

Dispensa de licitação em razão do valor: análise dos impactos no Decreto nº 9.412/2018 em Municípios do Estado de Goiás

Henriques Turíbio

Especialista em Gestão e Políticas Públicas pela Faculdade Araguaia. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e em Ciência da Computação pela Faculdade Objetivo. Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). *E-mail*: henriquesmt@gmail.com.

Fabício Motta

Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Vice-Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (UFG). Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). *E-mail*: fabriciomotta@gmail.com.

Resumo: O presente artigo analisa o impacto do reajuste de valores máximos permitidos para a contratação de serviços por meio de dispensa de licitação por valor. O estudo foi realizado com apoio de estatística descritiva e metodologia de análise exploratória de dados, meio pelo qual se constatou que a média dos valores contratados com fundamento na dispensa por valor sofreu variação muito acima da inflação do ano em que se realizou a atualização. Pode-se concluir que há indícios de majoração acima da inflação na contratação de serviços, indicando que um estudo sobre os objetos efetivamente contratados por dispensa deve ser realizado a fim de identificar se a majoração de preços é justificada ou não.

Palavras-chave: Contratos. Dispensa de licitação. Contratação direta.

Sumário: **1** Introdução – **2** Licitação pública e as exceções à obrigatoriedade de licitar – **3** Análise de dados: seleção do objeto de estudo – **4** Análise de dados: estudo comparativo – **5** Conclusão – Referências

1 Introdução

O contrato administrativo pode ser visto, em sentido amplo, como instrumento por meio do qual a Administração Pública busca a satisfação de

necessidades (bens e serviços) ou a oferta de comodidades para os cidadãos, tendo sempre presente a indelével missão de realizar o interesse público. O procedimento licitatório prévio à contratação pública é instrumento para a consecução dos fins de interesse público subjacentes ao contrato administrativo e, por essa razão, possui regime jurídico marcado pela incidência de princípios que não se manifestam – ou, pelo menos, não se manifestam de mesma forma – nos contatos celebrados entre particulares.

Assim como o contrato, a licitação pública também possui função regulatória – é possível utilizar o poder de compra estatal de forma estratégica para alcançar finalidades públicas não necessariamente ligadas às prestações contratuais específicas.¹ No mesmo sentido, é possível estabelecer regras nos procedimentos concorrenciais que fomentem determinadas entidades ou práticas desejáveis para o interesse público, desenvolvimento econômico e bem-estar da sociedade.

Este artigo cuida da análise de hipótese de contratação direta, sem licitação, em razão do pequeno valor envolvido. Trata-se de permissivo legal – art. 24, II, da Lei nº 8.666/93 – de imensa utilização por se configurar como hipótese que confere flexibilidade ao gestor no momento de planejamento das contratações e também da seleção do futuro contratado. Com efeito, as dispensas de licitação regidas pelo citado dispositivo levam em consideração os custos do procedimento de seleção frente ao

¹ O contrato administrativo pode ser também encarado como instrumento estratégico integrado em uma política pública. Antônio Flávio de Oliveira e Fabrício Motta tratam da questão na abordagem conhecida como *ciclo das políticas públicas*: no ciclo proposto, a fase de *elaboração de programas e decisão* implica identificar e escolher alternativas, avaliando opções e estratégias, após a introdução do problema na pauta da Administração Pública. Um exemplo a respeito dos diversos elementos e estratégias: o art. 179 da Constituição da República estabelece que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei”. A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, pode ser considerada o eixo normativo essencial da política pública voltada ao desenvolvimento e valorização da microempresa e empresa de pequeno porte, em atendimento ao comando constitucional. A lei contém uma série de dispositivos que materializam a política pública de tratamento favorecido nos campos tributário, trabalhista e previdenciário, além de acesso a crédito e à justiça. Um dos instrumentos criados pela lei, integrante da política pública, é o regime preferencial para participação nas aquisições públicas. Com efeito, o capítulo V da lei complementar estabelece regras voltadas a incentivar a contratação, pelo Estado, de microempresas e empresas de pequeno porte. *Direcionar o poder de compra do Estado para favorecer as microempresas e empresas de pequeno porte*, por meio de contratações, é *uma das estratégias* utilizadas na política pública referida, ao lado de distinções no regime trabalhista, previdenciário e tributário. Na concepção desenhada, os *arranjos contratuais* foram considerados e inseridos como *elementos, partes integrantes, de determinada política pública*. Arranjos contratuais variados, desta forma, aparecem como ferramentas ou estratégias juridicamente reguladas, utilizadas para a consecução das finalidades específicas em determinada política pública.

valor do contrato em disputa. Para que se tenha uma ideia da relevância prática da questão, em consulta ao Portal de Compras Governamentais do Governo Federal, foi possível identificar, no exercício de 2019, a realização de gastos no valor total de R\$883.679.255,00 mediante dispensas de licitação fundamentadas no art. 24, II, da Lei nº 8.666/93 (em um universo de R\$14.812.457.437,00 gastos, no mesmo exercício, em contratações diretas, sem licitação, abrangendo todas as modalidades possíveis).²

Os valores para dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93 foram estabelecidos pela Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998. No decorrer do ano de 2018, o Governo Federal editou o Decreto nº 9.412/2018 para a atualização dos valores para modalidades licitatórias que, por serem referências para os limites das dispensas em razão do valor, acarretaram na atualização também desses últimos. Passados mais de 20 anos da última atualização, o reajuste aplicado foi significativo: mais precisamente, a atualização elevou os valores até então vigentes em 120% (cento e vinte por cento). Para além dessa atualização realizada, hoje se encontra em avançado estágio de discussão, no Congresso Nacional, o projeto da nova lei de licitações, que na redação em tramitação traz nova atualização dos valores limites para as dispensas, majorando-os em cerca de três vezes os valores já atualizados pelo Decreto nº 9.412/2018.

Nesse contexto, é oportuno empreender esforços para compreender os efeitos práticos que a atualização, já em vigor, provocou nas contratações realizadas pela Administração Pública. Assim, o presente estudo tem o objetivo principal de identificar o comportamento dos preços nas dispensas por valor realizadas pelos Municípios do Estado de Goiás, após a atualização dos valores limites por intermédio do citado Decreto Federal.

O trabalho de pesquisa se apoiou na *vertente jurídico-sociológica*, que, nas palavras de Miracy Gustin e Maria Tereza Fonseca Dias,

[...] propõe-se a compreender o fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo. Analisa o Direito como variável dependente da sociedade e trabalha com as noções de eficiência, eficácia e efetividade das relações direito/sociedade. Preocupa-se com a facticidade do Direito e com as relações contraditórias que o próprio Direito estabelece com os demais campos: sociocultural, político e antropológico (GUSTIN; DIAS, 2015, p. 22).

O amparo em tal vertente decorre diretamente do objetivo da pesquisa supracitado. Ao reconhecer que a norma tem a capacidade de

² Dados pesquisados em: BRASIL. Dados Abertos – Compras Governamentais. Disponível em: <http://compras.dados.gov.br/docs/home.html>, mediante utilização da API “compras sem licitação” (http://compras.dados.gov.br/docs/compraSemLicitacao/v1/compras_sllicitacao.html).

modificar diretamente os negócios por ela regulados, a pesquisa buscará conhecer seus impactos na relação direito e sociedade. Para o alcance do objetivo proposto neste estudo, no campo da pesquisa jurídica, foi aplicado o raciocínio dedutivo, através do emprego de investigação jurídico-descritiva, também chamada de jurídico-diagnóstico, que consiste numa “abordagem preliminar de uma problema jurídico”, em que se pode identificar características, percepções e descrições sobre o problema abordado (GUSTIN; DIAS, 2015, p. 27).

Para isso, inicialmente foi realizada a delimitação teórica dos objetos sob análise, passando-se ao estudo empírico com análise de dados disponíveis nos sistemas de informação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). Para tanto, utilizou-se de estatística descritiva e metodologia de análise exploratória de dados nas contratações fundamentadas em dispensas de licitação por valor, nos municípios do Estado de Goiás, comparando-se períodos anteriores e posteriores à atualização.

Para a realização deste trabalho foi necessária a colaboração do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, por meio de acesso aos sistemas de informação, que possibilitou a obtenção dos dados utilizados no estudo empírico. Também foram utilizadas ferramentas de tecnologia da informação para processamento e análise de dados, tendo em consideração o grande volume destes.

