



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
FUNDAÇÃO DE ENSINO E PESQUISA EM CIÊNCIAS DA SAÚDE
Diretoria Executiva
Procuradoria Jurídica

Parecer SEI-GDF n.º 95/2019 - FEPECS/DE/PROJUR

EMENTA: ADMINISTRATIVO. AQUISIÇÃO DE TIG-NV - TESTE DE INTELIGÊNCIA GERAL NÃO VERBAL (KIT). CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR. PARECER N.º. 726/2008 - PROCAD/PGDF. VIABILIDADE JURÍDICA MEDIANTE ATENDIMENTO DE NORMATIVOS FEDERAIS, DISTRITAIS E RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pela Unidade de Administração Geral - UAG, acerca da viabilidade jurídica de Aquisição de TIG-NV - Teste de inteligência geral não verbal (Kit) para atender às necessidades da Coordenação do Curso de Graduação em Enfermagem/CCE/ESCS/FEPECS - Samambaia, mediante contratação direta, por dispensa de licitação em razão do valor.

Constam dos autos, entre outros, os seguintes documentos: Termo de Referência aprovado pelo Ordenador de Despesas (19068015), disponibilidade orçamentária para atender a despesa (27400657), pesquisa de preços (27318556 e 27325383) e proposta comercial CENOPP (27240721).

É, em síntese, o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

1) Considerações Preliminares:

O encaminhamento dos processos administrativos a esta Procuradoria Jurídica referentes às contratações diretas através de dispensa de licitação, mesmo quando de pequeno valor, têm como propósito conferir higidez jurídica no que envolve a matéria. Sendo assim, vale ressaltar que a presente análise tem por referência elementos constantes dos autos, competindo a esta Procuradoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo possível adentrar na análise da conveniência e oportunidade da prática de atos administrativos e nem manifestar-se sobre os aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Esclareça-se, por oportuno, que não nos compete emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos ou nos manifestar sobre questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que são da esfera discricionária do Administrador, tampouco dos atos técnicos e das especificações e fundamentações de ordem técnica explicitadas para justificar a celebração do presente ajuste. Neste sentido, qualquer posicionamento contrário por parte da Administração é de sua inteira responsabilidade.

Importante registrar a necessidade de as áreas técnicas, ao formalizarem os processos em que se pretenda contratação com a Administração Pública, sempre promoverem a sua correta e integral instrução para fins de análise dos atos até então praticados, por esta unidade de assessoramento jurídico.

2) Enquadramento do objeto:

O exame da matéria obedece ao disposto na Lei 8.666/93, art. 38, caput, e parágrafo único, que assim dispõem:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

É a Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, que trata da realização de licitação previamente à celebração de contratos administrativos, a fim de atender ao princípio da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, ressalvados os casos especificados na própria legislação.

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

[...]

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.

Tal procedimento é regulado pela Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, juntamente com outros dispositivos legais, de acordo com a entidade contratante e sua atividade.

Tal regra é excepcionada pelas formas de contratação direta chamadas de dispensa e inexigibilidade de licitação. As hipóteses de dispensa estão elencadas no art. 24, da Lei nº. 8.666/93, enquanto as de inexigibilidade, no art. 25 da referida lei.

A contratação direta não segue os mesmos procedimentos da licitação, no entanto, os princípios em que se baseia a administração pública deverão ser sempre observados, dentre os quais: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e probidade administrativa.

Trata o objeto, de aquisição de TIG-NV - Teste de inteligência geral não verbal (Kit) para atender às necessidades da Coordenação do Curso de Graduação em Enfermagem/CCE/ESCS/FEPECS - Samambaia, justificada a sua necessidade por se tratar de *"instrumento, restrito aos psicólogos, usado na tentativa de compreender melhor as dificuldades enfrentadas por alguns estudantes, e assim poder atuar de modo mais eficaz em seu processo de aprendizagem. É importante haver uma compreensão mais global das dificuldades que nossos estudantes enfrentam em sua vida acadêmica, inclusive se há algum comprometimento de suas funções cognitivas, e assim se poder focalizar nos reais determinantes dessas dificuldades, com vistas a estratégias mais eficazes para a sua resolução ou amenização"*, conforme Termo de Referência anexo (19068015).

O valor do objeto a ser adquirido pela Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde será de **R\$ 276,00 (duzentos e setenta e seis reais)**, razão pela qual a contratação se daria de forma direta, com fundamento no art. 24, inciso, II, da lei 8.666/93, ou seja, **mediante dispensa de licitação em razão do valor**.

