



PARECER Nº: 20/2017 – PRCON/PGDF  
PROCESSO Nº: 150.003.031/2016  
INTERESSADA: SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA  
ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE.

#### Ementa

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE COM FULCRO NO ART. 25, II, DA LEI N. 8.666/93. SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA. CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIA. ELABORAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DE CARNAVAL DE RUA DO DISTRITO FEDERAL.

1 – O procedimento ressenete-se da presença de elementos essenciais para a ultimação da contratação direta pretendida, estando deficientes ou ausentes: a) a comprovação da situação de inviabilidade de competição; b) a justificativa da escolha do executante; c) a justificativa do preço.

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.

Procurador-Geral do DF, em 11/01/2017 e  
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em

1/20

Folha nº 136  
Processo nº 150003031/2016  
Rubrica: Teixeira Matrícula: 43182-6

## I. RELATÓRIO

Cuida-se de processo administrativo, proveniente da Secretaria de Estado de Cultura – SEC/DF, versando sobre a viabilidade jurídica de contratação direta de serviços de consultoria visando a elaboração e implementação de política pública de carnaval de rua do Distrito Federal.

A SEC/DF pretende contratar o Consultor Guilherme Rosa Varela, pessoa física, ao preço estimado de R\$ 80.400,00 (oitenta mil e quatrocentos reais), via inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25, II, da Lei n. 8.666/93<sup>1</sup>.

A teor da minuta de contrato acostada aos autos (Cláusula Terceira), os serviços a serem desenvolvidos abrangem a apresentação de insumos técnicos, dados e

<sup>1</sup> Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;





informações para subsidiar as equipes técnica e jurídica da SEC/DF, “*composta por princípios, elementos estruturantes, etapas, cronograma de execução e objetivos*”.

Instruem os autos os seguintes documentos, no que interessa:

- Projeto Básico, aprovado pelo Sr. Secretário de Cultura (fls. 02//22).
- Proposta Técnica e de preço (fls.23/43).
- Anexos à proposta (fls.17-v).
- Documentos do Consultor (fls.101/113).
- Declaração de existência de disponibilidade orçamentária (fls.115).
- Informação sobre adequação orçamentária e compatibilidade com o PPA/LDO (fl.116);
- Justificativas de Inexigibilidade de Licitação (fls.123/124);
- Minuta contratual (fls.128/131).
- Despacho de encaminhamento à PGDF (fls.134).

Por fim, importa relatar que instada a se manifestar, a Assessoria Jurídico-Legislativa da Pasta Consulente, no Parecer Técnico de fls.117/122, concluiu que o caso amolda-se à hipótese de inexigibilidade de contratação, tendo em vista a impossibilidade de concorrência.

É o breve relatório.

Folha n°	137
Processo n°	150.003.031/2016
Rubrica:	Telma Matrícula: 43182-6

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### II.1. DA HIPÓTESE DE INEXIGIBILIDADE E DA INSTRUÇÃO DOS AUTOS.

Registre-se, de início, que a presente análise circunscreve-se aos aspectos jurídicos e formais da pretendida contratação direta, sob a perspectiva da Lei nº 8.666/93 e entendimento jurisprudencial, excluída qualquer apreciação quanto ao mérito do ato administrativo, cuja aferição e responsabilidade estão adstritas ao gestor público.

Decerto ao Administrador compete atender o interesse público do qual é curador e avaliar a melhor solução para a demanda que se lhe apresenta.

Nesse vértice, o julgamento do interesse público na contratação em tela constitui juízo de oportunidade e conveniência do gestor público, a quem incumbe a responsabilidade pela legalidade e legitimidade do ato.

No caso presente, a Secretaria de Cultura apresenta como justificativas para a contratação o crescimento significativo do Carnaval de Rua de Brasília nos últimos anos, o que demanda um maior planejamento por parte do Poder Público e a construção de uma visão de longo prazo. Nessa linha, seria necessário coletar dados e informações técnicas para subsidiar as equipes de Governo, bem como melhor organizar os serviços públicos (fls.123) e fomentar a participação popular nos festejos carnavalescos.