2 Licitação pública e as exceções à obrigatoriedade de licitar

A licitação é regra na seleção de interessados em contratar com o Poder Público. Diferentemente da ampla liberdade conferida aos particulares quando desejam realizar contratações para satisfação de suas necessidades, a Administração Pública deve realizar procedimento licitatório, caracterizado como ato administrativo formal³ e classificado como “procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido” (MELLO, 2014, p. 532), para a seleção de interessados em com ela contratar, conforme disposição expressa da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.⁴

De tal forma, o primeiro conceito que nos interessa é o de *licitação pública*, definido por Celso Antônio Bandeira de Mello como:

[...] procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões,

³ Art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

⁴ Art. 37, XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente (MELLO, 2014, p. 532).

Restringindo a análise aos contratos regidos pela Lei nº 8.666/93, pode-se afirmar que a partir da seleção realizada pelo procedimento licitatório, a Administração celebra os contratos para satisfação de suas necessidades, sempre condicionada pelo interesse público. O contrato, nessa visão, é o instrumento para satisfação da necessidade; e a licitação, o meio para seleção do futuro contratado.

A Constituição da República estabelece presunção relativa de que a licitação, enquanto regra, é o procedimento necessário e adequado para a seleção do futuro contratado. Essa interpretação pode ser conferida ao art. 37, inciso XXI,⁵ ao ressaltar do dever de licitar somente os casos especificados na legislação. Dessa forma, há necessidade de expressa autorização legal para afastar a obrigatoriedade do procedimento licitatório prévio. Trata-se das hipóteses conhecidas como *contratação direta*, ou seja, não precedidas previamente de certame competitivo.

A mais evidente exceção à obrigatoriedade de licitar é a inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição. Essa exceção é disciplinada pelo art. 25 da Lei nº 8.666/93, em que é expresso um rol exemplificativo de situações em que é reconhecida a inviabilidade de competição. Na lição de Marçal Justen Filho:

A função paradigmática dos incisos do art. 25 conduz à convicção de que o conceito jurídico normativo de inviabilidade de competição não se identifica com a tradução literal e estrita do significado das palavras. Trata-se de conceito muito mais amplo. A inviabilidade de competição se configura não apenas quando a ausência de pluralidade de alternativas afasta a possibilidade de seleção. Pode configurar-se inviabilidade de competição, para os fins do art. 25 da Lei nº 8.666, mesmo quando existirem no mercado inúmeros particulares em condições equivalentes de desempenhar a prestação necessária à satisfação do interesse público. A inviabilidade de competição também se verificará nos casos em que houver impossibilidade de seleção entre as diversas alternativas segundo um critério objetivo ou quando o critério da vantajosidade for incompatível com a natureza da necessidade a ser atendida (JUSTEN FILHO, 2003).

Além das hipóteses de licitação inexigível, há as situações em que apesar de ser possível a competição, não há utilidade na realização do

⁵ Art. 37. [...] 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.

procedimento licitatório, sob pena de se ter o interesse público comprometido. Tais casos serão subsumidos nas hipóteses conhecidas como *licitação dispensada* (art. 17 da Lei nº 8.666/93) e *dispensável* (art. 24).

A Administração Pública, na busca de consecução de seus fins, deve atender a um variado plexo de valores juridicamente assegurados, de forma que a garantia à impessoalidade e isonomia – alguns dos valores alcançados por meio da licitação pública – não pode ignorar os demais valores ou reflexos do interesse público. Para casos antecipadamente previstos de existência de conflito entre reflexos ou nuances do interesse público, o legislador decidiu de antemão a prioridade a ser conferida: nessas situações, a lei permite afastar o procedimento licitatório (e, com ele, o privilégio aos princípios centrais da licitação, notadamente isonomia e economicidade) e em prol da contratação direta. As autorizações legais não compactuam com “discriminações disparatadas”, tampouco como permissivo para que a Administração aja “de modo arbitrário”, pois o que sucederá é a aplicação de uma isonomia enfraquecida e em alguma medida poderá ocorrer tratamento desigual, sem que isso acarrete em derrogação por completo desses princípios (NIEBUHR, 2015, p. 38).

Nesse sentido, classicamente as *licitações dispensadas* são assim chamadas porque a própria Lei dispensou a realização da licitação, ainda que viável a competição entre os interessados. De tal forma, essas hipóteses escapam à discricionariedade decisória do gestor, se diferenciando das situações de dispensa de licitação em razão da facultatividade desta última.

A *dispensa de licitação*, por seu turno, está regulada no art. 24 da Lei nº 8.666/93. Maria Sylvia Zanella Di Pietro separa as hipóteses de dispensas em quatro categorias: a) em razão do pequeno valor; b) em razão de situações excepcionais; c) em razão do objeto; e d) em razão da pessoa (DI PIETRO, 2017, p. 435). O primeiro grupo, objeto de maior atenção deste estudo, se refere aos casos em que o baixo valor permite que o administrador dispense a realização do procedimento licitatório. As situações excepcionais se referem a casos como guerra, grave perturbação da ordem, emergência, calamidade pública, entre outros. Alguns objetos conferem também a faculdade ao gestor público de não licitar sua contratação, são alguns exemplos: compra ou locação de imóveis, hortifrutigranjeiros, obras de arte, etc. E, em razão da pessoa, as licitações também poderão ser dispensadas, em casos que sejam parte no contrato: outros órgãos ou entidades que integram a Administração Pública e que tenham sido criados para o fim específico de fornecer os bens ou serviços de interesse de pessoa jurídica de direito público interno sujeita à Lei de Licitações, instituições brasileiras de pesquisa, ensino e desenvolvimento institucional, entre outras.

As situações descritas, agrupadas por serem exceções à obrigatoriedade de licitar trazidas pela legislação, são todas espécies do gênero *contratação direta*. Apesar de serem exceções à exigência da licitação, as contratações diretas são, quantitativamente, os procedimentos de realização de despesa pública mais realizados e, assim, são responsáveis por elevados percentuais dos gastos públicos dos Entes Federativos. Ao citar estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Irene Nohara destaca o expressivo vulto dos gastos originados com contratações direta na União:

Houve um tempo em que, não obstante o tratamento constitucional, no plano fático, segundo se noticiava, a União chegava a gastar 60% dos seus recursos destinados a pagar os contratos em contratações sem licitação, isto é, em contratações diretas, o que gerava dúvidas sobre se a licitação seria mesmo regra ou exceção; todavia, dados mais atualizados do Ipea apontam para 34,36% de contratações diretas, o que ainda é um número elevado, se comparado, por exemplo, com os 14% da União Europeia (NOHARA; CÂMARA, 2014).

Em consulta ao Portal de Compras do Governo Federal⁶ é possível colher os seguintes dados: no exercício de 2018, foram realizados na administração federal 189.825 processos de compras, sendo 113.644 (59,86%) realizados por intermédio de dispensa de licitação e 24.309 (12,80%) por inexigibilidade. Tais dados questionam a efetividade da regra legal segundo a qual licitação é regra, contratação direta é exceção. Esses índices revelam a importância que esses atos possuem na execução do orçamento público, tornando ainda mais necessário que estudos sejam realizados sobre essas contratações, inclusive para fins de seu aperfeiçoamento.

2.1 Procedimento para contratação direta

As normas infraconstitucionais fixam os procedimentos a serem observados para a realização de contratações diretas, a fim de preservar o interesse público e de assegurar aos interessados as mesmas oportunidades de disputá-lo, sendo compostos por vários atos distintos, todos formais (NIEBUHR, 2015, p. 77). A formalidade dos atos administrativos para seleção de interessados em contratar com a Administração Pública é expressamente prevista na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, conforme inteligência do art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

As hipóteses de exceção à obrigatoriedade de licitar obedecem a rito mais simplificado e célere. De qualquer maneira, o procedimento objetiva

⁶ BRASIL. Painel de compras. Disponível em: <http://paineldecopras.economia.gov.br/processos-compra>.

assegurar a observância do conteúdo essencial dos princípios que informam as atividades da Administração, notadamente isonomia, interesse público e publicidade. A maior simplicidade do procedimento objetiva conferir à ação administrativa o mínimo necessário para descaracterizar ampla discricionariedade ou arbítrio, pois o interesse público permanece o norte da contratação pública.

