



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
GABINETE DOS PROCURADORES PF/UFPR

RUA XV DE NOVEMBRO, 1299 - CEP 80060-000 - CURITIBA - PARANÁ - TELEFONE: 3360-5010

PARECER n. 00068/2021/GAB/ PROC/PFUFPR/PGF/AGU

NUP: 23075.033547/2020-75

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

EMENTA:

EMENTA: Pregão Eletrônico - Objeto: contratação de empresa especializada para prestação de serviços terceirizados de limpeza e conservação, com dedicação exclusiva de mão de obra, contemplando fornecimento de materiais e equipamentos, para atender necessidades de diversas unidades da Universidade Federal do Paraná - Valor Estimado: R\$ 20.313.109,73- Contratação inicial de 12 (doze) meses - Instrução Adequada - Minutas do Edital, Termo de Referência e Contrato analisadas aprovadas com ressalvas e condicionantes - Lei 10.520/2002 - Decreto 10024/2019 - Decreto 3555/2000 - Decreto 10193/2019 - Lei Complementar 123/06 - Decreto 8538/2015 - Instrução Normativa 05/2017-SLTI/MPOG - Lei 8666/93 subsidiariamente.

1. Veio para análise e Parecer nesta Procuradoria Federal na UFPR, na forma do parágrafo único do art. 38 da Lei 8666/93, e art., 8o. IX do Decreto 10024/2019, o processo referenciado na epígrafe, encaminhado pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitação - Memorando nº 57/2021/UFPR/R/PRA/CLIC/UPCL (SEI nº 3301073) para contratação, por meio de Pregão Eletrônico, de empresa especializada na prestação de serviços terceirizados de limpeza e conservação, com dedicação exclusiva de mão de obra, contemplando fornecimento de materiais e equipamentos, para atender às necessidades das diversas unidades da Universidade Federal do Paraná, na forma do objeto do Edital, trazido no SEI nº 3292203, como transcrevo:

1. DO OBJETO

1.1. O presente pregão tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços terceirizados de limpeza e conservação, com dedicação exclusiva de mão de obra, contemplando fornecimento de materiais e equipamentos, para atender necessidades da Universidade Federal do Paraná, conforme especificações detalhadas no Termo de Referência (Anexo I deste Edital) e na Minuta de Contrato (Anexo II deste Edital), partes integrantes deste documento, independentemente de transcrição.

I - RELATÓRIO.