Ainda segundo a Consulente, o Carnaval de Rua integra-se organicamente à dinâmica urbana das cidades, alterando fluxos, ocupação de ruas e espaços urbanos, horários, frequência de estabelecimentos e prestação de serviços públicos, de modo que se faz necessário que o Poder Público apresente medidas e políticas de longo prazo, voltadas a oferecer condições de estruturação e preparação da cidade para receber essas manifestações que se formam de maneira espontânea, aleatória e difusa, na forma de blocos, cordões de rua e bandas.

Tais circunstâncias demandariam uma atuação orquestrada por parte do conjunto dos órgãos governamentais, a fim de garantir-se o bom fluxo de transportes, atendimento médico, comunicação eficiente, conscientização da população acerca de seus direitos e deveres, medidas de segurança, limpeza pública, captação de parcerias privadas e institucionais e a construção de uma política de longo prazo que permitam um crescimento racional e a sustentabilidade financeira do carnaval de rua (Projeto Básico, Item 2).

Daí, no entender da Consulente, a necessidade de um olhar técnico e especializado, a fim de obter-se um correto diagnóstico sobre a situação dos blocos de rua e coletar informações técnicas precisas.

Pois bem. Seguindo a premissa básica de que a licitação é a regra a ser observada sempre que possível e recomendável, o legislador ordinário disciplinou as hipóteses de dispensa (art. 24 da Lei n. 8.666/93), de inexigibilidade (art.25) e de licitação dispensada (art.17), situações que constituem raras exceções e que, portanto, implicam redobrados cuidados, demandando observância à postulados básicos, como a exigência de prévio procedimento administrativo e o dever de realizar a melhor contratação possível.

Acerca da hipótese de inexigibilidade, é característica essencial e inafastável desse instituto **a inviabilidade de competição**, que decorre da falta de seus "pressupostos lógicos", o que pode acontecer em duas hipóteses: Quando o objeto pretendido é singular, sem equivalente perfeito, ou, quando só um ofertante, embora existam vários objetos de perfeita equivalência, todos, entretanto, disponíveis por um único sujeito<sup>2</sup>.

Sobre o ponto, vale a doutrina do Prof. Marçal Justen Filho:

*A fórmula natureza singular destina-se a evitar a generalização da contratação direta para todos os casos enquadráveis no art. 13. É imperioso verificar se a atividade necessária à satisfação do interesse público é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão e comum ou não. A natureza singular se caracteriza como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional 'especializado'. Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado).*

<sup>2</sup> Celso Antonio Bandeira de Mello

Folha n°	138
Processo n°	150.003031/2016
Rubrica:	Elma Matrícula: 43182-6



Assim, mesmo quando se caracterizar um dos casos tratados nos incisos do art. 25, se for viável a competição, a licitação é exigível, porque não foi preenchido o requisito fundamental descrito no caput do art. 25 (inviabilidade de competição).

O inverso também é verdadeiro, ou seja, mesmo que a hipótese de inviabilidade de competição não esteja prevista em um dos incisos, não sendo viável a competição, enquadra-se na regra geral do caput, que prevê a inviabilidade de competição.

Ou seja, a expressão utilizada - inviabilidade de competição - é salientada pela doutrina pátria para assegurar que se trata de elenco exemplificativo, firmando a assertiva de que os casos registrados não são únicos.

A teor das informações contidas nos autos, a situação em tela enquadrar-se-ia no art. 25, II c/c art. 13, III, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Confira-se as normas em questão:

*Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:*

*I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;*

*II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;*

*III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.*

*§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.*

*§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis. (g.a.)*

*Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:*

Folha nº	139
Processo nº	150.003.031/2016 <sup>4</sup>
Rubrica:	Elma Matrícula: 43182-G



*I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;*

*(...)*

*III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias*

Em relação a este ponto, importa registrar que a doutrina e a jurisprudência convergem para o entendimento de que a contratação direta nos moldes do art. 25, II, da Lei de Licitações, depende do preenchimento de três requisitos: a) que o objeto da contratação seja considerado serviço técnico profissional especializado (presença do serviço no rol do art. 13); b) que o serviço tenha natureza singular e; c) que o contratado possua notória especialização<sup>3</sup>.