De tal forma, a Administração Pública precisará definir o objeto da contratação, fixando as suas necessidades e questões técnicas necessárias ao atendimento dessas mesmas necessidades. Também precisará realizar pesquisa de preços para buscar referência dos valores a serem despendidos para a satisfação das obrigações futuramente contraídas, e, assim, possa verificar se existe previsão orçamentária para adimplir as despesas decorrentes da contratação. A pesquisa de preços, dessa forma, objetiva verificar os valores envolvidos na futura contratação – ainda que essa pesquisa seja realizada com o único fornecedor possível para tal contratação – para efeito de planejamento orçamentário-financeiro e também para justificar os valores dentre aqueles praticados pelo mercado.

A análise jurídica, para exame da regularidade e legalidade do procedimento, é etapa obrigatória em qualquer hipótese de contratação direta, conforme disposto no art. 38, VI, da Lei nº 8.666/93. Destaca Joel de Menezes Niebuhr (2015, p. 82) que todo cuidado é requerido sobre a análise jurídica, em razão de ser tipificado como ilícito penal, com previsão de pena de detenção de 3 a 5 anos e multa, o ato de “dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade” (art. 89 da Lei nº 8.666/93).

Finalmente, o agente público deverá submeter à autoridade superior o ato de dispensa ou inexigibilidade para ratificação e publicação na imprensa oficial, como condição para a eficácia dos atos, quando se tratar das hipóteses de “dispensas previstas nos §§2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, [e] as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas” (art. 26 da Lei nº 8.666/93).

Nota-se que as hipóteses de dispensa por valor (art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/93) não são contempladas para publicação no supracitado dispositivo, entretanto, o art. 61, parágrafo único, estabelece que todos os contratos devem ser resumidamente publicados na imprensa oficial, independentemente do valor, ressalvadas apenas as hipóteses do art. 26. De tal forma, a interpretação literal desses dispositivos nos leva à obrigatoriedade de publicação sempre que não houver a publicação dos atos de dispensa e

inexigibilidade, o que incluiria as hipóteses do art. 24, I e II. Para Joel de Menezes Niebuhr (2015, p. 83-84), essa não é a interpretação adequada, afirmando que ao excluir as hipóteses de dispensa por valor da obrigatoriedade de publicação nos termos do art. 26, o legislador o fez justamente com base nos valores envolvidos que não justificariam os custos de publicação, se, entretanto, for mantida a publicação do resumo do instrumento de contrato decorrente de tais hipóteses, apenas estaria se transferindo o momento da publicação, gerando os mesmos custos que antes se procurou evitar. Além disso, afirma ainda, sustentando-se no princípio da proporcionalidade, que essa desoneração de publicação na imprensa oficial, alcançaria inclusive as hipóteses do art. 26 quando os valores envolvidos estiverem dentro dos limites da dispensa por valor.

A dispensa de publicidade de contratações diretas na imprensa oficial, seja dos atos de ratificação (art. 26), seja dos resumos dos instrumentos de contrato (art. 61, parágrafo único), não elimina outras formas de se conferir publicidade a tais atos, havendo, inclusive, previsão expressa no art. 16 da Lei nº 8.666/93 e também na Lei de Acesso à Informação, que estabelece a publicação, em local de fácil acesso, entre outras, “das informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados” (Lei nº 12.527/11, art. 8º, §1º, IV). De forma que a Administração deverá buscar meios menos onerosos para dar publicidade a esses atos, por exemplo, realizar as publicações na internet, possibilitando a fiscalização e o controle exercido por qualquer interessado.

2.2 Dispensas em razão do pequeno valor

A realização de qualquer contratação pública gera custos à Administração, principalmente relativos aos materiais envolvidos e à gestão de pessoas que atuarão no procedimento. O procedimento também consome tempo da Administração, tendo em vista que a formalidade do procedimento exige o correto desenvolvimento de etapas, algumas delas com prazos definidos em Lei. Por essas razões, a realização de licitação pública só se torna obrigatória a partir de determinado valor, sendo que os casos que não alcançam o valor mínimo fixado para a obrigatoriedade podem ser contratados diretamente. Estes são os casos de *dispensa em razão do valor*, que encontram fundamento no princípio da economicidade e proporcionalidade – afinal, não faz sentido admitir procedimento que tenha maior custo do que aquele concernente ao objeto central do futuro contrato.

2.2.1 Valores limites e atualização

A Lei nº 8.666/93 fixou, em valores nominais, os limites aplicáveis às modalidades de licitação, sendo que tais limites constituem o parâmetro para as dispensas por valor (mais especificamente o valor previsto para a modalidade “convite” expresso nas alíneas *a* dos incisos I e II do art. 23). Nesse sentido, e nos termos do art. 24, I e II, as dispensas em razão do valor são admitidas quando o objeto da contratação tiver seu preço definido em até 10% do valor limite para a modalidade de licitação convite, sendo que este apresenta variações a depender da natureza do objeto contratado, sendo superior para obras e serviços de engenharia.

O inciso I do art. 24 se refere aos casos de obras e serviços de engenharia, sendo o valor limite teto para essa hipótese de R\$33.000,00. O inciso II, por seu turno, se refere aos demais serviços e compras em geral, sendo o limite atual definido em R\$17.600,00 (BRASIL, 2018a).

Os valores limites fixados para as modalidades de licitação não eram atualizados desde maio de 1998, posto que a última atualização foi realizada por meio da Lei nº 9.648/1998. Dessa forma, em 2018, os valores já se encontravam bastante defasados em face do valor real representado pela cifra em 1998. Os valores vigentes antes da entrada em vigor do Decreto nº 9.412/2018 eram R\$15.000,00 para obras e serviços de engenharia; e R\$8.000,00 para os demais serviços e compras.

Em cálculo realizado utilizando-se a calculadora de inflação do Banco Central do Brasil,⁷ a inflação entre maio de 1998 e maio de 2018, corrigida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, através do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, é de 241,28%. Se corrigidos por esse índice, os valores limites das dispensas de licitação em junho de 2018 seriam R\$51.192,00 para obras e serviços de engenharia e R\$27.302,40 para os demais serviços e compras.

Diante desse cenário, o Governo Federal editou o Decreto nº 9.412/2018, que, ao atualizar os valores fixados para as licitações, por consequência alterou os limites para a realização de dispensas fundamentadas no valor. O reajuste aplicado foi aproximadamente 120%, que corresponde à metade do índice IBGE/IPCA acumulado no período de maio de 1998, mês de publicação da última atualização, a março de 2018 (BRASIL, 2018b).

O aludido decreto foi editado com fundamento no art. 120 da Lei nº 8.666/93, que atribui ao Poder Executivo Federal a possibilidade de

⁷ BRASIL. Banco Central. Calculadora do Cidadão. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>.

atualizar os valores fixados pela Lei nº 8.666/93, aplicando no máximo os índices de variação de preços do período.

Insta salientar que cabe discussão quanto à aplicabilidade dessa atualização aos entes subnacionais, visto que há intenso debate no meio jurídico nacional sobre a extensão do que se encaixa em “normas gerais”, nos termos definidos pela Constituição ao tratar da competência legislativa acerca de licitações e contratos administrativos atribuída à União. Nos limites estabelecidos para esse estudo, consideramos o entendimento aplicável aos Municípios goianos, por meio do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, que reafirmou por intermédio do Acórdão-Consulta nº 10/2018 que o ente municipal não está autorizado a promover a atualização monetária do valores fixados no art. 23, da Lei nº 8.666/93 (GOIÁS, 2018).

2.3 Definição do preço

O critério do preço é marca presente na Lei nº 8.666/93 – mesmo para os casos cujo rito envolva critério técnico, o preço se mantém como um dos balizadores na seleção do contratado. Tratando-se de licitação pública, a disputa entre os interessados deverá ser capaz de definir o preço do contrato a ser celebrado, o qual será analisado quanto à sua compatibilidade com os preços correntes de mercado (art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93).

Nos casos de contratação direta, apesar de não ocorrer a disputa diretamente entre os interessados, a Administração também deverá verificar a compatibilidade dos preços a serem contratados com os preços correntes de mercado, a fim de dar aplicação ao princípio constitucional da eficiência e também para atender ao mandamento do art. 26, parágrafo único, II, da Lei nº 8.666/93.

Para maior clareza, convém transcrever conceitos extraídos de manual orientativo do Ministério do Planejamento a respeito do assunto:

Pesquisa de preços é o procedimento prévio e indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação.

Pesquisa de mercado é o procedimento para verificação das exigências e condições do mercado fornecedor do objeto a licitar. Exemplo: especificação, qualidade, desempenho, prazos de entrega, prestação, execução, garantia.

