

Parecer nº 077/2017 – GECON/PROJUR/FEPECS

Processo nº: 064.000380/2017 – FEPECS

Interessado: Fundação de Ensino e Pesquisa em Saúde

EMENTA: CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 8/2017 E DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 9/2017. CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE SEGURO DE ACIDENTES PESSOAIS COLETIVO. LEI 8.666/93. ART. 24, INCISO II. PARECER NORMATIVO Nº 726/2008-PROCAD-PGDF. LC 101/2000 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. 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 de seguro para acidentes pessoais coletivos para estudantes da ESCS e ETESB, nos locais de atividades acadêmicas e de estágio, visando a cobertura para o contágio de doenças transmissíveis ou acidentes no período de formação, por meio de Dispensa de Licitação, com fundamento no Art. 24, Inciso II, da Lei 8.666/93, ao fundamento do baixo valor da contratação.

2. A contratação é justificada na obrigatoriedade na oferta de seguro, por parte das instituições de ensino, aos estudantes, conforme previsão no Art. 8º, do Decreto nº 2.080/96.

3. Instruem os autos, no que importa:

- i. Termo de Referência inicial – fls. 02/04;
- ii. Pedido de prestação de serviços e ofertas iniciais – fls. 09/19;
- iii. Planilha de Estimativa de Preços – fls. 20;

- iv. Projeto Básico ETESB – fls. 25/29;
- v. Projeto Básico ESCS – fls. 30/34;
- vi. Autorizo de realização de Dispensa de Licitação – fls.35;
- vii. Aviso de Dispensa de Licitação – fls. 36;
- viii. Informação parcial de disponibilidade orçamentária – fls. 42;
- ix. Proposta e documentos de habilitação – fl. 43/77.
- x. Manifestação de adequação da proposta ao PB – fls.78;
- xi. Adjudicação do Objeto e Homologação do resultado da DL – fls. 79;

4. 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.

5. É o relato necessário.

II – Fundamentação

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. No caso dos autos, após estudo preliminar de estimativa de preços, apurou-se que o valor anual contratação, com base na menor oferta colhida na fase da pesquisa, seria de R\$ 4.752,00 (quatro mil, setecentos e cinquenta e dois reais).
10. Ademais, a Unidade de Administração Geral, no Despacho de fls. 22, asseverou a impossibilidade de contratação única, uma vez que a fonte de recursos de cada escola provém de Programas de Trabalho distintos, sugerindo a elaboração de Projetos Básicos individuais para cada escola.
11. Os projetos básicos foram elaborados com o detalhamento do objeto, a justificativa da contratação, o enquadramento da Dispensa de Licitação, os procedimentos de habilitação e julgamento, dos documentos de habilitação, do critério de julgamento das propostas, da vigência, dos valores do prêmio do seguro, as obrigações das partes, a forma de pagamento, a vedação de consórcio e subcontratação, sendo ainda designado previamente o executor do contrato.
12. 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, aprovou os projetos básicos e cuidou da publicação dos Avisos de Dispensa de Licitação nº 8/2017 e 9/2017, evidenciando os atos autorizativos de dispensa.
13. 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.
14. 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.

15. 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 como previsto no Projeto Básico. Todavia, para a contratação pretendida, na qual a execução do serviço se prolongará ao longo do ano, com apuração do valor do pagamento a ser efetivada mês a mês, indica-se a formalização de contrato. Ainda mais pelo fato de que o Projeto Básico prever a possibilidade de prorrogação contratual.

16. 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. 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 I e II); **(insuficiente – Despacho do Núcleo de Execução Financeira atesta a disponibilidade de recursos no orçamento de 2017 para fazer frente à despesa).**

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 elaboração de contrato, nos moldes da minuta anexada ao presente Parecer, em consonância com minuta padrão nº 5 já aprovada pela i. PGDF).

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; **(foram escolhidas como executoras a secretária de assuntos acadêmicos da ESCS e a Secretária de Cursos da ETESB, mostrando-se justificada a escolha).**

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).**

17. Nota-se que a informação orçamentária apresentada de disponibilidade de recursos totaliza o montante de R\$1.300,00 (mil e trezentos reais), deduzindo-se que se trata do valor referente ao presente exercício financeiro.

18. A norma constante no Art. 7º, §2º, inciso III da Lei 8.666, ao exigir a demonstração orçamentária, tem por escopo trazer previsibilidade de a contratação tem adequação em orçamento, e está contemplada em programa de trabalho.

19. Comporta aqui trazer a doutrina de Joel de Menezes Niebuhr sobre o tema, na obra Licitação pública e contrato administrativo. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

Com o orçamento estimado em mãos, a Administração deve realizar a previsão orçamentária. A propósito, a exigência de previsão orçamentária decorre da Lei nº 8.666/93, mais precisamente do inciso III do §2º do seu art. 7º, cujo texto revela que "as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma". Nos casos de obras e serviços que se estendam por mais de um exercício, é necessário, de acordo com o inciso IV do §2º do mesmo art. 7º, que "o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal". Também o *caput* do art. 14 da Lei nº 8.666/93 determina que "nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento". **A exigência de indicação dos recursos orçamentários visa a evitar que contratos sejam celebrados sem que a Administração disponha, no seu orçamento, da previsão do montante necessário para realizar os respectivos pagamentos. Quer-se evitar contratações aventureiras e o inadimplemento da Administração.** Note-se que o dispositivo não exige a disposição de recursos antes da licitação ou mesmo antes da celebração do contrato. **O dispositivo exige apenas que se disponha dos recursos no exercício financeiro correspondente ao contrato, isto é, que haja previsão**

dos recursos na respectiva lei orçamentária. Cumpre insistir - porque de veras frequente é a confusão - que a Administração não precisa dispor, à época da licitação, do montante necessário para arcar com o contrato; ela precisa apenas indicar que há previsões no orçamento para realizar os pagamentos futuros.

20. Soma-se a isso a exigência constata no Art. 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz a obrigatoriedade de informação sobre o impacto orçamentário e financeiro, bem como da declaração da adequação orçamentária e financeira para os casos de aumento de despesa.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

21. 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 –, carregando nos autos documentos que demonstram a observância das normas jurídicas.

III – Conclusão.

22. 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, quais sejam: **declaração de que a contratação direta em tela não representa parcelamento do serviço, impacto orçamentário e financeiro para os exercícios seguintes, com a indicação do programa de trabalho, declaração de adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual conforme previsto na LDO.**

23. 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, 13 de novembro de 2017.



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

Acolho o **Parecer nº 77/2017 – 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