No caso presente, acerca da inviabilidade de competição, as justificativas de fl.123v trazem argumentos no sentido de que inexistem outros profissionais aptos a realizarem esses serviços, que não o Dr. Guilherme Rosa Varella, única pessoa com experiência comprovada, notório saber, especializado na elaboração de políticas públicas de Cultura, em especial sobre Carnaval de Rua.

Desse modo, segundo a Consulente, “*não seria razoável admitir que a Administração seja obrigada a desenvolver todos os atos administrativos típicos e custosos do processo licitatório se, desde já, é sabido a quem será deferida a contratação*” (fl.123v).

Do que se infere dos autos, a Secretaria de Cultura pretende repetir, no Distrito Federal, o trabalho desenvolvido no município de São Paulo pelo profissional em questão, isto porque grande parte dos argumentos voltados à escolha do Consultor gira em torno do fato de ele ter desenvolvido trabalho semelhante nos anos de 2014 e 2015 naquela cidade.

Segundo a Consulente, ali o número de bloco de rua teria passado de 50 em 2013 para 360 no ano de 2016, tendo o profissional atuado ativamente desse processo, além da elaboração das normas às quais se submete o carnaval de rua na cidade. Bem assim, teria ele promovido debates com a sociedade civil e levantamentos técnicos (Itens 2 e 8 do Projeto Básico).

Pois bem. Em que pese haver um certo grau de subjetividade “*insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes a um processo de licitação*”, tal como afirma-se à fl.19, cabe à SEC/DF evidenciar de forma mais objetiva e clara a impossibilidade de execução desses serviços por outros profissionais disponíveis no mercado ou nos quadros do GDF.

De fato, no tocante à justificativa da inexigibilidade de licitação, vê-se que a mesma está relacionada com a exclusividade na prestação dos serviços.

Sobre a questão, lembre-se do disposto no art. 26, p.u., II, da LNL. *Verbis*:

*Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo*

<sup>3</sup> Cf. Parecer n. 375/2016-PRCON/PGDF. No mesmo

entido, cite-se Marca Justen Filho.

Folha n°	140
Processo n°	150.003.031/2016
Rubrica:	elma Matrícula: 43182-6

7



*único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)*

*Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:*

*(....)*

*II - razão da escolha do fornecedor ou executante:*

Note-se que não há nos autos qualquer evidência de que a Consulente tenha efetuado pesquisas ou diligenciado no sentido de identificar outros profissionais capacitados para a execução das atividades demandadas. Como regra, a avaliação da singularidade, para ser validada, há que ser previamente submetida ao mercado e/ou ao meio acadêmico, como forma de atender aos princípios basilares da isonomia e impessoalidade.

Com efeito, muito embora a Consulente tenha expressamente ratificado a exclusividade na prestação desses serviços e a AJL/SEC-DF tenha opinado pela viabilidade da contratação por inexigibilidade, não existe nos autos, por exemplo, justificativas ou evidências de que inexistem, dentro dos quadros da própria SEC/DF, servidores aptos e gabaritados a executarem esses serviços ou com experiência em questões desta natureza, ou mesmo servidores de outros órgãos distritais.

É de se perguntar, ainda, que outras soluções foram descartadas e por qual motivo? quais características dos trabalhos em questão os tornam indiscutivelmente mais adequados que as demais opções à disposição da Administração,

É indispensável que conste dos autos os fundamentos pelos quais o método a ser desenvolvido pelo Consultor indicado pela SEC/DF é preferível a qualquer outro, demonstrando-se ao menos quais seriam as outras possibilidades e, ainda, quais as características do serviço em questão afastam as demais possibilidades de contratação.

Veja-se que o processo encontra-se instruído basicamente apenas com o Projeto Básico e com a proposta e documentos apresentados pelo próprio Consultor selecionado. Ou seja, as alegações da Consulente não estão comprovadas nos autos.