Preço de referência é o maior valor aceitável para a aquisição/contratação. [Destaquei]⁸

⁸ Caderno de Logística. Guia de orientação sobre a Instrução Normativa nº IN 5/2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Ministério do Desenvolvimento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Gestão. Brasília: SEGES, 2017.

Para Flávia Daniel Vianna,⁹ é “através da pesquisa de mercado que a Administração identificará quais são os preços praticados no mercado no ramo do bem ou serviço objeto da contratação”. Nesse contexto, a pesquisa de preços é o que fundamenta o julgamento da licitação, definindo o preço de referência:¹⁰

O preço de referência tem diversas finalidades: suporte ao processo orçamentário da despesa; definir a modalidade de licitação conforme a Lei 8.666/93; fundamentar critérios de aceitabilidade de propostas; fundamentar a economicidade da compra ou contratação ou prorrogação contratual; justificar a compra no sistema de registro de preços.

A pesquisa de preços pode representar até 45% de todo o tempo dedicado ao processo licitatório (Casagrande, Cestari e Motta, 2012). E se for mal feita, pode representar prejuízo, já que a concorrência nem sempre é elemento suficiente para garantir preço justo e os fornecedores estarão procurando meios de vender seus produtos com lucros maiores.

Atualmente a cultura simplista em torno da pesquisa de preços com o mito de que “três orçamentos” validariam o preço de mercado foi desmistificada. A Administração Pública, na aquisição de bens e contratação de serviços em geral, deve estimar os preços em pesquisas cuja amplitude seja proporcional à complexidade de tais aquisições, sob pena de responsabilização. Com efeito, o art. 15 da Lei nº 8.666/93 determina que as compras, sempre que possível, deverão “balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública”. Não é demais lembrar: existe previsão normativa que torna obrigatória a *análise de conformidade de cada proposta com os preços correntes no mercado* (Lei nº 8.666/93, art. 43, IV); no âmbito do pregão, nos autos do procedimento deve constar *o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados* (Lei nº 10.520/01, art. 3º, III).

Os preços são pesquisados ainda na fase inicial da contratação. Nos casos de dispensa, os preços são oriundos de fontes que não sejam exclusivamente os próprios fornecedores a serem contratados, podendo ser obtidos por meio de preços referenciais calculados e periodicamente publicados por órgãos ou entidades da Administração Pública, pesquisas

⁹ VIANNA, Flávia Daniel. Distinção entre os conceitos “valor máximo” x “valor estimado” x “valores praticados no mercado” nas licitações. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 134, fev. 2013. Disponível em: [HTTP://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd+86521](http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd+86521). Acesso em: 12 fev. 2020.

¹⁰ SANTOS, Franklin Brasil. Preço de Referência em Compras Públicas: ênfase em medicamentos. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/preco-de-referencia-em-compras-publicas-enfase-em-medicamentos.htm>. Acesso em: 12 fev. 2020.

em informações de outras contratações públicas, pesquisa direta com os fornecedores, entre outras.¹¹

Dessa forma, a pesquisa de preços servirá para verificação de compatibilidade do preço a ser contratado com os preços correntes de mercado, e não como critério de seleção do fornecedor, de modo que o fornecedor contratado não deverá, obrigatoriamente, ser aquele que possui o menor preço para o objeto da contratação. De qualquer maneira, devem existir razões técnicas devidamente motivadas – e tornadas públicas – para justificar eventual contratação direta por preço que não seja o menor. A fixação da obrigatoriedade de contratar o menor preço traria desarrazoada complicação ao procedimento simplificado da dispensa de licitação por valor. Afinal, as diversas condicionantes que podem influenciar o preço do objeto deveriam ser previamente informadas às pessoas, sendo necessário que o proponente conhecesse de termo de referência que minudenciasse as obrigações a serem adimplidas, inclusive as mais singelas, como o prazo e local para entrega dos bens ou prestação dos serviços, a fim de que os preços obtidos fossem objetivamente comparados entre os diferentes proponentes. Destarte, essas condicionantes devem ser previamente avaliadas pela Administração Pública – em motivação consistente e pública – diante do

¹¹ A respeito da pesquisa de preços, a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento (atualizada posteriormente) prevê:

“Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I – Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>;

II – contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III – pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV – pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§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 demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§2º Serão utilizadas, 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.

§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

§4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores. (NR)”.

inafastável dever de buscar a contratação que melhor atenda ao interesse público.

A propósito da pesquisa e definição do preço da futura contratação, convém lembrar que não se admite o *fracionamento* de determinada despesa com o único fito de enquadramento nos valores previstos para contratação direta, em razão do pequeno valor.¹² Dessa forma, as compras devem ser planejadas (definindo-se as unidades e as quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis) tendo em mente a duração anual dos créditos orçamentários. A realização de sucessivas dispensas, ainda que para comprar mediante fornecimento continuado no tempo, caracteriza parcelamento irregular de despesas, vedado pela Lei nº 8.666/93.

3 Análise de dados: seleção do objeto de estudo

Neste estudo foram analisados dados referentes às dispensas por valor para contratação de serviços, excluídos serviços de engenharia, informados ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO), que disponibilizou os registros para fins desta pesquisa. O TCMGO recebe, por meio de sistema informatizado, dados estruturados que compõem a prestação de contas contábil dos jurisdicionados. A partir dessa estruturação, foi possível selecionar os dados relevantes à análise pretendida que contêm as características apresentadas a seguir.

¹² “Fracionamento, à luz da Lei de Licitações, 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. A Lei nº 8.666/1993 veda no art. 23, §5º, o fracionamento de despesa. Impede, por exemplo, a utilização da modalidade convite para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços de idêntica natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente sempre que a soma dos valores caracterizar o caso de tomada de preços. De igual forma, a utilização de várias tomadas de preços para se abster de realizar concorrência. [...] Não raras vezes, ocorre fracionamento da despesa pela ausência de planejamento da Administração. O planejamento do exercício 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 para o total da despesa no ano, quando decorrente da falta de planejamento. [...] LEMBRE-SE: Parcelamento refere-se à divisão do objeto em parcelas (itens ou etapas), ou seja, em partes menores e independentes. Difere-se de fracionamento, que se relaciona à divisão da despesa para adoção de dispensa ou modalidade de licitação menos rigorosa que a determinada para a totalidade do valor do objeto a ser licitado” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010).

3.1 Ferramentas e tecnologias utilizadas na análise de dados

A massa de dados obtida contém 346.787 (trezentos e quarenta e seis mil, setecentos e oitenta e sete) registros de contratações diretas realizadas pelos Municípios de Goiás. Diante de tal dimensão da massa de dados, se faz necessário o uso de ferramentas que possam dar o suporte necessário ao manejo e à extração das informações objeto do estudo. Para tanto, optou-se pelo uso de *Python* como ferramenta principal. Aqui, *Python* é referido como plataforma de desenvolvimento de soluções para análise de dados, sendo composta tanto pela linguagem de programação *Python*, como também pelas demais tecnologias e ferramentas disponíveis à plataforma, algumas dessas ferramentas também utilizadas neste trabalho, conforme listadas adiante.

A escolha de *Python* se deu em razão do crescimento de seu uso em análise de dados nos últimos anos, levando também ao maior oferecimento de novas tecnologias e ferramentas, além do maior oferecimento de literatura especializada e conteúdo instrucional, aumentando a eficiência do trabalho com esta tecnologia em análise de dados, essa também é a visão Wes McKinney:

Nos últimos anos, o suporte melhorado de *Python* para bibliotecas (como o *pandas* e o *scikit-learn*) o transformou em uma opção popular para tarefas de análise de dados. Em conjunto com a robustez de *Python* para uma engenharia de software de propósito geral, é uma excelente opção como uma linguagem principal para a construção de aplicações de dados (2018, p. 20).

Assim, foi utilizada a versão 3.6 da linguagem de programação *Python*,¹³ acompanhado das bibliotecas *pandas*¹⁴ e *numPy*,¹⁵ para tratamento dos dados. Para visualização dos dados, foram utilizadas também as bibliotecas *matplotlib*¹⁶ e *Seaborn*.¹⁷ A escrita, organização e manutenção de

¹³ Em tradução livre, a Documentação Oficial de *Python* define: "*Python* é uma linguagem de programação interpretada, interativa e orientada a objetos".

¹⁴ *Pandas* é uma biblioteca *Python* que "oferece estruturas de dados de alto nível e funções projetadas para fazer com que trabalhar com dados estruturados ou tabulares seja rápido, fácil e expressivo" (McKINNEY, Wes. *Python para análise de dados*. 2. ed. p. 23).