Assim dispõe o art. 24, II da Lei 8.666/93:

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;

grifo nosso

O inciso II do art. 24, faz menção ao art. 23, inciso II, alínea "a", com a nova redação dada pelo Decreto nº 9.412 de 2018:

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 incluídos no inciso I:

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

grifo nosso

3) Justificativa para a deflagração do procedimento e o planejamento da contratação

A doutrina moderna ensina que todo ato administrativo precisa ser motivado. No terreno dos contratos administrativos não é diferente. Além de cumprir o regramento legal, a decisão por contratar esse ou aquele objeto precisa ter uma conformação com o interesse público, situação que só é demonstrável a partir da motivação ou justificativa do ato de contratação.

Tratando-se de licitação e contrato, levando em conta que os órgãos integrantes do controle externo irão analisar a conduta do gestor algum tempo depois, as razões que determinaram a prática do ato devem ser inteiramente registradas, para não permitir qualquer tipo de análise equivocada no futuro, daí se ponderar que, justificar a abertura de um processo para contratação significa demonstrar previamente, de maneira exaustiva, com a indicação precisa das necessidades administrativas do momento e as razões pelas quais a Administração está a contratar esse ou aquele objeto, inclusive quanto ao aspecto quantitativo.

No Termo de Referência, consta que o objetivo da contratação, inserto na justificativa, seria possuir um teste de inteligência como mais um instrumento, restrito aos psicólogos, usado na tentativa de compreender melhor as dificuldades enfrentadas por alguns estudantes, e assim poder atuar de modo mais eficaz em seu processo de aprendizagem. É importante haver uma compreensão mais global das dificuldades que nossos estudantes enfrentam em sua vida acadêmica, inclusive se há algum comprometimento de suas funções cognitivas, e assim poder focalizar nos reais determinantes dessas dificuldades, com vistas a estratégias mais eficazes para a sua resolução ou amenização. (19068015)

4) Dispensa de licitação em razão do valor:

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 formatação 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.

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.

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.

O art. 3º do Decreto em comento 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.

Em pesquisa de preços realizada pela GRM/UAG/FEPECS (27318556) e lista de verificação (27325383), foi indicada a metodologia bem como a justificativa para a escolha da empresa Centro de Orientação Psicológica e Pedagógica - CENOPP:

"A aquisição do Kit TIG-NV (teste de inteligência não verbal) só pode ser adquirido na CENOPP, **único representante na região Centro Oeste**, mediante cadastro do psicólogo e da instituição requisitante, onde são atuantes."

No caso dos autos, o objeto se enquadraria na hipótese de dispensa de licitação conforme o artigo 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93, cujos requisitos são:

a) ser a despesa de valor não superior a 10% do limite previsto na alínea "a" do inciso II do artigo 23 da Lei 8.666/93; e,

b) não constituir a despesa uma parcela de uma outra contratação de maior vulto que possa ser realizada de um só vez.

Quanto ao primeiro requisito a ser observado, não será possível contratar diretamente, via dispensa em razão do valor, se a despesa oriunda do contrato ultrapassar a cifra de 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a" do inciso II do artigo 23 da referida Lei nº 8.666/93, atualizado pelo Decreto nº 9.412/2018:

Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

I - para obras e serviços de engenharia:

a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);

b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e

c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e

II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:

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

b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e

c) na modalidade concorrência- acima de R\$1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais)

grifo nosso

Assim, os valores máximos são de R\$ 33.000,00 (trinta e três mil) para obras e serviços de engenharia e R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais) para os demais casos. No caso, o objeto encontra-se abaixo do valor de convite.

Quanto ao segundo requisito - não constituir a despesa uma parcela de outra contratação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez - embora não o diga expressamente o inciso II do artigo 24, fica clara a intenção do legislador de impedir a contratação direta por meio de eventual fracionamento do objeto para adequar ao valor permitido para a dispensa.

Assim, cabe à Administração, com base no planejamento detalhado que deve nortear sua atuação na área de aquisição de bens e serviços, demonstrar que não realizou nem pretende realizar, no exercício financeiro, contratações do mesmo objeto ou objeto de natureza similar que, somadas, ultrapassem o limite máximo legal. À vista de todos os aspectos elencados, conclui-se que **a inexistência de fracionamento será verificada se, para determinado objeto – aí inclusos os bens ou serviços de natureza similar –, não houve contratações prévias no exercício, nem há previsão de contratações ulteriores, em valor global superior ao limite legal.**

Nesse contexto, a Administração deverá identificar, dentro do que for previsível, os objetos de mesma natureza ou natureza similar a serem contratados ao longo do exercício financeiro, utilizando a modalidade pertinente ao somatório dos valores estimados; quando se estiver diante de contrato com possibilidade de prorrogação (art. 57, I, II e IV, da Lei nº 8.666/93), deve-se considerar todo o período de possível duração do contrato. Será possível dividir as contratações em tantas parcelas quantas forem econômica e tecnicamente viáveis, desde que respeitada a modalidade correspondente ao todo, nos termos do art. 23 da Lei nº 8.666/93. 61.