Em outras palavras, só será possível a contratação por inexigibilidade se restar comprovado nos autos, por meio de documentos/justificativas amplas e abalizadas por pareceres da área técnica responsável, a singularidade do objeto a ser contrato.

Do contrário (e na forma em que se encontram o projeto básico e a justificativa para a contratação), a contratação é injustificável e, assim, inviável.

Avançando sobre os outros requisitos necessários ao enquadramento na hipótese prevista no art.25, II, da LNL, caber examinar o currículo do Consultor Sênior Guilherme Rosa Varella, advogado, pesquisador e gestor cultural, atuante na área de cultura e políticas culturais desde 2006 (item 8 do Projeto Básico).

Folha nº	143
Processo nº	150.003031/2016
Rubrica:	
Matrícula:	43182-E



Segundo a SEC/DF, o Consultor selecionado foi Secretário de Políticas Culturais do Ministério da Cultura, Chefe de Gabinete e Coordenador da Assessoria Técnica da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo, tendo ocupado interinamente o cargo de Secretário Municipal de Cultura da cidade de São Paulo, Mestre em Direito pela USP, autor do livro “Plano Nacional de Cultura – direitos e Políticas Culturais do Brasil”, Consultor do Ministério da Cultura em 2010, advogado do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), onde teria coordenado a área de direitos autorais e acesso à cultura, autor de artigos relacionado à políticas culturais, além de outras atividades.

Além disso, segundo notícia a SEC/DF, o Consultor teria sido responsável pela coordenação executiva da política pública para o Carnaval de Rua da cidade de São Paulo. Depois, na condição de Chefe de Gabinete da Secretaria, teria passado a coordenar o processo de implementação da política Carnaval de Rua naquele município, tendo capitaneado a elaboração do Decreto 54.815/14 (atualizado pelos Decretos ns. 55878/15 e 56690/15), que disciplina o carnaval de rua em São Paulo, política essa que teria se mostrado bem-sucedida e teria colocado São Paulo no roteiro nacional do Carnaval.

Ainda segundo a SEC/DF, ele teria chefiado a “sala de controle” do Carnaval de Rua naquela cidade no ano de 2015, e teria sido responsável por responder publicamente à imprensa sobre as medidas ali tomadas, além de realizar reuniões de planejamento, prestação de contas e articulação de ações com o MPSP, PM, órgãos de controle e associações de moradores.

O Currículo do Consultor encontra-se juntado à proposta por ele apresentada (fl.32/42).

Diante desse currículo e expertise, a SEC/DF considerou-o como um profissional notoriamente especializado para a prestação dos serviços em questão.

Ocorre que, inobstante o profissional em tela apresente uma peculiar junção de experiência na área e formação acadêmica - fatores tidos pela Consulente como decisivos para a sua escolha -, além de o currículo por ele apresentado sinalize experiência na área, tais fatos devem restar comprovados nos autos.

Diz-se isto porque a Consulente não se preocupou em instruir os autos com documentos comprobatórios da específica expertise do Profissional.

Não há nos autos, por exemplo, qualquer documento anexado pela própria Consulente relacionado à execução das políticas de carnaval de rua desenvolvidas pelo Consultor ou que evidencie o alegado sucesso na condução dessas políticas, de modo a formar a convicção daqueles que venham a examinar estes autos.

Repita-se: os únicos documentos foram juntados pelo próprio Consultor, anexados à sua proposta, que aliás, em grande parte se parece com o Projeto Básico.

Quando menos, a Administração deve assegurar a veracidade das declarações prestadas pelo proponente.

Tais cuidados devem ser redobrados no caso presente, em que se visa contratar uma pessoa física, situação em que não é possível, por exemplo, apresentar-se

Folha n°	142
Processo n°	150003031/2016
Assinatura:	Elma Matrícula: 43182-6



um certificado de exclusividade ou a comprovação de que o prestador de serviços é detentor exclusivo de marca ou know-how específico.