¹⁵ *NumPy*, abreviatura de *Numerical Python*, é uma biblioteca *Python* que "oferece o código aglutinador para as estruturas de dados, os algoritmos e a biblioteca necessários à maioria das aplicações científicas que envolvam dados numéricos em *Python*" (McKINNEY, Wes. *Python para análise de dados*. 2. ed. p. 22).

¹⁶ "*Matplotlib* é a biblioteca *Python* mais popular para fazer plotagens e gerar outras visualizações de dados bidimensionais. A biblioteca foi projetada para criar plotagens apropriadas para publicação" (McKINNEY, Wes. *Python para análise de dados*. 2. ed. p. 25).

¹⁷ "*Seaborn* é uma biblioteca de visualização de dados *Python* baseada no *matplotlib*. Ele fornece uma interface de alto nível para desenhar gráficos estatísticos atraentes e informativos" (Tradução livre da Documentação Oficial de *Seaborn*).

códigos-fonte *Python* foi realizada através das ferramentas *IPython* e *Jupyter Notebook*.¹⁸ E, por fim, a instalação e gerenciamento das ferramentas citadas foram realizados com o uso de *Anaconda Distribution*.¹⁹

Além das ferramentas acima, também foi utilizada, durante todo o trabalho da pesquisa, a ferramenta *Microsoft Excel*.²⁰

3.2 Contratações diretas fundamentadas no art. 24, II, da Lei nº 8.666/93

Os dados recebidos contêm a informação acerca do fundamento da contratação, de forma a se distinguirem as despesas decorrentes de processos licitatórios, contratações diretas, entre outros. No caso de ser informada ao TCMGO que a despesa decorre de contratação direta, é obrigatório que seja informada qual a fundamentação legal para a contratação direta; assim, é possível selecionar estritamente os casos de dispensa de licitação fundamentados no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

3.3 Despesas decorrentes da contratação de serviços

Os dados recebidos pelo TCMGO contêm em sua estrutura a informação acerca da natureza da despesa. A classificação utilizada pelo TCMGO segue a especificação adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), através da Portaria Interministerial nº 163/2001 e subsequentes alterações, inclusive as alterações trazidas pela Portaria Interministerial nº 002/2017, que acrescentou uma classificação de elemento de despesa específica para serviços de tecnologia da informação.

Ao adotar a classificação da STN para a natureza da despesa, o TCMGO utilizou-se, em alguns casos, do 7º e 8º dígitos para especificar, a seu próprio critério,²¹ o desdobramento do elemento da despesa (5º e 6º dígitos).

¹⁸ Ferramentas que possuem como finalidade geral aumentar a interatividade, produtividade e organização de trabalho em *Python*. “O *shell IPython* e os *notebooks Jupyter* são particularmente convenientes para exploração e visualização de dados. O sistema de *notebooks Jupyter* também permite criar conteúdo em *markdown* e em HTML, oferecendo a você um meio de criar documentos ricos, com código e texto” (McKINNEY, Wes. *Python para análise de dados*. 2. ed. p. 25).

¹⁹ “O *Anaconda Distribution* é um gerenciador de pacotes e de ambiente gratuito e fácil de instalar, sendo também uma distribuição *Python*, com uma coleção de mais de 1.500 pacotes de código aberto com suporte gratuito da comunidade” (Tradução livre da Documentação Oficial de *Anaconda Distribution*).

²⁰ Microsoft Excel é uma ferramenta de análise e visualização de dados que contém uma interface de fácil de interação e aprendizagem.

²¹ A utilização do 7º e 8º dígitos para especificação de desdobramentos do elemento da despesa é facultativo nos termos do art. 5º da Portaria Interministerial nº 163/2001.

Assim, na análise de dados foram selecionadas as despesas que tenham o código da natureza da despesa especificado até o elemento da despesa com os seguintes valores:

Tabela 1 – Naturezas da despesa incluídos na análise

CÓD. NATUREZA DA DESPESA	ESPECIFICAÇÃO
339035	Serviços de Consultoria
339036	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física
339037	Locação de Mão de Obra
339038	Arrendamento Mercantil
339039	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica
339040	Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) – Pessoa Jurídica

A partir dessa seleção foram excluídos os registros que tenham os seguintes desdobramentos do elemento da despesa:

Tabela 2 – Detalhamentos de naturezas da despesa excluídos da análise

CÓD. NATUREZA DA DESPESA	ESPECIFICAÇÃO
33903615	Locação de Imóveis
33903910	Locação de Imóveis
33903943	Serviços de Energia Elétrica
33903944	Serviços de Água e Esgoto
33903981	Serviços Bancários

3.4 Recorte temporal

Os dados estudados são referentes às demonstrações contábil do primeiro semestre (janeiro a junho) de 2016, 2017, 2018 e 2019.

Esse recorte temporal se justifica em razão da data de publicação e de entrada em vigor do Decreto nº 9.412/18. Assim, a metodologia objetivou analisar os mesmos meses de diferentes anos, de forma que seja possibilitado, quando necessário, realizar a comparação entre diferentes

períodos que conservem as mesmas características entre si, variando entre elas apenas a atualização dos valores limites das dispensas por valor.

O Decreto nº 9.412/18 foi publicado, dia 18 de junho de 2018, com *vacatio legis* de 30 dias (BRASIL, 2018), entrando em vigor durante o mês de julho. Ou seja, de janeiro a junho de 2018, os valores limites aplicáveis às dispensas por valor não haviam sofrido qualquer alteração, enquanto este mesmo período de 2019 já contava com a plena vigência dos novos valores, que permaneceram sem nova alteração durante este período.

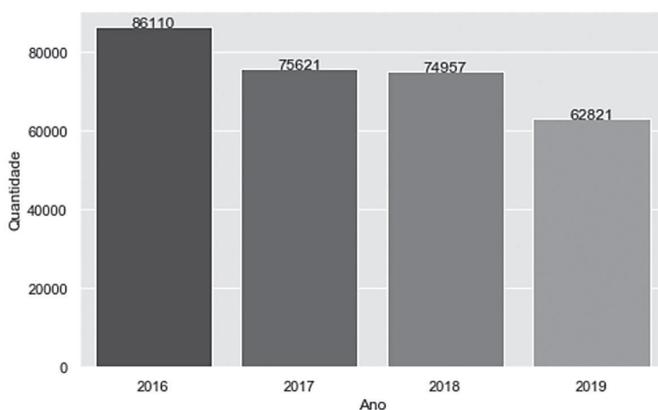
3.5 Municípios com entregas regulares durante o período sob análise

Os dados sob análise são referentes a 237 diferentes Municípios do Estado, entretanto, nem todos estes 237 municípios informaram devidamente os dados durante os quatro anos do recorte temporal. Dessa forma, os dados utilizados nos estudos adiante compreendem apenas os municípios que transmitiram informações de contratações diretas fundamentadas no art. 24, II, da Lei nº 8.666/93 durante todo o período sob análise, sendo 187 municípios nessa situação, o que representa 76% dos Municípios do Estado de Goiás.

3.6 Quantitativo de dispensas realizadas por ano

Inicialmente, foi feita a contagem do total de casos de dispensa de licitação por valor que se enquadram nas categorias sob análise. Essa contagem resultou nos seguintes valores, separados por ano:

Gráfico 1 – Contagem de dispensas por ano

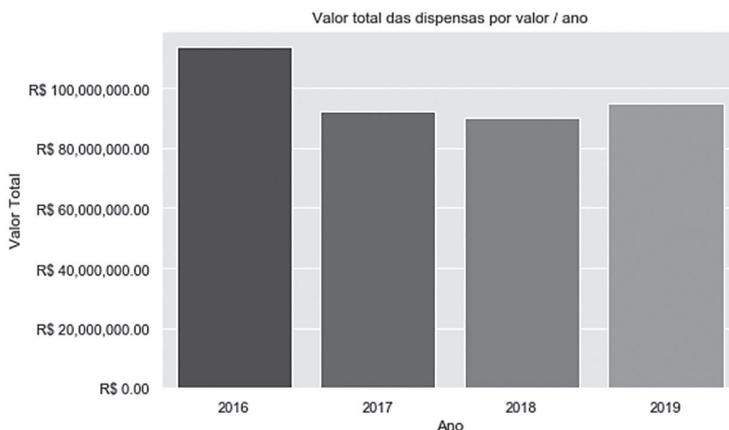


Nos valores apurados, notamos que o quantitativo de dispensas tem caído ano após ano. Em dois períodos essa queda foi mais acentuada. No ano de 2017, a queda foi de 12,18% em relação ao ano de 2016. No ano de 2019, a queda foi de 16,19% em relação ao quantitativo do ano de 2018.

