

TERMO DE JUSTIFICATIVA nº 18/2023 – CLC/DPE-PI

Processos SEI nº: 00303.003191/2023-51;

Objeto: Prestação de serviços de seguro para os veículos pertencentes à frota da Defensoria Pública do Estado do Piauí;

Pretensa Contratada: PORTO SEGURO COMPANHIA DE SEGUROS GERAIS;

Valor Estimado: R\$ 5.320,48 (cinco mil, trezentos e vinte reais e quarenta e oito centavos);

Possibilidade Legal: Dispensa de Licitação nº 011/2023, Artigo 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de demanda requerida pela Diretoria Administrativa - DADM, através do Memorando nº 053/2023 (8035096), no qual foi solicitada a autorização para contratação de seguro de veículos para 02 (duas) *pick-ups* Marca Nissan, a fim de atender às necessidades da Defensoria Pública do Estado do Piauí.

Na oportunidade, foram anexados aos autos:

- i) Justificativa (8039536);
- ii) Termo de Referência (8039834);
- iii) Pesquisa de Preços (8046274, 8819349 e 8841436);
- iv) Termo de Não Fracionamento de Despesa (8044527);
- v) Autorização para abertura da contratação direta e aprovação motivada do termo de referência (8061599 e 8933927);
- vi) Portaria GDPG nº 319/2023 (8087098) que instituiu a Comissão Permanente de Licitação da DPE-PI;
- vii) Despacho nº 546/2023 e nº 717/2023 oriundos da Coordenação de Licitações e Contratos (8178949 e 8929794);
- viii) Demonstrativo dos valores empenhados no corrente ano para o subelemento de despesa afeto à pretensa contratação (8895774 e 8897341);
- ix) Termo de Não Fracionamento de Despesa readequado (8910989 e 8915666);
- e
- x) Previsão de recursos orçamentários, com indicação das respectivas rubricas (8940984 e 8941949);
- xi) Despacho nº 69/2023 (9135926) proveniente da Assessoria Jurídica;
- xii) Pesquisa de Preços atualizada (9308515 e 9308766).

A Justificativa (8039536) apresentada pela Diretoria Administrativa – DADM esclarece que é preciso realizar a contratação tendo em vista a:

[...]

Prestação de serviços destinados a manter seguros os veículos oficiais da Defensoria Pública do Estado do Piauí, uma vez que pelas atividades desenvolvidas estão suscetíveis de riscos (como roubos e furtos) e eventuais sinistros; e

A contratação de seguro objetiva proteger o patrimônio público, prevenindo risco e eventuais sinistros que podem causar enorme dispêndio ao erário e garantir que este órgão e terceiros sejam indenizados na eventual ocorrência de tais sinistros.

Considerando a recente aquisição dos veículos e com o dever de garantir o patrimônio da Instituição, faz-se necessário a contratação de seguro veicular contra danos causados pela natureza e contra acidentes.

Importante destacar, ainda, que além dos deslocamentos destes veículos dentro de Teresina para a participação em ações, projetos, audiência e eventos cujo papel da Defensoria é indispensável.

Ademais, faz-se necessário também devido ao grande número de viagens por todo o estado e pelo município que estes deverão realizar sendo imprescindível a contratação de seguro veicular para cobrir os possíveis danos a estes causados.

Encaminhado os autos à Defensora Pública Geral do Estado do Piauí – DPG/DPE-PI, para deliberação acerca da presente contratação, sobreveio a decisão no Despacho nº 2484/2023 (8061599) com a aprovação do procedimento.

Após detida análise, esta Coordenação emitiu o Despacho nº 546/2023 (8178949), no qual foram apontadas sugestões quanto à Pesquisa de Preços apresentada (8046274), bem como o Despacho nº 717/2023 (8929794), em que se elencou a necessidade de adequação do Despacho nº 2484/2023 (8061599), a fim de constar a aprovação motivada do Termo de Referência (8039834).

Em atendimento aos precitados despachos, a DADM apresentou as elucidações necessárias (8688877), colacionando ao feito nova Pesquisa de Preços acompanhada da relação de fornecedores que foram consultados (8819349 e 8841436), ao passo em que, subsidiada pela Coordenação de Orçamentos e Finanças (8895774 e 8897341), formulou Termo de Não Fracionamento de Despesa readequado (8915666). Além disso, a DPG/DPE-PI indicou no Despacho nº 3879/2023 (8933927) a aprovação motivada do Termo de Referência.

Registra-se que os autos foram remetidos à Assessoria Jurídica, que ressaltou a necessidade de atualização da Pesquisa de Preços, a qual foi adequada pela DADM (9308515).