Nesse sentido, confira-se jurisprudência do e. TCU:

*(...) apresente, quando das contratações por exclusividade, justificativa detalhada dos critérios técnicos e objetivos para a escolha do fornecedor, abstendo-se de aceitar atestado de exclusividade que não abranja todo o objeto contratado, bem como que verifique a veracidade do conteúdo das declarações de exclusividade, realizando pesquisa no mercado, fazendo constar do processo a documentação comprobatória*  
(Acórdão TCU 2960/2003 – 1ª Câmara)

De outro lado, o artigo 26 da Lei nº 8.666/93 exige também a observância da prescrição do inciso III do seu parágrafo único, ressaltando que a autoridade administrativa deverá analisar com rigor os valores que serão empregados no ajuste, bem assim se os montantes a serem desembolsados de fato correspondem à realidade do mercado.

Evita-se, com essa atitude, a possibilidade de questionamentos futuros do contrato, ao argumento de eventual existência de sobrepreço ou superfaturamento, lembrando que é com base nesses preços que se exerce o controle interno e externo, sobre a economicidade das contratações administrativas

No caso presente, o Termo de Referência informa que o valor de R\$ 80.400,00 deverá ser pago em cinco parcelas, conforme cronograma previsto no item “5”, que estipula a apresentação de cinco diferentes produtos pelo Consultor.

No item “5” do Termo de Referência (“Justificativa de Preço”), informa-se que o valor total tomou como base o valor da hora de trabalho, fixada em R\$ 200,00, e que seriam necessárias 402 horas de trabalho/consultoria.

Quanto à adequação desses valores frente ao mercado, a SEC/DF informa que considerou os preços apresentados na pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Consultores de Organização (IBCO), o qual, no ano de 2012, indicava o valor médio de R\$ 209,00 pela hora trabalhada de um consultor sênior.

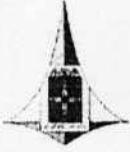
Também teriam sido tomadas como referência a tabela de honorários da OAB que estabelece o valor da hora de consulta extrajudicial em R\$ 290,61, publicação do SEBRAE que indica um valor de R\$ 204,87/hora de trabalho de um consultor sênior. Por fim, a SEC/DF também teria tomado como paradigma uma consultoria contratada pelo Ministério da Justiça, no ano de 2015, ao valor de R\$ 200,00 a hora de trabalho.

Quanto à esses montantes, é de se observar, em primeiro lugar, que a Consulente terminou por aceitar o exato valor proposto pelo profissional, valor total e hora técnica.

E não apenas isto, para fins de pesquisa de preços/valores referenciais adotou apenas os mesmos paradigmas apresentados pelo Consultor em sua proposta, para evidenciar a razoabilidade dos preços.

Folha nº	143
Processo nº	150003031/2016
Matrícula:	43182-6





Aliás, no tópico relativo ao preço, o Projeto Básico é uma cópia da proposta apresentada pelo Consultor, assim como também o cronograma e descrição das atividades a serem desenvolvidas, reproduções da proposta apresentada pelo Profissional, que sequer vem acompanhada dos respectivos documentos comprobatórios.

Veja-se, ainda, que a proposta apresentada pelo Consultor (cujo original não foi juntado aos autos, mas é apenas uma cópia da proposta) é datada de 18/11/2016 (fl.23), ao passo que o Projeto Básico tem a data de 02/12/2016 (fl.02). Ou seja, do que se infere dos autos, a SEC teria elaborado o Projeto Básico a partir da Proposta, procedimento este que é incorreto, não se tendo notícia de que o dimensionamento e adequação desses quantitativos de horas e cronograma estejam ajustados às exigências e demandas da SEC/DF.

Como se sabe, em linhas gerais, um processo de contratação - mesmo o de inexigibilidade - inicia-se com a solicitação formulada pela área competente, definindo a demanda existente, demonstrando suas necessidades e delimitando o objeto a ser contratado. Especifica-se prazos, elabora-se o Termo de Referência/Projeto Básico (tarefa indelegável a cargo do órgão contratante) e demonstra-se a inviabilidade da competição e, depois, realiza-se a pesquisa de mercado. No caso presente, o processo teria - ao que parece - se iniciado pela proposta.