3.7 Valor total das dispensas por ano

Diante da contagem de casos de dispensa por valor, convém analisar o valor total das dispensas. Da mesma forma que houve queda no quantitativo de casos de dispensa, ano após ano, o valor total dessas dispensas também apresenta queda, com exceção do ano de 2019 em relação ao ano de 2018:

Gráfico 2 – Valor total das dispensas por ano



Diante desses resultados uma hipótese pode ser levantada no que se refere à elevação do *valor total das dispensas* no ano de 2019, ainda que o *quantitativo* de dispensas tenham caído acentuadamente: durante o período analisado em 2019, os valores limites já haviam sido corrigidos; sendo assim, as dispensas individualmente consideradas já poderiam ser realizadas em valores superiores àqueles vigentes no ano anterior.

3.8 Valor médio das dispensas por ano

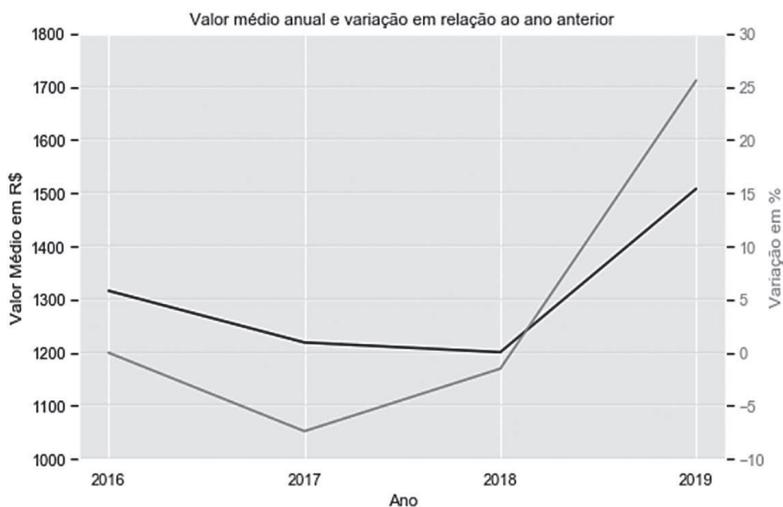
Diante dessa hipótese, foi realizada a análise do *valor médio*, verificando também a variação do valor médio em relação ano anterior, vejamos:

Tabela 3 – Valor médio das dispensas por ano

Ano	Valor médio	Varição
2016	R\$1.316,48	-
2017	R\$1.219,25	-7,38 %
2018	R\$1.200,97	-1,5 %
2019	R\$1.508,33	25,6 %

Nota-se que, acompanhando a queda acentuada no quantitativo, o ano de 2017 teve uma acentuada queda do valor médio dessas contratações, enquanto há um expressivo aumento do valor médio para o ano de 2019. Representação gráfica dos valores obtidos:

Gráfico 3 – Representação do valor médio anual sobreposto com a variação em relação ao ano anterior



Os dados revelam que o valor médio seguiu a tendência de queda apresentada pelo valor total das dispensas por ano. Entretanto, houve um crescimento acentuado do valor médio das dispensas por valor no ano de 2019. Esse aumento do valor médio já era percebido ao se observar que, apesar da queda no quantitativo de dispensas em 2019, o valor total se elevou.

3.9 Dispensas com valores próximos ao teto das dispensas por valor

No gráfico a seguir, temos a representação do quantitativo das dispensas sob análise que foram realizadas com *valor próximo ao teto*. Para tanto, nos anos entre 2016 e 2018 foi considerada a faixa de valor que compreende o intervalo entre o teto de R\$8.000,00, inclusive, e o valor de R\$7.600,00, que representa o teto subtraído de 5%.

Para o ano de 2019, o limite inferior não sofreu alteração, e o limite superior foi corrigido em 3,75%, correspondente à inflação oficial apurada pelo IBGE/IPCA²² para o ano de 2018. Essa atualização foi realizada com o intuito de manter na contagem de 2019 as dispensas que tiveram seu preço corrigido por índice inflacionário do período, tendo em vista que, após a atualização dos valores limites pelo Decreto nº 9.412/2018, foi possibilitado ao fornecedor de serviços que já celebrava contratos próximos ao teto aplicar reajustes nos preços de seus serviços, sem que isso acarretasse na impossibilidade de se processar a contratação por meio de dispensa por valor.

Assim, as faixas de valores utilizadas para essa contagem são:

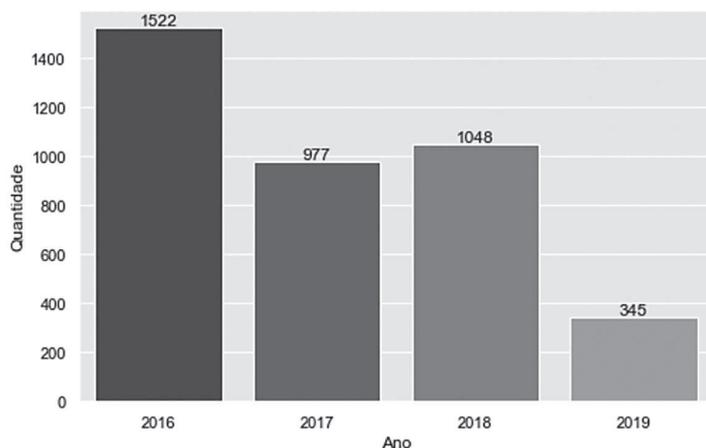
Tabela 4 – Intervalos de valores próximos ao teto
(2019 atualizado apenas pelo índice inflacionário)

<i>Ano</i>	<i>Dispensas a partir de</i>	<i>Dispensas até</i>
2016 - 2018	R\$7.600,00	R\$8.000,00
2019	R\$7.600,00	R\$8.300,00

²² BRASIL. Banco Central. Calculadora do Cidadão. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>.

O resultado obtido foi:

Gráfico 4 – Contagem das dispensas com valores próximos ao teto (2019 atualizado apenas pelo índice inflacionário)



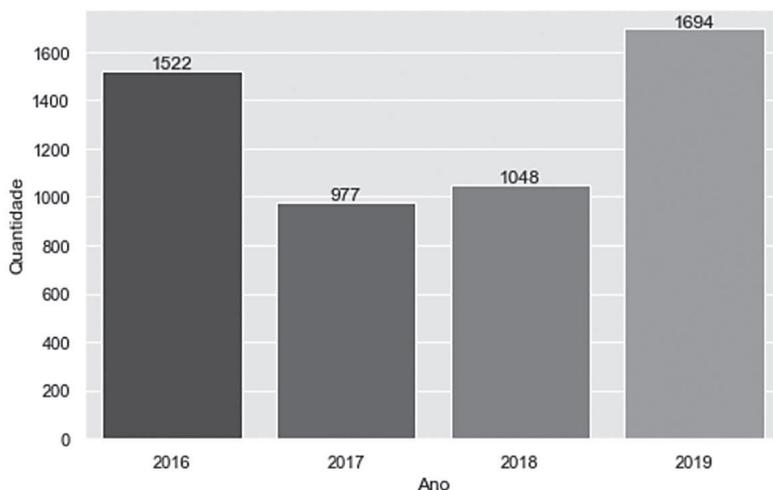
Diante dos resultados obtidos, que apresenta uma queda de 67,08%, em 2019, do quantitativo de dispensas com valores próximos ao teto vigente para o ano anterior, foi feita uma nova contagem elevando o limite superior do intervalo até o valor do teto vigente, de forma que o intervalo de valores ficou assim definido:

Tabela 5 – Intervalos de valores próximos ao teto (2019 com o novo teto)

Ano	Dispensas a partir de	Dispensas até
2016 - 2018	R\$7.600,00	R\$8.000,00
2019	R\$7.600,00	R\$17.600,00

Para esses valores, o resultado obtido foi:

Gráfico 5 – Contagem das dispensas com valores próximos ao teto (2019 com o novo teto)



Com esses resultados, nota-se uma expressiva quantidade de dispensas para 2019 com o intervalo citado anteriormente. Esse resultado indica que uma maior variedade de contratações foi realizada com fundamento no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93. De tal forma, surge como hipótese a seguinte situação: além das dispensas que usualmente eram realizadas com fundamento no inciso II do art. 24, outras contratações que anteriormente eram decorrentes de licitação, adesão a atas de registro de preços, dispensadas com base em outro dispositivo, etc., foram realizadas em 2019 com base no inciso II, provavelmente tal opção se deu por ser este um procedimento mais simples e de menor complexidade para seu processamento do que as demais alternativas. Entretanto, tal hipótese depende de maior estudo para ser validada.