Cumprido informar que após o exame que será feito por esta comissão, o processo deverá ser submetido à análise jurídica da modalidade e cláusulas contratuais pela Assessoria Jurídica da DPE/PI e posterior ratificação da autoridade superior ordenadora da despesa.

É o relatório.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO: DISPENSA PELO VALOR PARA CONTRATAÇÃO DE OUTROS SERVIÇOS E COMPRAS COM FULCRO NO ART. 24, INCISO II, DA LEI Nº 8.666/93

As compras e contratações das entidades públicas seguem obrigatoriamente um regime regulamentado por Lei e, nesse sentido, o principal fundamento que preza por esta iniciativa é o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, que norteia a forma como a Administração Pública contratará com o setor privado e, assim, determina que as obras, os serviços, as compras e as alienações devem ocorrer por meio de licitações.

A licitação foi o meio encontrado pela Administração Pública, para tornar isonômica

a participação de interessados em procedimentos que visam suprir as necessidades dos órgãos públicos acerca dos serviços disponibilizados por pessoas físicas e/ou pessoas jurídicas nos campos mercadológicos distritais, municipais, estaduais e nacionais, assim como para obter a proposta mais vantajosa às contratações.

Para melhor entendimento, vejamos o que dispõe o inciso XXI do artigo 37 da CRFB/88:

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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI – ressaltados 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 econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.” (Grifo nosso).

Com o fito de regulamentar o exercício dessa atividade foi criada a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, comumente denominada de Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Em consonância ao comando constitucional, o art. 2º da precitada lei delinea que:

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.**” (Grifo nosso).

Nota-se que o objetivo da licitação é contratar a proposta mais vantajosa, primando pelos princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade, moralidade e publicidade.

Contudo, o legislador previu situações em que o procedimento licitatório poderia ser dispensado ou inexigível, permitindo-se, dessa forma, a contratação direta de produtos e serviços, respeitados os requisitos legais. São as chamadas contratações diretas, as quais podem ser efetivadas por meio da modalidade de dispensa ou por inexigibilidade de licitação, insertas nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93.

É oportuno consignar que o artigo 24, II, da Lei nº. 8.666/93 prescreve que é dispensável a licitação quando o valor para compras e contratação de serviços for de até 10% (dez por cento) do valor estipulado no art. 23, II, “a”, alterado pelo Decreto nº 9.412/2018, *in verbis*:

Lei nº. 8.666/93

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);

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;

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:

[...]

II - Para comprase serviços não incluídos no inciso I:

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

Como leva a lição do autor Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

A dispensa da licitação, em primeiro lugar, fundamenta-se no valor reduzido (estimado) do futuro contratado, na forma do art. 24, I e II, da Lei 8.666/1993.115. O objetivo do legislador foi atender aos princípios da economicidade e da eficiência administrativa, evitando que os custos econômicos do processo de licitação ultrapassem os benefícios que serão alcançados com a futura contratação.

Por sua vez, consoante o saudoso e consagrado doutrinador Marçal Justem Filho, veja-se:

A dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre os particulares, a licitação afigura-se objetivamente incompatível com os valores norteadores da atividade administrativa.

[...]

A pequena relevância econômica da contratação não justifica gastos com uma licitação comum.

[...]

A lei determinou que as formalidades prévias deverão ser proporcionais às peculiaridades do interesse e da necessidade pública. Por isso, tanto mais simples serão as formalidades, e mais rápido o procedimento licitatório quando o valor a ser despendido pela Administração Pública.¹

É sabido que a realização de licitação gera ônus para a Administração, de modo que referido custo, em algumas situações, não justificaria seus benefícios. Assim, o legislador entendeu que, em razão do pequeno valor a ser contratado, não seria plausível a realização de licitação.

Do que resai dos autos, verifica-se que o valor proposto a ser contratado tem seu total estipulado em R\$ 5.320,48 (cinco mil, trezentos e vinte reais e quarenta e oito centavos), restando, portanto, atendido o limite máximo permitido para a contratação por dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

Diante do valor de baixa monta, a DPE-PI fará uso da faculdade posta pela Lei nº 8.666/93 para fazer a contratação de maneira direta, obedecendo ao mesmo tempo aos princípios administrativos como da economia, transparência, julgamento objetivo,

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 301.

impessoalidade, entre outros.

III. DA NÃO OCORRÊNCIA DA FRAGMENTAÇÃO DE DESPESA

É premente ainda tecer comentários sobre a eventual fragmentação de despesa, o que ensejaria afronta ao recomendado pela lei de licitações.