2. Destaco os documentos que instruem o presente processo:

- a) Documento para formalização de demanda de serviços (SEI nº 2754524) contendo a identificação dos serviços a serem contratados, quantidade de postos descrição da necessidade, justificativa da necessidade, quantidade de serviço à ser contratado, previsão da data de início, indicação de membro para a equipe de planejamento da contratação e indicação do fiscal da contratação vigente;
- b) Documento de planta do complexo Agrárias, doc. 2758238; documento de planta do complexo Botânico, doc. 2758246; documento de planta do complexo Politécnico, doc. 2758255; documento de planta do complexo Reitoria, doc. 2758257; documento de planta do complexo Rebouças, doc. 2758261; documento de planta do complexo Santos Andrade, doc. 2758264; documento de planta do complexo Jandaia do Sul, doc. 2758268; documento de planta do complexo Maripá, doc. 2758270; documento de planta do complexo Palotina, doc. 2758277; documento de planta do complexo Pontal do PR, doc. 2758280; documento de planta do complexo Toledo, doc. 2758293; documento das metragens (Licitação anterior), doc. 2758297; planilha de metragens detalhadas do Centro Politécnico, doc. 2758331; planilha de metragens final da UFPR, doc. 2765321;
- c) Despacho nº 23/2020/UFPR/R/PRA/CLOG/CAAST, de solicitação da abertura da licitação para contratação de serviços de limpeza e conservação, doc. 2765323;
- d) Memorando nº 78/2020/UFPR/R/PRA/CLOG, de solicitação de emissão de portaria referente a comissão para realização dos estudos técnicos preliminares e mapeamento de riscos;
- e) Despacho nº 516/2020/UFPR/R/PRA - autorização de abertura de nova licitação para a contratação de serviços de limpeza e conservação para a UFPR, do Pró-Reitor de Administração, doc. 2767462;
- f) Despacho nº 253/2020/UFPR/R/PRA/CLIC, para elaboração do edital de licitação e tramitação como prioridade, em regime de urgência, doc. 2771381;
- g) Despacho nº 96/2020/UFPR/R/PRA/CLIC/UPCL, para indicação de equipe de planejamento da contratação de serviços, doc. 2771949;
- h) Portaria Nº 047/2020 - DELIC, DE 29 DE junho DE 2020 nomeação da equipe técnica para planejamento, doc.2773226;
- i) Despacho nº 258/2020/UFPR/R/PRA/CLIC, remessa para agendamento de reunião da comissão designada, doc. 2773252;
- j) Documento de pesquisa de EPI's, doc. 3195240; documento de pesquisa de equipamentos, doc. 3195317; documento de pesquisa de kit básico, doc. 3195374; documento de pesquisa de materiais 01, doc. 3195381; documento de pesquisa de materiais 02, doc. 3195396; documento de pesquisa de materiais 03, doc. 3195412; documento de pesquisa de materiais 04, doc. 3195434; documento de pesquisa de materiais 05, doc. 3195444; documento de pesquisa de materiais 06, doc. 3195454; documento de pesquisa de materiais 07, doc. 3195462; documento de pesquisa de materiais 08, doc. 3195473; documento de pesquisa de materiais 09, doc. 3195492; documento de pesquisa de materiais 10, doc. 3195516; documento de pesquisa complementar, doc. 3195522;
- k) Planilha de postos, metragens e itens, doc. 3195532; planilha cálculo de custo médio insumos, doc. 3195538;
- l) Planilha de custos postos (falta insumos), doc. 3195569;
- m) E-mails trocados pela equipe de planejamento, doc. 3195578;
- n) Informação Nº 412/2020/UFPR/R/PRA/CLIC/UPCL, trabalhos realizados pela equipe de planejamento, doc. 3195639;
- o) Memorando nº 477/2020/UFPR/R/PRA/CLIC/UPCL, de sugestão de cronograma de atividades, visto o tempo reduzido para encerramento do Contrato 29/2017, doc. 320911;
- p) Laudos técnicos do Complexo Agrárias, doc. 3226824; laudos técnicos do Complexo Botânico, doc. 3226825; laudos técnicos do Complexo Prédio Central, doc. 3226833; laudos técnicos do Complexo Reitoria, doc. 3226838; laudos técnicos do Complexo Politécnico, doc. 3226841; laudos técnicos do Complexo Jandaia do Sul, doc. 3226850; laudos técnicos do Complexo Maripá, doc. 3226853; laudos técnicos do Complexo Matinhos, doc. 3226857; laudos técnicos do Complexo Palotina, doc. 3226859; laudos técnicos do Complexo Pinhais, doc. 3226863; laudos técnicos do Complexo Pontal do PR, doc. 3226868; laudos técnicos do Complexo Toledo, doc. 3226870;
- q) Pesquisa de materiais (parte 01), doc. 3226875; pesquisa de materiais (parte 02), doc. 3226884; pesquisa de materiais (parte 03), doc. 3226888; pesquisa de materiais (parte 04), doc. 3226890; pesquisa de materiais (parte 05), doc. 3226893; pesquisa de materiais (parte 06), doc. 3226894; pesquisa de materiais (parte 07), doc. 3226895; pesquisa de materiais (parte 08), doc. 3226896; pesquisa de materiais (parte 09), doc.