E, além disso, não poderia a Consulente simplesmente validar a proposta e as justificativas de preços apresentados pelo proponente.

Sobre este ponto, vale transcrever as lúcidas colocações feitas pelo i. Procuradora Renata Barbosa Fontes da Franca no Parecer n. 375/2016-PRCON/PADF:

*“No que tange à justificativa do preço, os autos foram instruídos apenas com um mapa comparativo, sem qualquer avaliação analítica dos valores propostos, de modo a comparar quantitativa e qualitativamente os preços cobrados nas diversas contratações. Não há, portanto, demonstração inequívoca de que o preço praticado na presente contratação está compatível com os preços de mercado.”*

*Sobre esse tema, colha-se o ensinamento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes sobre a justificativa do preço exigida pelo art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/93:*

*A regra inafastável que precisa ficar definida é que a Administração não pode justificar o preço com a mera declaração de que, em virtude da inexigibilidade da licitação verificada na espécie, contratou com o preço cotado pelo único fornecedor, ou único possível contratado. Justificar o preço não é, em absoluto, informar que a Administração se sujeitou ao preço imposto pelo contratado.*

*O sentido do termo é muito mais amplo: Justificar o preço é declarar, conforme o que for determinado em cada inciso ou parágrafo do artigo que autoriza a contratação direta, se o valor contratado é compatível com o de mercado, ou se é o preço justo, certo, que uma avaliação técnica*

Folha n°	144
Processo n°	150003031/2016
Rubrica:	Ilma Matrícula: 43182-6





*encontraria. Afinal, a norma seria inútil se fosse suficiente informar que esse foi o preço cotado pelo fornecedor ou executor e é elementar, em hermenêutica, que a lei não contém palavras supérfluas”*

Repita-se: a SEC/DF não efetuou qualquer diligência em relação aos preços, não buscou outras fontes de preços a fim de estimar o valor de mercado do produto ou sequer juntou documentos comprobatórios das alegações relativas aos parâmetros de preços apresentadas no Projeto Básico.

A razoabilidade e economicidade dos valores a serem contratados devem estar embasados em documentos, sendo que as estimativas e pesquisas de preços devem ser elaboradas pelo órgão licitante/contratante e estar assinadas pelo servidor responsável por sua elaboração.

Note-se que a contratação de consultorias não é algo tão incomum no serviço público, de modo que não é razoável admitir que seja difícil obter parâmetros de preços.

Ou seja, repete-se aqui o problema verificado no item anterior: as alegações colocadas no Projeto Básico não estão acompanhadas de documentos comprobatórios.

Não se desincumbiu, portanto, a SEC/DF do ônus de comprovar a razoabilidade dos valores apresentados. Não há comprovação documental ou aferição técnica de que os valores são efetivamente compatíveis com os custos envolvidos na prestação de serviços em comento

Em arremate, pois, o procedimento ressenete-se da presença de elementos essenciais para a ultimação da contratação direta pretendida, estando deficientes ou ausentes: a) a comprovação da situação de inviabilidade de competição; b) justificativa da escolha do executante; c) a justificativa do preço.

Prosseguindo na análise dos demais aspectos atinentes à instrução processual do procedimento de contratação, observa-se que o Projeto Básico (com as falhas adrede apresentadas) foi juntado e foi devidamente aprovado (art.7º, §2º, inciso I, da Lei 8.666/93).

O Projeto Básico, seguindo a modelagem apresentada na proposta enviada pelo Profissional, traz um cronograma (possivelmente já desatualizado) tendo como data final para entrega dos serviços o dia 31/05/2017 (Item 5, Produto da Consultoria).

As atividades a serem desenvolvidas estão divididas em cinco “produtos”, quais sejam, apresentação de minuta de decreto regulamentador do carnaval de rua, apresentação do documento “Plano de ação para o Carnaval de Rua de 2017” (este com data de entrega prevista para 15/01/2017), apresentação de documento propositivo do seminário “Balanço do Carnaval de Rua 2017 e Plano de ação para 2018”, apresentação de “caderno de encargos para chamamento público de patrocínio – carnaval 2018” e apresentação do documento “Plano de Ação para o Carnaval de Rua do GDF 2018”.

