

**Parecer nº 078/2017 – GECON/PROJUR/FEPECS**  
**Processo nº: 064.000445/2017 – FEPECS**  
**Interessado: Fundação de Ensino e Pesquisa em Saúde**

**EMENTA:** CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 7/2017. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE DIAGRAMAÇÃO. LEI 8.666/93. ART. 24, INCISO II. DECRETO DISTRITAL Nº 36.220/2014. PARECER NORMATIVO Nº 726/2008-PROCAD-PGDF. VIABILIDADE DE REALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO, DESDE QUE ATENDIDAS AS RECOMENDAÇÕES.

**Prezada Chefe,**

## **I – Relatório**

Versam os autos sobre a contratação de empresa especializada na prestação de serviços gráficos de diagramação e arte-finalização do periódico: Comunicação em Ciências da Saúde, por meio de Dispensa de Licitação, com fundamento no Art. 24, Inciso II, da Lei 8.666/93, em razão do baixo valor da contratação.

### **2. Instruem os autos, no que importa:**

- i. Termo de Referência inicial – fls. 13/19;
- ii. Pedido de prestação de serviços – fls.20;
- iii. Propostas comerciais – fls. 21/41;
- iv. Estimativa de preço – fls. 42;
- v. Remanejamento orçamentário – fls. 44/45;
- vi. Disponibilidade orçamentária – fls. 46;
- vii. Autorização de Dispensa – fls. 47;
- viii. Aviso de DL publicado em imprensa oficial – fls. 48;
- ix. Propostas – fls. 50/112;

- x. Despacho atestando aptidão das propostas e habilitação – fls. 113;
- xi. Homologação e Adjudicação da contratação – fls. 114;

3. Vieram os autos a esta PROJUR para análise do processo e apresentação de parecer jurídico, em atendimento ao art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93.

4. É o relato necessário.

## **II – Fundamentação**

5. Preliminarmente, evidencia-se que todos os fatos narrados nos autos sejam dotados de presunção de veracidade e, portanto, serão considerados como base para a fundamentação do presente opinativo. Ademais, a presente análise é realizada sob o *prima estritamente jurídico*, não adentrando no mérito de oportunidade e conveniência da contratação, nem nos critérios técnico-administrativos, ínsitos à atividade de gestão.

6. A Constituição Federal, no art. 37, inciso XXI, trata da realização de licitação previamente à celebração de contrato administrativo, a fim de atender ao princípio da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa, ressalvados os casos especificados na legislação. Os casos de exceção, em que não se exige o procedimento licitatório, devem ser vistos com as cautelas necessárias, com a atenção aos requisitos da lei.

7. Rememora-se que o enquadramento da dispensa é matéria adstrita ao gestor, quando verificada a ocorrência de permissivo legal no rol dos arts. 24 ou 25 da Lei geral de Licitações.

8. O Termo de Referência elaborado contempla o detalhamento do objeto, a justificativa da contratação, a descrição dos serviços, o prazo de entrega, o critério de julgamento adotado, com o menor preço por fascículo, a qualificação técnica exigida, o valor estimado da contratação, o prazo de vigência de 12 meses, admitindo prorrogação, as obrigações das partes, o regime de execução, as formas de pagamento, as sanções passíveis de aplicação, a designação do executor do contrato, em consonância com o Art. 7º da Lei 8.666/93.

9. Convém abordar a opção de se estabelecer a possibilidade de prorrogação do prazo de vigência da contratação, prevista no item 8 do TR aprovado, com suporte no inciso II, do art. 57, da Lei de Licitações e Contratos.

10. Para se lançar mão dessa opção, há de se ter demonstrado que o objeto se trata de serviço contínuo, essencial e habitual nas atividades da instituição. No qual a paralisação reflita prejuízos à Administração, o que, no caso da diagramação, salvo melhor juízo, parece não ser a hipótese.

“(…) Sem pretender reabrir a discussão das conclusões obtidas naqueles casos concretos, chamo a atenção para o fato de que a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica. Deve-se, isso sim, atentar para as peculiaridades de cada situação examinada.

Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.” (TCU. Acórdão nº 132/2008 – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008.)”

11. Nesse sentido, levando em conta o objeto, recomenda-se seja suprimida a possibilidade de prorrogação, ou, entendendo como indispensável, o aperfeiçoamento da justificativa, de modo a evidenciar que a falta de cobertura contratual trará prejuízos à Fundação.