3226899; pesquisa de materiais (parte 10), doc. 3226900; Relatório de materiais (parte 01), doc. 3226903; Relatório de materiais (parte 02), doc. 3226909; Planilha de pesquisa de materiais 01/2021, doc. 3226910; Planilha de Cálculo de Metragens/Postos, doc. 3226916; Planilha de quantitativo de materiais, doc.3231982;

r) Memorando nº 3/2021/UFPR/R/PRA/CLOG/CAAST, de envio da relação de materiais estimada, a fim de que se proceda a elaboração da planilha de custos, doc. 3232303;

s) Termo de referência, doc. 3232325;

t) Estudos Técnicos Preliminares - Indica a necessidade de nova contratação tendo em vista o próximo vencimento do atual contrato e de que o objeto da contratação não estão contemplados com os cargos de carreira da UFPR, doc 3262292;

u) Planilha de distribuição, doc. 3262473;

v) Convenção Coletiva de Trabalho para as categorias de trabalho serem contratadas, ano 20/22, doc. 3262531;

x) Planilha de custo médio de materiais, doc. 3262555;

w) Planilha de custo médio de EPI's, doc. 3262562;

z) Planilha de custo médio de equipamentos, doc. 3262608;

g1) Planilha de custo médio de uniformes, doc. 3262612;

g2) Planilha de formação de custo, **Valor: R\$ 20.313.109,73** - doc. 3262618;

g3) Declaração de preço de mercado de que *os preços descritos na planilha comparativa de custos, anexos ao processo, estão conforme preços praticados no mercado. A pesquisa de preços foi realizada a partir dos critérios estabelecidos na Instrução Normativa nº 05/2014-SLTI/MPOG, alterada pela IN 073/2020-ME e priorizou o parâmetro previsto no inciso I do art. 5º da mesma norma*, doc. 3262624;

g4) Análise de Riscos, doc. 3262835;

g5) Declaração de que os **serviços são de natureza comum**, doc. 3262859;

g6) Declaração de não direcionamento, doc. 3262868;

g7) Elemento de despesa 3390.37.02 - Limpeza e conservação, doc. 3262925;

g8) Se aplica o contido no Decreto 9450/2018 para essa contratação, doc. SEI nº 3262933;

g9) Primeira versão do Termo de Referência, com valor estimado em **R\$ 20.313.109,73** (vinte milhões, trezentos e treze mil, cento e nove reais e setenta e três centavos), doc. 3262958; Anexos ao Termo de Referência, Anexo 1 - Planilha de Distribuição, doc. 3263019, Anexo 3 - Planilha de formação de preços, doc. 3263024; Anexo 4 - Índice de medição de resultado, doc. 3263050; Anexo 3 - Planilha de aferição, doc. 3263056;

g10) Documento indicativo da fiscalização do contrato, doc. 3268873;

g11) Solicitação de dotação orçamentária, doc. 3269299;

g12) Declaração de Disponibilidade Orçamentária: *Quanto ao aspecto orçamentário, informamos que há disponibilidade de recursos na fonte 8100 – Tesouro Nacional, ação 12.364.5013.20RK.0041 – Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior, elemento de despesa 3390.37 – Locação de Mão de Obra, até o limite total de R\$ 20.313.109,73 (vinte milhões, trezentos e treze mil, cento e nove reais e setenta e três centavos), conforme solicitado. Também, a despesa é compatível com o Plano Plurianual 2020/2023, doc. 3282898;*

g13) Despacho nº 35/2021/UFPR/R/PRA/CLIC/UPCL, relatório dos documentos presentes no processo e remessa para autorização de abertura da licitação, doc. 3288063;

g14) **Autorização da abertura da licitação e aprovação do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência**, pelo Pró-Reitor de Administração da UFPR, doc.3288403;