Para cada produto está indicado o correspondente número de horas de consultoria necessárias e o respectivo valor (fls.11/13)

Folha n°	145
Processo n°	150003031/2016
Rubrica:	<i>[assinatura]</i> Matrícula: 43182-G





De outro lado, verifica-se que há informação, às fls. 115 sobre a existência de disponibilidade orçamentária, em atendimento ao disposto no art. 7º, § 2º, III da Lei 8.666/93 e no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda sobre a instrução dos autos, verifica-se que encontram-se acostados aos autos os documentos relativos à habilitação e qualificação do profissional indicado, na seguinte ordem:

- R.G. e CPF (fls.101)
- CADIN municipal (negativo) (fls.102).
- Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (fls.103).
- Certidão negativa relativa à tributos federais e dívida ativa da União (fl.104).
- Cópia de declaração de imposto de renda 2015/2016 (fls.105/110);
- Comprovante de residência (fl.111);
- Certidão negativa de débitos junto ao DF (fl.112).
- Comprovante de inscrição e situação regular perante a OAB/SP (fl.113);

De outro lado, tratando-se de pessoa física, não se pode exigir todos os documentos previstos nos arts. 27 a 31 da LNL, mas pode ser juntado aos autos, ainda, Prova de Regularidade com a Seguridade Social (caso autônomo inscrito no INSS).

Por fim, acaso superados todos os óbices apontados neste parecer e decida a Consulente avançar na contratação, os atestados e certidões que tiverem seus prazos de validade expirados, como quaisquer outros que vierem a expirar no curso do processo, devem ser devidamente renovados na hipótese de se efetivar a contratação.

## II.II. MINUTA CONTRATUAL

Inobstante o processo em tela contenha diversas falhas e omissões, cabe à PGDF examinar a minuta acostada aos autos (fls.128/131), para que possa vir a ser utilizada se, e quando, superadas, todas as deficiências anteriormente apontadas.

A minuta baseia-se no padrão 03/2002, previsto no Decreto n. 23.287/2002, sem alterações substanciais.

Sobre o documento, fazem-se necessárias as seguintes observações:

a) Cláusula Segunda – Deve-se fazer referência ao inciso II e parágrafo Primeiro do art.25 da LNL.

b) Cláusula Terceira – Sugere-se que o cronograma, com todas as etapas e produtos que devem ser apresentados, seja anexado ao contrato, como parte integrante deste (Lei n. 8.666/93, art.55, IV).

Folha nº	146
Processo nº	150003031/2016
Rubrica:	Elm
Matrícula:	43182-G





c) Cláusula Sétima (Do Pagamento) – Deve informar a quantidade de parcelas e datas dos respectivos pagamentos, tal como previsto do Projeto Básico, em obediência à regra imposta no inciso III do art.55 da LNL.

De outro lado, além dos documentos a serem apresentados antes do pagamento, já elencados na Cláusula Sétima, cabe acrescentar a prova de regularidade para com a Fazenda Nacional, que deverá ser efetuada mediante Certidão conjunta expedida pela Secretaria da Receita Federal e Procuradoria- Geral da Fazenda Nacional, referente aos tributos federais e à Dívida Ativa da União.

c) Cláusula Oitava – O prazo de vigência provavelmente deverá ser atualizado.

e) Cláusula Nona – Acaso a SEC/DF decida por não exigir garantia de execução contratual, deverá apresentar as devidas justificativas, fundamentadamente nos autos, e não simplesmente dispor no contrato que “não há previsão de garantia na justificativa de inexigibilidade de licitação e na proposta”, ex vi do disposto no art.55, VI, e 56 da Lei n. 8.666/93.

Sobre o tema, vale conferir:

*“A Lei remete à discricionariedade da Administração a exigência de garantia. Poderá (deverá) ser exigida apenas nas hipóteses em que se faça necessária. Quando inexistirem riscos de lesão ao interesse estatal, a Administração não precisará impor a prestação de garantia.”<sup>4</sup>*

f) Cláusula 11.5. – Não tem qualquer pertinência com a hipótese presente, devendo ser retirada.