Além disso, uma situação é revelada com o confronto dos resultados dos Gráficos 4 e 5. Hipoteticamente considerando que os objetos contratados através de dispensa por valor no ano de 2018 foram novamente contratados por meio de dispensa por valor em 2019, tais objetos sofreram variação de preço superior ao índice inflacionário do período, tendo em vista que constam 1.048 ocorrências de dispensas próximas ao limite em 2018, e em 2019 temos apenas 345 dispensas próxima ao teto

de 2018 acrescido da inflação. Mas considerando o novo teto no ano de 2019 (mantendo-se o mesmo limite inferior), a contagem salta para 1.694.

De tal forma, é necessário realizar um estudo mais refinado dessas ocorrências, a fim de se investigar se existe fundamento para os preços das contratações realizadas em 2019, confrontando-os com os preços das contratações realizadas em anos anteriores, verificando também se há alguma alteração de natureza qualitativa ou quantitativa ou alguma situação excepcional que atinja determinado setor de mercado e justifique uma variação de preço superior ao índice inflacionário do período.

4 Análise de dados: estudo comparativo

A partir dos resultados obtidos com as análises demonstradas no capítulo anterior, passou-se a um estudo criterioso para verificar se os resultados até então obtidos se confirmam. Para tanto, buscou-se comparar as dispensas realizadas por um município com o mesmo fornecedor em anos distintos, usando somente a parcela de dispensas que se encontram nas faixas contidas na Tabela 5, sendo certo que o quantitativo utilizado para essa análise é aquele informado no Gráfico 5.

A partir das 5.241 (cinco mil, duzentas e quarenta e uma) dispensas selecionadas com os critérios acima citados, foi realizado agrupamento em duplas de dispensas do mesmo município com o mesmo fornecedor, buscando sempre uma dispensa realizada em 2019 com uma dispensa realizada em algum dos anos anteriores.²³

Com esse agrupamento encontrou-se o seguinte quantitativo de pares:

Tabela 6 – Quantitativo de pares de dispensas realizadas pelos mesmos municípios com os mesmos fornecedores em anos distintos

<i>Ano</i>	<i>Quantitativo</i>
2016-2019	37
2017-2019	80
2018-2019	105

²³ Em algumas situações foram encontradas mais de uma dispensa realizada por um município com o mesmo fornecedor no mesmo ano, e que se encontram nos critérios de seleção. Na ocorrência dessa situação, para fins deste estudo, foi utilizada a média aritmética das contratações do mesmo ano.

4.1 Variação média

A partir dos pares de dispensas realizadas com o mesmo fornecedor, passou-se a verificar a variação apresentada entre a dispensa realizada antes de 2019 e a dispensa realizada em 2019, sobre todos os 222 pares. Os resultados, agrupados por ano, são:

Tabela 7 – Variação de preços entre dispensas com o mesmo fornecedor em anos distintos

<i>Ano</i>	<i>Variação média das dispensas²⁴</i>	<i>Inflação oficial acumulada no período²⁵</i>	<i>Variação em relação à inflação²⁶</i>
2016-2019	36,44%	13,52%	169,53%
2017-2019	38,86%	6,8%	471,47%
2018-2019	42,23%	3,75%	1.026,13%

Os resultados apontam que as dispensas realizadas em 2019 com o mesmo fornecedor possuem valores substancialmente acima da inflação do período, para todos os períodos analisados, quais sejam, 2016 e 2019, 2017 e 2019, além de 2018 e 2019.

A variação em relação à inflação para as dispensas de 2018 para 2019 chama atenção, por ter apresentado variação positiva acima da inflação em valor superior a 1.000%. Ou seja, a variação de preço, entre 2018 e 2019, do serviço contratado com o mesmo fornecedor é mais de 10 vezes superior à inflação do período.

Cabe destacar que o objeto da contratação originada com as dispensas sob análise não foi considerado para essa comparação, de forma que não é possível estabelecer se para tais variações houve alteração de ordem qualitativa ou quantitativa no objeto contratado que justificasse o aumento de preços. Ressalte-se, entretanto, que se trata de dispensas realizadas entre partes idênticas, sendo sempre o mesmo município com o mesmo fornecedor.

²⁴ Os valores foram obtidos mediante a apuração da variação entre o valor da contratação no primeiro ano do par em relação ao ano de 2019.

²⁵ BRASIL. Banco Central. Calculadora do Cidadão. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>.

²⁶ A variação em relação à inflação indica quanto maior foi o reajuste nas contratações entre os anos sob análise, tendo em vista a inflação oficial para o período.

4.2 Variação máxima por período

Outra análise que pode ser realizada é sobre as variações máximas para cada período. A seguir, as maiores variações para as dispensas realizadas por um município com o mesmo fornecedor para os anos de 2016 e 2019:

Tabela 8 – Maiores variações em dispensas de um mesmo município com o mesmo fornecedor do ano 2016 para o ano 2019

2016	2019	Variação
R\$7.962,02	R\$17.433,36	118,96%
R\$7.820,00	R\$16.765,43	114,39%
R\$8.000,00	R\$17.000,00	112,5%

A seguir, as maiores para os anos de 2017 e 2019:

Tabela 9 – Maiores variações em dispensas de um mesmo município com o mesmo fornecedor do ano 2017 para o ano 2019

2017	2019	Variação
R\$7.602,00	R\$17.581,60	131,28%
R\$7.600,00	R\$17.000,00	123,68%
R\$8.000,00	R\$17.450,00	118,13%

E, por último, as maiores variações para os anos de 2018 e 2019:

Tabela 10 – Maiores variações em dispensas de um mesmo município com o mesmo fornecedor do ano 2018 para o ano 2019

2018	2019	Variação
R\$7.670,00	R\$17.570,00	129,07%
R\$7.600,00	R\$17.100,00	125%
R\$7.800,00	R\$17.400,00	123,08%

Desta parte da análise, podemos claramente identificar que as variações máximas são decorrentes de dispensas que se encontram em valores próximos aos limites estabelecidos para o período em que foi realizada. Ou

seja, em um dado ano, a dispensa foi realizada por valor próximo ao limite possibilitado pela legislação, e, em 2019, ao se realizar nova dispensa com o mesmo fornecedor, o valor desta vez se aproxima do limite atualizado.

Sem que seja feita uma análise do próprio objeto contratado, não é possível determinar se houve alteração de ordem qualitativa ou quantitativa que seja capaz de alterar substancialmente o preço do serviço (variação acima de 100%), mas os motivos que levam a contratação ser repetida com o valor próximo ao limite atualizado é um ponto de verificação que deve ser estudado e, assim, poder afirmar se o limite estabelecido pela lei é que serve de baliza para o preço que será contratado através de dispensa de licitação, e não o valor de mercado do serviço prestado pelo fornecedor contratado.

4.3 Distribuição das variações

Diante da variação média apurada no item 4.1, é importante que se verifique a distribuição das variações, a fim de se garantir que os valores médios encontrados não sejam decorrentes da presença de *outliers* com variações extremamente significantes e que possam influenciar a média ao final.

Assim sendo, temos a distribuição das variações separadas em 4 categorias:

- a) Variação negativa: aquela em que a dispensa foi realizada em 2019 por um preço inferior ao contratado anteriormente.
- b) Sem variação: aquela em que a dispensa foi realizada em 2019 pelo exato valor da realizada em ano anterior.
- c) Variação coberta pela inflação: aquela em que a dispensa realizada em 2019 contém correção que esteja dentro da inflação oficial do período.
- d) Variação acima da inflação: aquela em que a dispensa foi realizada em 2019 por preço superior ao contratado anteriormente corrigido com a inflação do período.