g15) **Minuta do Edital de Pregão Eletrônico 021/2021**, Minutas do Termo de Referência, do Contrato e demais anexos ao Edital: Anexo III - Termo de Conciliação Judicial firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a União sobre *A UNIÃO abster-se-á de contratar trabalhadores por meio de cooperativas de mão de obra, para a prestação de serviços ligados às suas atividades-fim ou meio, quando o labor, por sua própria natureza, demandar execução em estado de subordinação, quer em relação ao tomador, ou em relação ao fornecedor dos serviços, constituindo elemento essencial ao desenvolvimento e à prestação dos serviços terceirizados, e lista os serviços*; Anexo IV - Modelo de autorização para a utilização da garantia e de pagamento direto (conforme estabelecido na alínea "d" do item 1.2 do Anexo VII-B da IN SEGES/MP n. 5/2017); Anexos V, Modelo de Declaração de Contratos Firmados com a Iniciativa Privada e a Administração Pública; Anexo VI - *Modelo de Termo de Cooperação Técnica entre a União e a Instituição Financeira para o estabelecimento de critérios e procedimentos para abertura automatizada de contas bancárias específicas destinadas a abrigar os recursos retidos de rubricas constantes da planilha de custos e formação de preços de contratos firmados pelo órgão ou entidade ora mencionado,*

e seus anexos; Anexo VII, Modelo de Declaração de Parentesco; Anexos VIII, Modelo de Termo de Vistoria, IX e X e XI Modelo de Declaração de compromisso - Decreto 9450/18; XII, Instruções para Preenchimento da Planilha de Custos e Formação de Preços; XIII, Orientações para Entrega da Documentação de Faturamento Mensal – Modelo de Apresentação dos Arquivos Digitais – CAAST/DELOG/PRA/UFPR, doc. 3292203;

g16). **Portaria n 002/2021/PRA**, Designação de Comissão Permanente de Licitações da UFPR, doc. 3300882, **Portaria N°001/2021-PRA**, de 19 de janeiro de 2021 - Designação de Pregoeiros e sua Equipe, doc. 3300888, **Portaria N° 167/2019-PRA**, de 23 de abril de 2019, Delega à Direção do Departamento de Licitações e Contratações - PRA/DELIC a competência de emitir e firmar Atestados de Capacidade Técnica, referentes a contratações onde a Pró-Reitoria de Administração for signatária, emitir Portarias para a designação das equipes de planejamento da contratação, de gestores e fiscais de contrato, Delega aos Pregoeiros e Presidentes de Comissões de Licitação a competência de assinar Editais de Licitação, com o intuito de publicizá-los e iniciar a fase externa das licitações, delega à Direção do Departamento de Licitações e Contratações - PRA/DELIC a competência de enviar à Procuradoria Federal junto à UFPR processos relativos a licitações, contratos e apuração de responsabilidade de fornecedores, doc. 3300892; **Portaria N° 218/2018-Reitoria**, de 26 de Abril de 2018 - Dá competência para o Pró-Reitor de Administração para autorizar a abertura de processo licitatório e todos os procedimentos de contratação na UFPR, doc. 3300897; **Portaria n. 2913/2016-Reitoria** - Nomeação do Pró-Reitor de Administração, doc. 3300902; **Portaria 061/2018** - Autorização ao DELIC/PRA para envio de processos para a PF/UFPR doc. 3300910;

g17) Check List da Instrução do procedimento licitatório em análise, doc. 3300919;

g18) Memorando nº 57/2021/UFPR/R/PRA/CLIC/UPCL de remessa para análise e parecer jurídico.

RELATADO, ANALISO.

II - ANÁLISE JURÍDICA - DO PREGÃO ELETRÔNICO

3. A legislação que dá os contornos jurídicos da modalidade de licitação de pregão eletrônico é a Lei 10.520/2002, norma que foi inclusa no ordenamento jurídico através da conversão da medida provisória do MP 2.182/202 em lei ordinária, tendo o seu conteúdo normativo variados instrumentos legais, tais como o Decreto n. 10024/2019, Decreto n 3.555/2000 e a lei 8.666 de Licitações. O que se pode consubstanciar sobre esses dispositivos é que a modalidade de licitação de pregão eletrônico se caracteriza pela prerrogativa da Administração Pública de adquirir bens e serviços por meio de propostas e lances em sessão pública. Bem como ensina Marçal Justen Filho:

