



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde**

PARECER/CONJUR/MS/CODELICI/AVP N.º /2013

PROCESSO/SIPAR n° 25000.209525/2011-09

**INTERESSADO:** Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos/MS.

**PROCEDÊNCIA:** Coordenação-Geral de Material e Patrimônio - CGMAP/SAA/SE/MS.

**ASSUNTO:** Pregão Eletrônico cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 500.000,00.  
Contratação de empresa para impressão de 400 unidades do código de classificação de documentos de arquivo.

**EMENTA:** Administrativo. Pregão eletrônico exclusivo para microempresa e empresa de pequeno porte. Contratação de empresa para prestação de serviços de impressão do Código de Classificação de Documentos de Arquivo. Análise Jurídica.

Excelentíssimo Senhor Consultor Jurídico do Ministério da Saúde:

Trata-se de pregão eletrônico exclusivo para microempresa e empresa de pequeno porte, nos termos do art. 6º do Decreto nº 6.204/2007, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços de impressão do Código de Classificação de Documentos de Arquivo.

2. O processo contém 42 (quarenta e duas) laudas, e está instruído, em especial, com o seguinte:

- Memorando nº 190/ARQUIVO/CGDI/SAA/SE, à fl. 01;
- Despacho da Coordenação de Gestão Editorial, à fl. 03;
- Termo de Referência, às fls. 04/07;
- Termo de Referência revisado, às fls. 13/15;
- Pesquisa de preços, às fls. 16/19;
- Mapa comparativo de preços, à fl. 20;
- Minuta do Edital, às fls. 22/31v;
- Anexo I – Termo de Referência, às fls. 32/34;



## ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde

- Anexo II – Informações Complementares à Nota de Empenho, às fls. 34v/36;
- E-mail solicitando alteração da ação programática, à fl. 37;
- Despacho nº 204/2012 – DIPLI, à fl. 38;
- Comprovação de Disponibilidade Orçamentária, às fls. 41/42.

3. Inicialmente é preciso ressaltar que a Lei nº 8.666/93, em seu art. n.º 38, parágrafo único, estabelece que os procedimentos licitatórios “devem ser previamente examinados e aprovados por assessoria jurídica da Administração”. A Lei Complementar nº 73/93, por sua vez, em seu art. 11, VI, “b”, estabelece o seguinte:

*Art. 11 – Às Consultorias Jurídicas, órgão administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:*

*(...)*

*VI – examinar, **prévia e conclusivamente**, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:*

*(...)*

***os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa de licitação.** (Grifos aditados)*

4. O processo em análise foi instruído como Dispensa de Licitação, com fulcro no art. 24, inc. II, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

*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”.*

5. Não se encontra nos autos minuta de contrato a ser celebrado, o que nos leva a crer que este será substituído por outro instrumento hábil, conforme previsão contida no art. 62 da Lei nº 8.666/93. Contudo, é recomendável que o referido instrumento contemple as características, forma, etapas e prazos de



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde**

execução dos serviços, obrigações das partes, acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços e as condições de pagamento (art. 55 da Lei nº 8.666/93).

6. Importante ressaltar a que o TCU recomenda que a execução de obras ou prestação de serviços deve ser programada na totalidade, com previsão de custos atual e final e dos prazos de execução, bem como, que o valor relativo à estimativa da despesa deve corresponder ao total da compra ou do serviço, a fim de que o objeto da licitação não venha a ser fracionado para fugir de modalidade superior ou enquadrar-se na hipótese de dispensa.<sup>1</sup>

7. Do mesmo modo, é de responsabilidade da área competente deste Ministério averiguar se a presente contratação se refere a parcela de “um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez”, o que afastaria a hipótese de dispensa invocada.