## **II. I – Da pesquisa de preços.**

12. A finalidade da licitação está esculpida no art. 3º da Lei nº. 8.666/93 dispõe que “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da **proposta mais vantajosa** para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da

moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”(grifo nosso).

13. Importante destacar que as contratações públicas somente poderão ser efetivadas após estimativa prévia do seu valor, devendo obrigatoriamente ser juntada ao processo de contratação e ao edital (art. 40, §2º, inciso II, da Lei 8.666/93).

14. No âmbito do Distrito Federal, a **Lei nº 5.525/2015** veda a realização de compras ou a contratação de bens e serviços, por qualquer das modalidades de licitação, por preço superior à média praticada no mercado, estabelecendo como parâmetros na formação do preço médio praticado pelo mercado: i) relatório de pesquisa de preço de produtos, com base nas informações da Nota Fiscal Eletrônica – NFe; ii) preços públicos referentes a aquisições ou contratações similares realizadas pelo Distrito Federal ou órgãos federais; iii) pesquisa publicada em mídia ou site especializado ou de domínio amplo; iv) pesquisa junto a fornecedores.

15. Destaca-se o **Decreto Distrital nº 36.220/2014**, publicado no DODF nº 274, de 31 de dezembro de 2014, o qual estabelece o procedimento administrativo e os parâmetros para realização de pesquisa de preços na aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal.

16. Nesse sentido, registre-se que dentre os parâmetros estabelecidos para a pesquisa de preços, o decreto em comento abarca as contratações efetivadas por outros entes públicos, finalizadas durante os 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa, ou em execução, assim como a pesquisa junto a fornecedores, por meio de proposta escrita, com a indicação da razão social e inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ da empresa consultada, assinada por seu representante legal, admitindo somente os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

17. O art. 3º do Decreto em questão determina que o resultado da pesquisa será o menor valor entre a média e a mediana de, no mínimo, 3 (três) preços obtidos, podendo ser admitido, justificadamente, como resultado da pesquisa, apenas o menor dos preços obtidos.

18. No caso dos autos, após estudo de estimativa de preços, apurou-se como valor médio da despesa o valor de R\$8.600,00 (oito mil e seiscentos reais), e a estimativa do menor preço em R\$5.000,00 (cinco mil reais).

19. Note-se que esta PROJUR não adentrará no mérito da pesquisa de preços realizada, respeitada competência do corpo técnico desta Fundação, e considerando que as planilhas foram aprovadas.

20. A Unidade de Administração Geral (UAG) promoveu o remanejamento orçamentário, visto às fls. 44, e solicitou informação orçamentária do valor de R\$8.000,00 (oito mil reais).

21. Documento de fls. 46, apresentado pela NUEF, atesta a disponibilidade de recursos no orçamento de 2017.

22. Ato seguinte, o Chefe da Unidade de Administração Geral (UAG/FEPECS), por força da delegação de competência prevista na Instrução nº 14, de 06 de setembro de 2013, emite o Autorizo para realização da Dispensa de Licitação em razão do valor, apresentando a justificativa para o ato (fls. 47).

23. A publicação do Aviso de Dispensa nº 7/2017 se deu no Diário Oficial nº 213, de 7 de novembro de 2017.

## **II.II – Da dispensa em razão do valor.**

24. Quanto à dispensa de licitação fundada no Art. 24, incisos II, da Lei 8.666/93, a tratar da contratação de serviço de pequeno valor, a Procuradoria Geral do Distrito Federal elaborou o Parecer nº. 726/2008 - PROCAD/PGDF, ao qual foi outorgado

efeito normativo por despacho do Exmº Governador do Distrito Federal, publicado no DODF de 16 de abril de 2009, cabendo observá-lo para verificação de compatibilidade do procedimento.

25. Apontamento inicial diz respeito à atenção que deve ser voltada a se evitar o parcelamento do objeto, uma vez que só se admite a contratação direta quando constatado que todo o objeto a ser contratado está compreendido no mesmo procedimento.