“o pregão é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feito em sessão pública, por meio de propostas escritas e lances verbais ou por via eletrônica”

4. Em seu artigo 3º a Lei 10520/2002 encontra o procedimento interno da modalidade de pregão que deverá ser utilizado pela Administração Pública. Neste dispositivo há significativa preocupação do legislador em dar eficácia ao processo licitatório, sempre buscando que haja ampla concorrência entre os licitantes e impedindo que a Administração seja prejudicada ao contratar bens e serviços comuns sem a devida análise sobre qual é a proposta mais vantajosa para ela. É necessária também a justificação da necessidade de contratação, a definição clara do objeto do certame e tantas outras exigências para a fase preparatória do pregão. Assim, pode-se concluir que este dispositivo almeja garantir ampla concorrência entre os licitantes e salvaguardar os interesses da Administração. Também é de grande importância observar o artigo 1º da lei nº 10.520/02 e o artigo 3º do Decreto nº 3.555/00, atinentes ao pregão eletrônico:

"Lei nº 10.520/02: Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei. Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado."

"Decreto nº 3.555/00: Art.3º Os contratos celebrados pela União, para a aquisição de bens e

serviços comuns, serão precedidos, prioritariamente, de licitação pública na modalidade de pregão, que se destina a garantir, por meio de disputa justa entre os interessados, a compra mais econômica, segura e eficiente.

§2º Consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais praticadas no mercado."

Decreto 10.024/2019

Art. 8º. O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

I. estudo técnico preliminar, quando necessário

II - termo de referência;

III - planilha estimativa de despesas,

IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;

V - autorização de abertura de licitação

VI - designação de pregoeiro e da equipe de apoio

VII - edital e respectivos anexos;

VIII - minuta do termo de contrato ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;

IX - parecer jurídico

(os demais itens referem-se à fase de abertura do pregão, de competência da Administração da Instituição).

Art.14. No planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I - elaboração de estudo técnico preliminar e do termo de referência ;

II- Aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de referência pela autoridade competente ou por quem esta delegar;

III - elaboração do edital, que estabelecerá os critérios de julgamento e a aceitação das propostas, o modo de disputa e quando necessário, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta

VI - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

III - DA ANÁLISE DA INSTRUÇÃO

5. O modelo de pregão utilizado durante o presente processo licitatório pela Administração é a do pregão eletrônico, com a justificativa de que ele oferece maior dinamicidade às contratações. Com o pregão reduz-se também o número de papéis e conseqüentemente diminui-se a sobrecarga dos pregoeiros e dá celeridade ao processo licitatório.

6. É importante salientar que todo ato da Administração deve estar em conformidade com os princípios constitucionais a ela atinentes, de acordo com o artigo 37, "caput" da Constituição Federal e artigo 2º. da Lei n. 9.784/99 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, além dos princípios de licitação na modalidade de pregão que é regulamentado pelo art 2º. do Decreto n.10.024/2019. Ressalva-se também que as normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da administração, o **princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação**, como regulamenta o Parágrafo único do mesmo artigo, como citados abaixo :

"Art 37 da CF. 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,

impressoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte “

“Art 2 da Lei n 9784/99. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.”

“Art.2º do Decreto n 10.024/2019. pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impressoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da proibidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos.

§1º - O princípio do desenvolvimento sustentável será observado nas etapas do processo de contratação, em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo com base nos planos de gestão de logística sustentável dos órgãos e das entidades;

§ 2º As normas disciplinadoras da licitação serão interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, resguardados o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.

7. A justificativa e motivação para a contratação aqui prevista está nos documentos de SEI nº 2766029, com as razões e motivos para realizar a licitação e a consequente contratação complementada com o Documento de Formalização de Demanda de Serviços, doc. 2754524. Deste, trago excertos para nossa análise, veja-se:

"A Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento de Serviços Terceirizados (CAAST) e a Coordenadoria de Logística (CLOG), dentre outras atribuições, é responsável pela gestão e fiscalização dos contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra (DEMO) relacionados a prestação de serviços terceirizados de limpeza.