8. Cabe ainda ressaltar o teor do § 2º do artigo 4º do Decreto 5.450/2005, *verbis*:

*Art. 4º*

*(...)*

*§ 2º Na hipótese de aquisições por dispensa de licitação, fundamentadas no inciso II do art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, as unidades gestoras integrantes do SISG deverão adotar, preferencialmente, o sistema de cotação eletrônica, conforme disposto na legislação vigente”.*

9. É recomendável que nos casos de dispensa de licitação motivada pelo valor da contratação seja realizada pesquisa de mercado consultando “ao menos” **03 (três)** prestadores dos serviços almejados, e ser contratado aquele que apresentar a proposta economicamente mais vantajosa para a Administração, devendo ser observadas as disposições contidas no § 2º do art. 4º do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.

10. Nesse sentido aponta o Acórdão 1584/2005 – Segunda Câmara do TCU:

*TCU - Acórdão 1584/2005 - Segunda Câmara*

...

---

<sup>1</sup> Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, 2010. p. 592.



## ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

### Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde

*Determinações:*

...

*36.1. Ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional para:*

***36.1.1. proceder, quando da realização de licitação ou dispensa, à consulta de preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto no art. 43, inc. IV, e no art. 26, parágrafo único, inc. III, da Lei 8.666/93, consubstanciando-a em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados aos processos de contratação.***

11. Impende salientar que a estimativa dos custos apurada quando da pesquisa de mercado deve ser a mais abrangente e ajustada possível, inclusive nos casos de dispensa de licitação, com vistas à obtenção de preços mais vantajosos para a Administração.

12. Observa-se que a área interessada solicitou propostas de preços de 04 (quatro) possíveis fornecedores, o que, em tese, confere a abrangência e veracidade à estimativa de preços para a presente contratação, conforme o Acórdão 1584/2005 acima transcrito.

13. Consta nos autos planilha estimativa de custos (fls. 20), elaborada com base no menor orçamento obtido junto aos potenciais interessados, cujo valor total perfaz o montante de R\$ 37.486,00 (trinta e sete mil, quatrocentos e oitenta e seis reais), encontrando-se, pois, dentro do limite previsto no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, sendo, em tese, dispensável a realização de certame licitatório ordinário.

14. Em tempo, observa-se que, em casos de dispensa de licitação por motivo de pequeno valor, a doutrina de Lucas Rocha Furtado<sup>2</sup> indica que “*é obrigação do administrador proceder a uma pesquisa de preços, de modo a justificar que o preço obtido junto ao fornecedor contratado seja compatível com os normalmente praticados no mercado (Art. 26, parágrafo único, III, da Lei n.º 8666/93)*”.

15. Consta informação da DIOF/CGMAP/SAA/SE/MS às fls. 42, acerca da existência de Previsão orçamentária na proposta elaborada para o exercício de 2012

---

<sup>2</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitação e Contratos Administrativos**: Teoria, Prática e Jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2001, p. 70.



## ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde

para fazer face às despesas, o que é imprescindível face ao disposto no artigo 14 da Lei n.º 8.666/93.

16. Considerando tratar-se de dispensa de licitação pelo valor, não pode em nenhuma hipótese ser ultrapassado o percentual estabelecido no art. 24, inc. II da Lei n.º 8.666/93, sob pena de descaracterizar-se a incidência do dispositivo. Ademais, advertimos também que se bem ou serviço de igual natureza for contratado em outro processo, restando demonstrado que as contratações poderiam ter ocorrido de uma só vez, estará caracterizado fracionamento, o que é vedado nos termos do art. 23, § 5º da Lei n.º 8.666/93, podendo o administrador sofrer a aplicação de penalidades administrativas e criminais conforme art. 89 e seguintes da Lei n.º 8.666/93.

17. A respeito da documentação relativa à habilitação da empresa, verifica-se que não foi anexado aos autos consulta ao **Cadastro de Fornecedores junto ao SICAF, o que deverá ser providenciado pela área competente.**

18. Ressalta-se que, dentre os deveres da empresa está o de comprovar sua habilitação jurídica, regularidade fiscal, inclusive perante a seguridade social, por força do art. 195, § 3º, da Constituição Federal, que impede a contratação pelo poder público de pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social (Decisão nº 705/94 do Tribunal de Contas da União), de modo que tal requisito deverá ser rigorosamente averiguado pelo administrador.