Quando a dispensa de licitação é fundada no art. 24, inciso II, da Lei 8.666/93, ao tratar da contratação de serviço de pequeno valor, a Procuradoria Geral do Distrito Federal já se manifestou através do 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.

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);

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

c) confirmação da existência de recursos orçamentários para fazer frente à despesa estimada (art. 70, § 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 1 e II);

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

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; (substituído por nota de empenho).

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

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

h) justificativa da escolha do executor do contrato por parte da Administração;

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.

Diante de tais passos, observa-se que os autos não foram instruídos com **autorização da autoridade competente para a realização da despesa; declaração da autoridade administrativa no sentido de que não há parcelamento da obra, do serviço ou da compra e que não haverá gastos ulteriores nesse exercício com a anuidade; comprovação de que o preço é compatível com o praticado no mercado; indicação do executor para acompanhamento do ajuste.**

Sobre a disponibilidade orçamentária para garantia da despesa

Importante destacar que as contratações públicas somente poderão ser efetivadas após estimativa prévia do seu valor, devendo obrigatoriamente ser juntada ao processo de contratação (art. 40, §2º, inciso II, da Lei 8.666/93). Sabedores disto, foi informada a existência de crédito orçamentário para atendimento da despesa com o kit no valor de R\$ 276,00 (duzentos e setenta e seis reais), inserido este na unidade orçamentária 23.203, Programa de Trabalho 12.122.6002.8517.9739, fonte 100, natureza da despesa 44.90.52-18 (27400657).

Convém mencionar que a ampla e adequada pesquisa de preços permite a correta estimativa do custo do objeto a ser adquirido em planilhas de quantitativos e preços unitários, define os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais e serve de balizamento para a análise das propostas dos licitantes, conforme dispõem os arts. 7º, § 2º, II, 15, V, § 1º, 40, § 2º, II, 43, IV e V, todos da Lei nº 8.666/93.

5) Sobre a minuta de contrato

Os requisitos básicos dos contratos administrativos estão elencados art. 55 da Lei nº 8.666/93. No caso, não foi juntada a minuta de contrato, nem de qualquer outro instrumento congênere. Contudo, **tratando-se de situação onde o termo de contrato pode ser substituído pela nota de empenho, na forma do artigo 62, § 4º, da Lei nº 8.666/93, aplica-se, no que couber, as cláusulas indicadas no art. 55, da mesma Lei.**

6) Sobre a regularidade fiscal da empresa a ser contratada

Convém reforçar, quanto à aferição da Habilitação, também exigível nos procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação, da **necessidade de indicação dos documentos de habilitação jurídica e regularidade fiscal/trabalhista que devem ser apresentados pela futura contratada, com**

prévia verificação de autenticidade e validade dos documentos, os quais devem ser mantidos válidos durante toda a vigência do contrato, presente nos autos.

Deve a Administração atentar-se para o fato de que a aferição da habilitação, pressupõe a prévia análise da capacidade e idoneidade do interessado em contratar com o Poder Público, devendo essa ser levada a efeito através da exigência da documentação necessária, sendo esta, via de regra, a arrolada nos artigos 28 a 31 da Lei nº 8.666/93.

Vale lembrar que cabe ao **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, neste momento, **emitir o Autorizo para realização da Dispensa de Licitação em razão do valor**, apresentando a justificativa para o ato.

CONCLUSÃO

Considerando que compete privativamente ao gestor avaliar o contexto fático que propicia o atendimento dos requisitos necessários para a contratação pretendida com fundamento no inciso II do art. 24 da Lei 8.666/93, uma vez atendidas as recomendações apontadas neste Parecer, e resguardados o juízo de conveniência e oportunidade do Administrador e as valorações de cunho econômico-financeiro, ressalvadas as questões de ordem fática e técnica, ínsitas à atividade de gestão, essenciais até mesmo para a devida atuação dos órgãos de controle, tudo baseado na lei, o procedimento estará apto para a produção de seus regulares efeitos.

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.

É o entendimento, s.m.j

Lílian Eunice Carvalho Vivan
Chefe da Procuradoria Jurídica
PROJUR/DE/FEPECS



Documento assinado eletronicamente por **LILIAN EUNICE CARVALHO VIVAN - Matr.0274219-5, Chefe da Procuradoria Jurídica**, em 04/09/2019, às 15:18, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **27740916** código CRC= **60E8D679**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SMHN Quadra 03, Conj. "A", Bloco 01 Edifício Fepecs – Brasília-DF - Bairro Asa Norte - CEP 70.710-907 - DF

2017-2132 RAMAL 6859