A decisão pela execução indireta dos serviços se justifica pelo fato de que a Universidade Federal do Paraná não possui dispõe, em seu quadro pessoal, de recursos humanos necessários para a execução direta destes serviços. Os cargos relacionados com o objeto dessa contratação não fazem parte do plano de carreira da Instituição, o que impede a UFPR de alocar servidores do quadro para executar tais serviços.

Desta forma, em função da proximidade do encerramento do Contrato nº 029/2017 vigente até 12/12/2020, bem como da impossibilidade de haver interrupção na prestação dos serviços, faz-se necessária nova licitação para a contratação de serviços de limpeza e conservação para a UFPR."

8. Tudo complementado com a Justificativa trazida nos Estudos Preliminares, doc. 3262292.

9. A doutrina jurídica administrativa é farta na conformação com a Constituição Federal no que concerne aos atos do Administrador no benefício público, veja-se

"No modelo de Estado de Direito estabelecido no sistema do Direito Positivo – o Estado Democrático de Direito – exige-se do Poder Público um alto grau de intervenção na esfera jurídica dos administrados, seja no domínio econômico, seja no domínio social. Intervenção esta que se justifica em razão de metas constitucionais de Justiça Social.

Nesse diapasão, os atos jurídicos do Estado ensejam o redimensionamento, ou até mesmo a compressão de interesses e direitos individuais dos administrados em prol dos interesses públicos.⁴ Para prevenir o arbítrio estatal, no campo da Administração Pública, exige-se que a autoridade apresente os fundamentos de sua decisão. Trata-se do dever de motivação dos atos administrativos."(veja-se: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br> -Vladimir da Rocha França - Princípio da Motivação no Direito Administrativo)

10. Consta dos autos DECLARAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS, doc. 3262859, condição legal *sine qua non* para a realização de contratação de bens e serviços via Pregão Eletrônico, na forma determinada pelo art. Art. 3º §1º do Decreto regulamentador 10.024/2019, como aqui trago:

Art. 3º

Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

§1º A classificação de bens e serviços como comuns depende de exame predominantemente fático e de natureza técnica. [...] (grifei)

11. Diante dos requisitos trazidos no Decreto 10.024/19, vemos que a declaração de pesquisa de preços foi devidamente realizada. Esse documento é extremamente importante pois suscita maior praticabilidade na pesquisa de preços do mercado, dando maior eficiência na gestão administrativa dos recursos públicos. Destaco, entretanto, que as Planilhas de custo total estimado não consta nos autos. A Planilha de Formação de Custos, doc. 3262618 apresenta os valores que serão trazidos no Termo de Referência.

12. No doc. SEI nº 3262624 consta declaração de que os preços estimados e a planilha comparativa de preços estão conforme os preços praticados no mercado. Posto isso, a pesquisa de preços foi realizada a partir dos critérios estabelecidos na Instrução Normativa nº 073/2020 ME e priorizou o inciso I do art. 5º da mesma norma, como dito no documento citado.

13. Não consta no processo a solicitação da Administração para busca de propostas para a realização da média de preços de mercado na composição do preço da contratação, devendo ser providenciada. Quanto à pesquisa de preços para a contratação de mão de obra, foram utilizados os documentos e parâmetros trazidos na IN05/2017. A Convenção Coletiva de Trabalho, doc. 3262531, está adequada.

"Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereço e telefone de contato; e

d) data de emissão.