19. Para estas despesas não só o art. 7º da Lei de Licitações deve ser observado, como também a as orientações relativas a emissão de empenhos, devendo o Administrador ter cautela e observar integralmente o disposto no art. 60 da Lei n.º 4.320/64. Em havendo necessidade de emissão de empenho estimativo, sigam a orientação do TCU – Tribunal de Contas da União ao Ministério da Saúde (TC – 005.987/2000-4):

*A atitude a adotar, para a obediência à lei orçamentária e dispositivos correlatos seria então, ao receber o crédito orçamentário completo, a emissão de novo empenho, desta vez pelo valor global da despesa, em atenção ao art. 27 do Decreto 93872. Nessa hipótese, há ainda duas alternativas, cancelar o empenho estimativo emitido anteriormente e fazer empenho pelo valor global da despesa ou emitir empenho global que abranja apenas a parcela restante do contrato. Caso surja alguma despesa extraordinária na execução, despesa não*



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde**

*coberta pelo contrato, deve ser emitido um empenho ordinário, cobrindo apenas aquela despesa.*

20. Convém, ainda, chamar a atenção para que seja observado o disposto no artigo 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal:

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

*I - (...)*

*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. **Em resumo, devem ser observadas as seguintes advertências:**

1. Que o instrumento que venha a substituir o contrato contemple as características, forma, etapas e prazos de execução dos serviços, obrigações das partes, acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços e as condições de pagamento (art. 55 da Lei nº 8.666/93);
2. Que previamente à contratação, seja realizada consulta junto ao SICAF, de forma a aferir se a possível contratada encontra-se em dia com suas obrigações fiscais;
3. Que seja acostado aos autos portaria de designação do representante da Administração responsável pela fiscalização da contratação;
4. Que seja observado o que determina o § 2º, do art. 54 da Lei n.º 8.666/93.

22. Em face das considerações tecidas, e restringindo-se ao exame dos aspectos jurídico-formais do processo, abstraídas as questões técnicas, as quais fogem à competência da análise desta área jurídica, inclusive as de oportunidade, conveniência e preço na formalização do instrumento, constata-se a possibilidade de prosseguimento do processo sub examine **DESDE QUE atendidas as orientações acima**, cuja inobservância implicará na não chancela deste órgão consultivo.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde**

23. Ao final, sugere-se a remessa dos autos à CGMAP/SAA/SE/MS, para prosseguimento.

À consideração superior.

Brasília, 26 de março de 2012.

**Aurinévea Maria Lopes de Andrade**  
Chefe do Serviço de Atos, Contratos e Convênios/CJ/MS.

**PROCESSO/SIPAR n° 25000.209525/2011-09**

**INTERESSADO:** Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos/MS.

**ASSUNTO:** Contratação de empresa para impressão de 400 unidades do código de classificação de documentos de arquivo.

**PROCEDÊNCIA:** Coordenação-Geral de Material e Patrimônio - CGMAP/SAA/SE/MS.

**DESPACHO N° /2012**

**DE ACORDO.**

À consideração superior.

Brasília, de março de 2012.

Aline Veloso dos Passos  
Coordenadora de Procedimentos Licitatórios  
e Negócios Jurídicos /CJ/MS.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde**

**PROCESSO/SIPAR nº 25000.209525/2011-09**

**INTERESSADO:** Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos/MS.

**ASSUNTO:** Contratação de empresa para impressão de 400 unidades do código de classificação de documentos de arquivo.

**PROCEDÊNCIA:** Coordenação-Geral de Material e Patrimônio - CGMAP/SAA/SE/MS.

**DESPACHO Nº                    /2013**

**APROVO.** Restitua-se à unidade de procedência.

Brasília,                    de março de 2012.

**Jean Keiji Uema**  
Consultor Jurídico / MS