O fracionamento caracteriza-se quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa ou para efetuar contratação direta. Destarte, nas compras deverão ser respeitadas as quantidades a serem adquiridas em função do consumo estimado, exigindo-se, para tanto, planejamento, o qual deve observar o princípio da anualidade do orçamento.

Logo, não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida pelo total da despesa no ano, quando isto for decorrente da falta de planejamento (TCU, 2010, p. 105).

Nessa perspectiva, o autor Rafael Carvalho Rezende Oliveira assinala:

É importante notar que a norma não autoriza que o fracionamento das contratações acarrete a dispensa de licitação. Frise-se que a lei não veda genericamente o fracionamento das contratações, mas apenas a utilização do fracionamento com o intuito de dispensar a licitação. Em casos de contratações homogêneas, com objetos similares, deve ser levado em consideração o valor global dessas contratações.

Sobre a contratação indevida sem a observância do procedimento licitatório, fracionando as despesas, Jorge Ulysses Jacoby Fernandes, em sua obra *Contratação Direta sem Licitação*², menciona o posicionamento do Tribunal de Contas da União, segundo o qual: “O parcelamento de despesa, quer com o objetivo de evitar modalidade mais ampla de licitação, quer com o de possibilitar-lhe a dispensa, constitui infração legal” (...) e também o TCU firmou entendimento de que “as compras devem ser estimadas para todo o exercício e há de ser preservada a modalidade correta para o objeto total, que agruparia todos os itens.”.

Essa orientação foi consagrada também em publicação oficial do TCU intitulada *Licitações e Contratos – Orientações e jurisprudência*, senão vejamos:

É vedado o fracionamento de despesa para adoção de dispensa de licitação ou modalidade de licitação menos rigorosa que a determinada para a totalidade do valor do objeto a ser licitado. (TCU, 2010, p.105)

Realize o planejamento prévio dos gastos anuais, de modo a evitar o fracionamento de despesas de mesma natureza, observando que o valor limite para as modalidades licitatórias é cumulativo ao longo do exercício financeiro, a fim de não extrapolar os limites estabelecidos nos artigos 23, § 2º, e 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão 1084/2007 Plenário, p.107)

No caso sob análise, a Diretoria Administrativa anexou aos autos Termo de Não Fracionamento de Despesa (8915666), no qual afirmou: “*em respeito ao planejamento do*

² JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Contratação direta sem licitação**. 5. ed. Brasília: Brasília Jurídica, p. 154-159.

exercício, ainda não houve nenhuma nova contratação referente a seguro veicular para veículos institucionais desta Defensoria.”.

Desta feita, a despesa poderá ser realizada de pleno direito, embora seja oportuno indicar a necessidade de cumprimento das disposições da Lei nº. 4.320/64, no que diz respeito ao cumprimento do estágio da despesa que consiste no regular empenhamento, liquidação e final pagamento.

IV. DA ESCOLHA DO FORNECEDOR

A empresa **PORTO SEGURO COMPANHIA DE SEGUROS GERAIS** foi escolhida tendo em vista que faz parte do ramo pertinente ao objeto demandado (9312605), apresentou certidões de regularidade fiscal, trabalhista e de idoneidade (9312605), obedecendo, assim, aos requisitos legais para a contratação. Ademais, ofertou o menor preço global dentre aqueles que participaram da pesquisa de preços (9308515), o que caracteriza a proposta mais vantajosa à Administração Pública.

V. DA JUSTIFICATIVA DO PREÇO

Importante destacar que a Lei 8.666/93, em seu art. 26, parágrafo único, inciso III, determina a apresentação de justificativa de preço nos processos de dispensa e inexigibilidade. A justificativa de preço será essencial para comprovar que o preço ajustado é compatível com o valor praticado pelo mercado, quer seja em qualquer procedimento licitatório, procedimento de contratação (como nas prorrogações de contratos), ou nas contratações diretas, dispensáveis ou inexigíveis.

Nesta senda, no caso de dispensa de licitação, uma das formas legítimas para justificar o preço seria a juntada aos autos do processo, de pelo menos 03 (três) propostas, conforme o art. 6º da Instrução Normativa nº 73, de 05 de Agosto de 2020.

Este vem sendo o posicionamento do Tribunal de Contas da União, a exemplo do que foi decidido pelo Plenário daquela Egrégia Corte através do Acórdão n.º 1.565/2015, conforme a seguir transcrito:

A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: **(i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima;** (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas. (Grifo nosso).

Todavia, em que pese o empenho da Diretoria Administrativa para obter 03 (três) ou mais cotações distintas referentes ao objeto contratual em debate, conforme evidenciam os demonstrativos da busca ampla e exaustiva realizada (8841436), não se logrou êxito.