III - registro, nos autos da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput." (Instrução Normativa 73/2020-ME)

14. Presente nos autos o documento de **Análise de Risco sob SEI nº 3262835**. A probabilidade de Risco deve ser vista na análise como aquela que não depende diretamente de controle da Administração. Assim, deve a Administração **motivar a razão do Risco Médio**. Todos esses itens devem estar resguardados nas Cláusulas Editalícias, mormente as que se referem à qualificação e referências do fornecedor. Tratando-se de contratação exclusiva de mão de obra, fundamental que o Edital traga elementos que possam evitar o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e recolhimento de FGTS, uso de conta depósito vinculada (art. 18, parágrafo 1o. da IN SEGES MP 05/2017 - Item 20 do Edital e item 16 do Termo de Referência (doc. 3292203)

15. O Edital atende ao disposto na Lei Complementar 123/06, itens 4, 4.1.2.1 e 4.2, do Edital de Pregão em análise e no Decreto 8538/2015.

16. Sobre a Disponibilidade Orçamentária, esta foi devidamente apresentada aos autos constando o exercício de 2021 e compatibilidade com o Plano Plurianual 2020-2023, doc. 3282898, aqui relatada..

17. Conforme consta no Termo de Referência, há necessidade de agendamento de visita técnica com a UFPR, item 6 do Termo de Referência, doc. 3262958. **Como trazido no documento citado, a visita técnica é facultada aos concorrentes anteriormente a apresentação da proposta, ma será obrigatória para a empresa vencedora, anteriormente à assinatura do contrato. Recomendo que este item seja igualmente trazido no Edital, a fim de informar aos interessados, de pronto, todas os procedimentos para sua decisão no credenciamento ao Pregão Eletrônico aqui em análise.**

18. Observa-se nos autos a aprovação do Termo de Referência e dos Estudos Técnicos Preliminares pelo Pró-Reitor de Administração no doc SEI nº **doc. 3288403**. No entanto percebo que há uma informação que não condiz com a instrução processual, vez que **não se trata de Pregão Eletrônico com Registro de Preço**. Deve a Administração juntar a Aprovação do Termo de Referência e Estudos Técnicos Preliminares em outro documento, anteriormente à finalização do processo, ficando o Despacho 82/2021/UFPR/R/PLRA, sem efeito nos autos.

19. Não foi apresentado parecer da Comissão de Licitação no âmbito da contratação, pelo que **recomenda-se que seja providenciado**.

20. A presente contratação deverá atender ao disposto no do Decreto 9450/2018, como indica o documento 3262933 , indicando que o Licitante deverá ofertar **4% das vagas, porque a execução do contrato demanda de 201 a 500 funcionário. Ou seja, o Edital prevê o atendimento das vagas destinadas a egressos e ou presos no sistema prisional do Estado, conforme item 9.4.11, letra d.1.**

21. Na forma da Lei de Responsabilidade Civil e Lei de Diretrizes Orçamentárias, a disponibilidade orçamentária consta no processo, como relatado. Portarias de designação de Pregoeiros e Equipe, constante dos autos, bem como a competente Delegação de Poderes para o Pró-Reitor de Administração da Instituição, estão igualmente presente na instrução. Também consta nos autos a Autorização para o envio à esta Procuradoria Federal.

22. Tendo em vista o valor estimado da presente licitação, entendo que a autorização para a abertura da licitação deve se submeter ao artigo 3o., parágrafo Primeiro do **Decreto 10193/2019 de 27 de dezembro de 2019**, como transcrevo:

"Art. 3o. A celebração de novos contratos administrativos e prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividade de custeio serão autorizadas em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.

§ 1º Para os contratos de qualquer valor, a competência de que trata o caput poderá ser delegada às seguintes autoridades, permitida a subdelegação na forma do § 2º:

I - titulares de cargos de natureza especial;

II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e

III - dirigentes máximos das entidades vinculadas." (grifei)

23. **Deve também ser revista a Autorização para abertura da presente licitação**. Sendo o valor estimado do presente pregão eletrônico de **R\$ 20.313.109,73** (vinte milhões, trezentos e treze mil, cento e nove reais e setenta e três centavos), a **autorização no presente Pregão Eletrônico deverá ser realizado pelo Reitor da Universidade Federal do Paraná vez que, como dito na norma acima transcrita, valores acima de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) estão afetos à autorização do dirigente máximo das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado.**

24 O planejamento da licitação foi realizado como trazido nos documentos relatados no **item 2** do presente Parecer. Todos os itens trazidos no Decreto 10024/2019 e IN SEGES MP N. 05/2017 cumpridos adequadamente na presente instrução. Todas as determinações da IN05/2017, como analisaremos nas Minutas apresentadas.