26. Há expressa previsão legal da possibilidade de substituição do instrumento de contrato, mesmo nos casos de dispensa de licitação, por nota de empenho, na forma prevista no Termo de Referência. Todavia, para a contratação pretendida, na qual a execução do serviço se prolongará ao longo do ano, já que os prazos da execução do serviço são parcelados, em atenção às recomendações do TCU, **indica-se a formalização de contrato.**

27. O Parecer nº. 726/2008 - PROCAD/PGDF estabelece os seguintes passos para a formalização de contratação direta de serviços de pequeno valor, senão vejamos:

a) indicação perfeita do objeto a ser contratado pela Administração (art. 14); **(presente)**

b) aprovação do Projeto Básico pela autoridade competente, nos casos de obras e serviços (art. 70); **(presente)**

c) confirmação da existência de recursos orçamentários para fazer frente à despesa estimada (art. 7º, § 20, inciso III), os quais deverão estar em conformidade com o orçamento estimado em planilha (art. 40, § 2º, inciso II) e respeitar o limite para cada tipo de contratação (art. 24, incisos I e II); **(presente).**

d) autorização da autoridade competente para a realização da despesa (art. 38, caput); **(presente)**

e) juntada aos autos do termo do contrato a ser firmado (art. 38, inciso X), se for o caso, o qual deve seguir a orientação descrita anteriormente; **(tanto os projetos básicos como o ato autorizativo apontam a substituição do contrato pela nota de empenho. Entretanto, recomenda-se a assinatura de contrato, em consonância com minuta padrão nº 2 já aprovada pela i. PGDF, que trata da contratação direta, sem possibilidade de prorrogação).**

f) declaração da autoridade administrativa no sentido de que não há parcelamento da obra, do serviço ou da compra (ar. 24, incisos I e II); **(pendente)**

g) comprovação de que o preço é compatível com o praticado no mercado (art. 26, caput); **(presente)**

h) justificativa da escolha do executor do contrato por parte da Administração; **(o TR indica o nome do executor do contrato).**

i) obrigatoriedade de a Administração fiscalizar a execução do objeto do contrato;

j) previsão de que são aplicáveis ao contrato as cláusulas exorbitantes dos contratos administrativos. **(presente na minuta de contrato).**

28. Por fim, cabe destacar, que compete privativamente ao Administrador avaliar o contexto fático que propicia o atendimento dos requisitos necessários para a contratação pretendida, verificando a conveniência e oportunidade – mérito administrativo –, carreando nos autos documentos que demonstram a observância das normas jurídicas.

29. Explicitamos ainda que, por se tratar de dispensa fundada no inciso II, do Art. 24, da Lei 8.666/93, não é exigível a comunicação à autoridade superior para ratificação e publicação da dispensa em diário oficial, já que tal dispensa não é alcançada pela norma do Art. 26.


### III – Conclusão.

30. Ante o exposto, e com base na fundamentação traçada, conclui-se pela possibilidade da contratação direta, nos moldes do Art. 24, Inciso II, da Lei 8.666/93, desde que atendidas as recomendações constantes no corpo do opinativo, assim sintetizadas: **i) seja suprimida a possibilidade de prorrogação contratual (ou apresentada a justificativa idônea); ii) haja declaração de que a contratação direta em tela não representa parcelamento do serviço, elaboração de contratação. iii) seja assinado contrato, nos moldes da minuta padrão nº 2, já aprovada pela PGDF; VI) seja confirmada a validade e autenticidade dos documentos de habilitação.**

31. Assim, sugere-se o retorno dos autos à UAG/DE/FEPECS para conhecimento e deliberação quanto ao prosseguimento do feito.

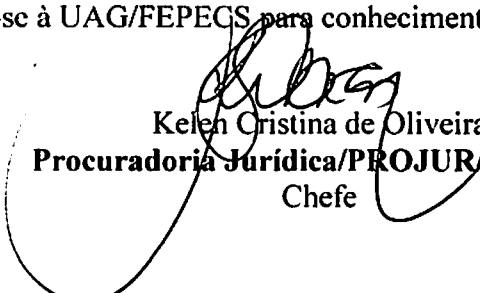
À superior consideração.

Brasília – DF, 14 de novembro de 2017.

  
Breno L. Barão  
Gerência de Contratos e Convênios/PROJUR  
Gerente

Acolho o **Parecer nº 78/2017 – GECAD/PROJUR**, concluindo pela viabilidade jurídica de prosseguimento da contratação pretendida, por Dispensa de Licitação, nos termos do art. 24, inciso II da Lei nº 8.666/93, desde que atendidas as recomendações.

Encaminhe-se à UAG/FEPECS para conhecimento.

  
Kelen Cristina de Oliveira  
Procuradoria Jurídica/PROJUR/FEPECS  
Chefe