Ocorre que na primeira pesquisa foram anexados 03 (três) orçamentos: 02 (dois) provenientes da empresa Porto Seguro (8046274, p. 01-09 e p. 11-19) e 01 (um) da empresa Mapfre (8046274, p. 10); já na segunda pesquisa de preços foi juntado novo orçamento atrelado também à empresa Porto Seguro (8819349).

Desta feita, a Diretoria Administrativa salientou a situação acima narrada (8688877) e, nessa toada, apresentou a justificativa necessária para continuidade da contratação na forma do §4º do art. 6º da IN nº 73/2020, alegando, em síntese:

Diante disso, em razão da urgência para colocar os veículos em uso, o que fica vinculado necessariamente a cobertura de seguro, bem como levando em consideração que as providências cabíveis a esta Diretoria foram tomadas e não obtiveram retorno por razões externas, entendemos ser razoável o prosseguimento do presente processo com os orçamentos do documento SEI 8046274.

Por sua vez, após deliberações da Assessoria Jurídica (9135926), foi juntada pela Diretoria Administrativa, a Pesquisa de Preços atualizada (9308515), justificando-se a exclusão do orçamento da Porto Seguro Companhia de Seguros Gerais, por intermédio da Consisus Corretora de Seguros Ltda EPP (9307740 e 9308766).

Nessa perspectiva, pode-se relacionar os seguintes orçamentos:

- **R\$ 5.320,48 (cinco mil, trezentos e vinte reais e quarenta e oito centavos)** apresentado pela empresa **PORTO SEGURO COMPANHIA DE SEGUROS GERAIS**, por intermédio da **MM PIMENTEL CORRETORA DE SEGUROS LTDA**;
- **R\$ 5.628,36 (cinco mil, seiscentos e vinte e oito reais e trinta e seis centavos)** apresentado pela empresa **PORTO SEGURO COMPANHIA DE SEGUROS GERAIS**, por intermédio da **SEGURA FÁCIL CORRETORA DE SEGUROS LTDA**;
- **R\$ 17.000,00 (dezesete mil reais)** apresentado pela empresa **MAPFRE SEGUROS GERAIS S/A**.

Pela análise das propostas, constata-se que a empresa **PORTO SEGURO COMPANHIA DE SEGUROS GERAIS**, por intermédio da **MM PIMENTEL CORRETORA DE SEGUROS LTDA**, apresentou o melhor preço, qual seja, o montante de **R\$ 5.320,48 (cinco mil, trezentos e vinte reais e quarenta e oito centavos)**, sendo este o valor da contratação.

E a despeito de qualquer vedação que se possa imaginar, o próprio TCU consolida o entendimento de que alguns princípios podem ser mitigados em detrimento de outros, ao tempo que se nota claramente a preponderância do princípio da economicidade, senão vejamos:

Diante do caso concreto, e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios. (Acórdão 119/2016-Plenário)

O disposto no caput do art. 41 da Lei 8.666/1993, que proíbe a Administração de descumprir as normas e o edital, deve ser aplicado mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, **dentre eles o da seleção da proposta mais vantajosa**. (Acórdão 8482/2013-1ª Câmara) (Grifo nosso).

Ademais, o objeto contratual a ser prestado pela empresa não apresenta diferenças, quanto às especificações, que venham a influenciar na escolha, ficando a seleção sujeita



apenas à verificação do critério de menor preço, podendo, assim, a Defensoria Pública do Estado do Piauí prosseguir com a contratação sem qualquer afronta à lei de regência dos certames.

VI. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, entende-se, para o caso em apreço, que é possível a contratação através de dispensa de licitação, que deverá ser celebrada com base no art. 24, II, da Lei nº 8.666/93, desde que:

- i) Encaminham-se os presentes autos para o setor jurídico.

Eis a Justificativa, Salvo Melhor Entendimento.

Teresina (PI), 25 de setembro de 2023.

**BIANCA PEREIRA
DE
SOUZA:04592893
301**

Assinado digitalmente por BIANCA PEREIRA DE SOUZA:04592893301
ND: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=presencial, OU=08839135000157, OU=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, OU=ARATUPI, OU=RFB e-CPF A3, CN=BIANCA PEREIRA DE SOUZA:04592893301
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização: 1411.Bianca
Data: 2023.09.25 13:03:15-03'00'
Font: PDF-Reader Versão: 12.1.1

Bianca Pereira de Souza
Coordenadora da CPL/CLC DPE/PI

Aprovado por:

Carla Yáscar Bento Feitosa Belchior
Defensora Pública Geral do Estado do Piauí