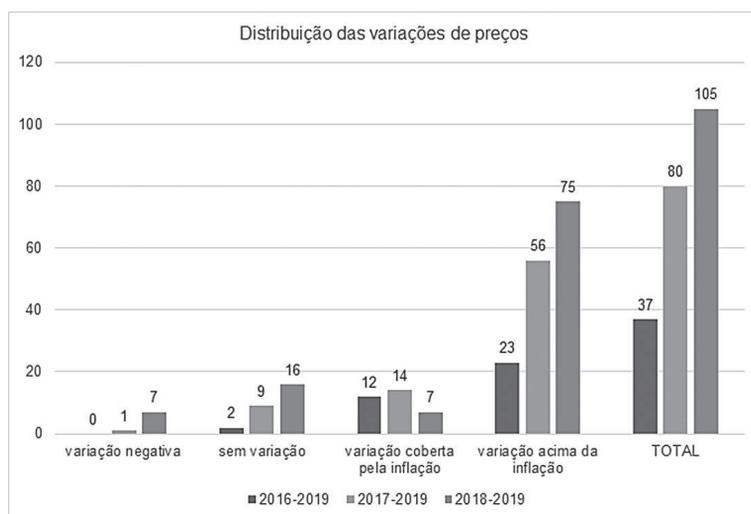
Para os períodos analisados e seguindo o critério acima, temos a seguinte distribuição:

Tabela 11 – Distribuição da variação de preços

<i>Tipo</i>	<i>2016-2019</i>	<i>2017-2019</i>	<i>2018-2019</i>
Varição negativa	0	1	7
Sem variação	2	9	16
Varição coberta pela inflação	12	14	7
Varição acima da inflação ²⁷	23	56	75
<i>TOTAL</i>	<i>37</i>	<i>80</i>	<i>105</i>

A representação, em gráfico, dos valores obtidos é:

Gráfico 6 – Distribuição da variação de preços



Nesta análise, podemos notar a predominância dos casos no intervalo de reajuste com variação acima da inflação. Para os pares de dispensa de 2018 para 2019, o quantitativo de casos que se encontram na faixa de variação acima da inflação representa 71,43% do total, ou seja, a grande maioria das dispensas realizadas em 2019 com o mesmo fornecedor que

²⁷ Das 23 dispensas realizadas com correções acima da inflação oficial do período, 4 foram realizadas com valores acima do dobro, ou seja, com correção acima de 100%.

havia prestado serviço ao município em 2018, foi realizada com valores acima da inflação, contendo, inclusive, reajustes acima de 100% conforme já demonstrado no item 4.2. Essa predominância não se restringe aos pares de dispensa de 2018 para 2019. Os pares 2016-2019 possuem 62,16% dos casos no intervalo de variação acima da inflação. E os pares 2017-2019 possuem 70% dos casos.

Não é demais ressaltar que sem a análise dos objetos efetivamente contratados não é possível saber se os novos preços são injustificados, mas esse resultado novamente demonstra que há, de fato, uma elevada majoração de preços após a vigência dos novos valores limites, sendo certo que são parcela expressiva do total aquelas dispensas que foram repetidas com valores acima da inflação.

5 Conclusão

Dentre as diversas formas de fundamentação jurídica para celebração de contratos pela Administração Pública, a dispensa de licitação por valor é utilizada em larga escala pelo administrador público, como pudemos observar. Essa utilização também implica vultuosos gastos, que, apenas para a contratação de algumas categorias de serviços, chegam a superar a cifra total de R\$100 milhões, em um ano, nos municípios do Estado de Goiás.

Oportuno o momento para o estudo de tal matéria, pois o espectro de aplicação dessa fundamentação em contratações ampliou-se de forma significativa com a atualização dos valores levada a efeito pelo Decreto Federal nº 9.412/2018, e atualmente encontra-se em avançado estágio de discussão e votação, pelo Congresso Nacional, o Projeto de Lei do novo Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos que pretende elevar ainda mais o teto de valor para utilização de tal fundamentação.

Com o presente estudo pudemos observar que a majoração dos valores limites, ainda que decorrente de um processo de aplicação parcial de reajustes por índices inflacionários de um extenso período sem correção, provocou um aumento da média de valores de contratação com tal fundamento em índice muito superior ao da inflação do ano em que foi concedido o reajuste dos valores limites, qual seja, o aumento identificado foi de 25,6%. Essa elevação da média veio em sentido contrário à tendência dos anos anteriores, que apresentava queda do valor médio ano após ano.

Diante desse resultado, é possível afirmar que a média tenha sido impactada pela realização de contratações através de dispensa por valor que anteriormente seriam processadas de outra forma, por estarem acima

do limite máximo. Entretanto, pudemos observar também que a quantidade de contratações realizadas em 2019 com valores próximos ao limite máximo vigente em 2018 caiu significativamente, mas ao ampliar a faixa de análise do ano de 2019, considerando como teto o novo limite máximo, a contagem de dispensas por valor superam expressivamente a média de quantidades dos anos anteriores, de forma a indicar que as contratações que anualmente são realizadas com fundamento em dispensa por valor e que possuíam valor próximo ao teto, podem ter sido contratadas em 2019 com valores bem acima do ano anterior acrescidos da inflação do período. Indicação esta que foi reforçada com os resultados encontrados em estudo criterioso das contratações por valor próximas ao limite.

Ao avançar nos estudos, realizando-se a comparação apenas entre contratos decorrentes de dispensa por valor que possuem as mesmas partes contratantes, os resultados revelam a predominância da repetição de tais contratações com valores reajustados em índice muito superior à inflação do período. Pode-se concluir, então, que há evidências que sustentam a ocorrência de majoração elevada dos valores de contratações de serviços fundamentadas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, especialmente daqueles contratos realizados com valores próximos ao teto anterior.

Este estudo preliminar sinaliza para a necessidade de aprofundamento de pesquisas verticalizadas que incidam sobre os objetos contratuais, tanto para fins acadêmicos como para fins fiscalizatórios, possibilitando aumentar a compreensão relativa às majorações de preços indicadas.

Analysis of the impacts of the Decree nº 9.412/2018 on the exception of licitation services contracts done by the cities of the State of Goiás

Abstract: This article analyzes the impact of readjustment of maximum allowed values for contracting services through the no-bid contracts based on value. The study was carried out with the support of descriptive statistics and exploratory data analysis methodology, whereby it was found that the average of the values on the no-bid contracts suffered a variation above the inflation rate of the year in which the update was made. In the end, it can be concluded that there are signs of surcharge above inflation in the no-bid contracts of services, indicating that a study on the objects effectively contracted should be carried out in order to identify if the price increase is justified or not.

Keywords: Contracts. Update. Values. Bidding.

Referências

ANACONDA. Anaconda Documentation. Disponível em: <https://docs.anaconda.com/>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Banco Central. Calculadora do Cidadão. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&caba=1>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.292/1995. Altera a Lei nº 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16526>. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. Decreto atualiza valores para licitações e contratos. *Portal de Notícias do Ministério da Economia*, 19 jun. 2018b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/decreto-atualiza-valores-para-licitacoes-e-contratos>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018a. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 163/2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos%20portarias-sof/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_02set2015.pdf. Acesso em: 20 ago. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.); NOHARA, Irene Patrícia; CÂMARA, Jacintho Arruda. *Licitação e Contratos Administrativos*. In: *Tratado de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 6.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Acórdão-Consulta nº 010/2018. Consulta acerca da possibilidade de revisão monetária pelos municípios

dos valores das faixas das modalidades de licitação previstas no art. 23, da Lei 8.666/93. Disponível em: <https://www.tcm.go.gov.br/site/legislacao-old/acordaos-consulta/>. Acesso em: 20 ago. 2019.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza da Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. Ainda a inviabilidade de competição para contratação de serviços técnicos profissionais especializados. *Fórum de Contratação e Gestão Pública FCGP*, Belo Horizonte, ano 2, n. 17, maio 2003. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=7989>. Acesso em: 5 nov. 2019.

McKINNEY, Wes. *Python para análise de dados*. Tradução de Lúcia A. Kinoshita. 2. ed. São Paulo: Novatec, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Dispensa e inexigibilidade de licitação pública*. 4. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PYTHON. Python 3.6.10 documentation. Disponível em: <https://docs.python.org/3.6/index.html>. Acesso em: 10 nov. 2019.

SEABORN. Seaborn: statistical data visualization. Disponível em: <https://seaborn.pydata.org/>. Acesso em: 10 nov. 2019.

Recebido em: 23.03.2020

Aceito em: 25.05.2020

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

TURÍBIO, Henriques; MOTTA, Fabrício. Dispensa de licitação em razão do valor: análise dos impactos no Decreto nº 9.412/2018 em Municípios do Estado de Goiás. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 22, n. 121, p. 219-250, maio/jun. 2020.