Nesse sentido, recomenda-se à Consulente que revise as minutas antes de enviá-las à PGDF. Veja-se que no caso presente sequer procurou-se adaptar o modelo do Decreto n. 23.287/2002 às peculiaridades do caso.

g) Cláusula Décima Quarta – Como bem se sabe, o distrato de um contrato administrativo não pode ser feita mediante simples manifestação da parte contratada.

Nesse sentido, sugere-se a alteração da Cláusula para:

*O Contrato poderá ser rescindido por acordo entre as partes, reduzido a termo no processo da licitação, desde que haja conveniência para a Administração, devendo para tanto, o ato ser precedido de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente*

De outro lado, recomenda-se inserir cláusula prevendo a impossibilidade de subcontratação ou terceirização, e que os serviços deverão ser executados diretamente e apenas pelo Consultor contratado.

Além disso, deve ser corrigido o contrato nas partes onde consta “Contratada” e merece registro, ainda, que a inexigibilidade deve ser comunicada dentro de 3 (três)

<sup>4</sup> Marçal Justen, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., Dialética, p.662.

Folha n°	147
Processo n°	150003034/2006
Rubrica:	ilme Matrícula: 43182-6



dias à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, “como condição para a eficácia dos atos” (art. 26, LNL).

### III – CONCLUSÃO

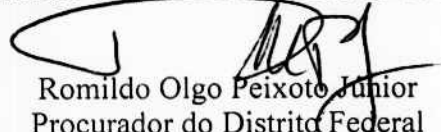
Em face do exposto, conclui-se que o processo de contratação em tela não se encontra suficientemente maduro e corretamente instruído, não podendo o ajuste ser assinado no momento.

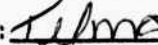
Acaso a Consulente decida avançar na contratação, o ajuste somente poderá ser assinado se forem previamente superadas todas as deficiências presentes na instrução processual e rigorosamente observadas as recomendações e ressalvas apontadas no corpo do opinativo.

É o parecer, sub censura.

À elevada consideração superior.

Brasília-DF, 08 de dezembro de 2016.

  
Romildo Olgo Peixoto Junior  
Procurador do Distrito Federal  
OAB/DF 28.361

Folha n°	148
Processo n°	150002.021/2016
Rubrica:	 Matrícula: 43182-6

RECEBIDO
DIGAB/PGDF
Em 09/01/2017
Hora: 13 : 45



PROCESSO nº: 150.003.031/2016  
INTERESSADO: SEC-DF/SPDPC  
ASSUNTO: Contratação de consultor para elaboração da política do carnaval de rua do DF. Contratação por inexigibilidade.  
MATÉRIA: Administrativo

Folha nº	149
Processo nº	150003031/2016
Rubrica:	elma Matrícula: 43182-6

**APROVO O PARECER Nº 0020/2017-PRCON/PGDF**, exarado pelo ilustre Procurador Romildo Olgo Peixoto Júnior.

Ressalto, ainda, que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Considerando, ainda, o teor dos pronunciamentos desta Procuradoria, recomendo que, após a implementação das observações apontadas, haja manifestação da assessoria jurídica do órgão consulente, em despacho no qual deva versar, exclusivamente, sobre o atendimento aos apontamentos apresentados por esta Casa, ressalvando, em todo caso, a possibilidade de nova análise deste órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, caso subsista dúvida jurídica específica.

Em 11,01 /2017.

  
**GABRIEL ABBAD SILVEIRA**  
Procurador-Chefe (em substituição)  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL  
Gabinete da Procuradora-Geral  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



De acordo<sup>1</sup>. Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 11 / 1 / 1 /2017.

**MÁRCIA CARVALHO GAZETA**  
Chefe de Gabinete da Procuradoria Geral do Distrito Federal

<sup>1</sup> No uso da delegação de competência prevista no artigo 1º da Portaria n. 31, de 09 de setembro de 2011.