. É neste sentido o entendimento majoritário, tanto da doutrina quanto da jurisprudência contemporâneas.



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES**  
**PROCURADORIA**

---

Ocorre que a vedação ao fracionamento tem como uma de suas finalidades obrigar o administrador a realizar o devido planejamento da gestão pública, em obediência aos princípios da moralidade e da eficiência.

**Cumpre lembrar, porém, que há determinadas e escassas circunstâncias fáticas autorizadas da dispensa de licitação em razão da impossibilidade de previsão da necessidade de aquisição do bem ou do serviço. De maneira geral, essas circunstâncias se resumem às hipóteses descritas no inciso IV do art. 24 da Lei de Licitações. Neste sentido, Marçal Justen Filho, ao comentar o art. 24, I e II da mesma legislação, assim se posiciona:**

*A regra subordina a Administração ao dever de prever todas as contratações que realizará no curso do exercício. Não se vedam contratações isoladas ou fracionadas - proíbe-se que cada contratação seja considerada isoladamente, para fim de determinação do cabimento de licitação ou da modalidade cabível. **Se a contratação superveniente derivar de evento não previsível, porém, nenhum vício existirá em tratar-se os dois contratos como autônomos e dissociados.** (In. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15.ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 335/336)*

No caso em exame, deve ser considerado o fato de que os medicamentos adquiridos com dispensa de licitação, apesar de similares a outros fármacos de fornecimento corrente pela Administração, não faziam parte do cotidiano de compras, na medida em que foram destinados especificamente a pessoas carentes, em decorrência de solicitação da assistência social. Daí concluir-se, portanto, válidas as aquisições fracionadas **e afastada a irregularidade apontada.**

(TCE/SC-(processo: REP10/00571103ug/cliente: Prefeitura Municipal de Papanduva. interessado: Gerson Acácio Rauen. responsável: Luiz Henrique Saliba. assunto: irregularidades em despesas diversas).

Pelo exposto, para que não reste configurado o fracionamento indevido de despesas, ao se realizar a suscitada dispensa pleiteada nestes autos, deverá ser observado o seguinte:



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES**  
**PROCURADORIA**

---

- Os valores globais não poderão exceder o limite legal previsto para dispensa de licitação no mesmo exercício financeiro (objetos de mesma natureza);
- A contratação superveniente resulte de evento não previsível e/ou que demonstre vantagem para a Administração;

Nos autos verifico que foi aposta justificativa para a realização da compra nos seguintes termos: “*AO SETOR DE COMPRAS DA CÂMARA MUNICIPAL, Cumprimento-o cordialmente, presta-se o presente para informar a Vossa Senhoria a necessidade de realizar contratação de empresa para aquisição e instalação de 01 aparelho de ar condicionado para a sala onde atualmente funciona o arquivo da Câmara. Justifica-se a aquisição visto que a Câmara Municipal acabou de passar por uma reforma, o serviço de contabilidade encontra-se na sala locada, entretanto foi encontrado problemas técnicos com o uso do sistema contratado da E&L, visto a necessidade de estar todos os computadores que utilizam localizados na mesma rede. A solução encontrada foi deslocar o arquivo para a sala locada e utilizar a sala para os servidores. Assim necessário a instalação do ar condicionado, visto que a sala não possui janelas. Considerando a justificativa apresentada, solicito que seja providenciado por este setor a contratação de empresa para referida contratação com a maior brevidade possível. No aguardo de uma especial atenção por parte deste conceituado setor, na oportunidade, apresentamos a V. Ex<sup>a</sup>. os nossos protestos de elevada e distinta consideração Atenciosamente, FERNANDO VIEIRA DE SOUZA =Presidente da Câmara=*”

Isto posto, em que pese não ser de competência desta Procuradoria avaliar se a justificativa supracitada se amolda ou não em caso de imprevisibilidade, é notório que o requerente ao menos, anexou aos autos, a motivação para contratação (em que procura demonstrar a imprevisibilidade). Restando assim, a comprovação de que os valores globais para a compra do bem de mesma natureza, não ultrapassarão o limite global determinado para as compras através de dispensa de licitação.

Neste sentido, desde que o setor competente proceda na forma indicada neste Parecer, não vislumbramos óbices a referida aquisição.

É parecer.

Ibatiba, 30/08/2022.

---

**Leandro Santos Azeredo**  
**Procurador**  
**OAB/ES 16.231**