25. Demais requisitos da Instrução processual para a realização de Pregão eletrônico foram atendidos.

IV - DA MINUTA DO EDITAL DE PREGÃO, N. 21/2021 - SEI nº 3292203

26. O Edital é o principal instrumento pré-licitatório, sendo ele que publica a pretensão da Administração e a vincula. O edital também tem a função de cientificar todos os interessados em participar do certame licitatório.

27 O Objeto da presente licitação é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços terceirizados de limpeza e conservação, com dedicação exclusiva de mão de obra, contemplando fornecimento de materiais e equipamentos, para atender necessidades de diversas unidades da Universidade Federal do Paraná, visando a estabelecer contrato com preenchimento de 390 (trezentos e noventa) postos de trabalho, nos parece que a sua especificação atende ao que dispõe a legislação e regulamentos pertinentes. No mesmo item Objeto consta que a licitação será realizada em grupo único com critério de julgamento de menor preço global do grupo, consta que em caso de divergências entre a descrição do objeto constante nesse edital e a descrição do objeto constante no site www.gov.br/compras/pt-br/, "SIASG" ou Nota de Empenho, prevalecerá, sempre, a descrição constante no Termo de Referência, Anexo I deste Edital..

28. É como indica o art. 8º do Decreto 3555/00, *verbis*:

Art. 8º do Decreto nº 3.555/00.

"A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;"

29. Já aqui transcrito, o art. 14 do Decreto 10.024/2019 que indica o que deve ser observado no pregão eletrônico, é explícito em seu item III **a elaboração do Edital, estabelecerá os critérios de julgamento e aceitação das propostas, o modo de disputa como traz o documento em análise.**

30. Também a Lei 10520, em seu art. 3º deixa registrado o papel do Edital nos processos de Licitação,, veja-se:

"Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

31. A Doutrina Administrativa é farta em estudos e posicionamentos sobre a importância do Edital em qualquer certame, mormente em se tratando de contratação pública, vejamos:

"O Edital é o instrumento que materializa o planejamento da contratação e expressa uma das vontades do futuro contrato - a da Administração. O que não estiver materializado nesse instrumento não é parte do encargo e, portanto, não poderá ser exigido do licitante (e do contratado). [...] A sua finalidade precípua é definir o encargo a ser exigido do contratado, a fim de viabilizar a satisfação da necessidade da Administração. [...] O

planejamento se submete a, pelo menos, dois grandes controles de legalidade: um na fase interna e outro na externa. O da fase interna é o da análise e aprovação do edital pela assessoria jurídica, e o da fase externa é o da impugnação do edital. É o edital que regula a fase externa e condiciona a apresentação das propostas." (Lei de Licitações e Contratos Anotada: Renato Geraldo Mendes, nota 2420 do Art. 40 da Lei 8666/93: Curitiba, Ed. Zênite, 9ed. : 2013, pg. 794)

32. Presente na Minuta do Edital Cláusula de Garantia como inscrito no Termo de Referência. Recomendo que seja explicitado no texto ""Termo de Referência Anexo I ao presente Edital. A regulação de fazer constar a garantia contratual, se houver, está no dispositivo do Art. 56 da Lei 8666/93, *verbis*:

"Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras."

33. O item 16 da Minuta em análise trata da REPACTUAÇÃO contratual. Não há na Minuta do Edital Cláusula de Reajuste. Difere a repactuação do reajuste vez que o primeiro está diretamente ligado a eventual mudança do cenário financeiro do contrato em razão de causa não prevista, embora possa ser previsível, mas que impossível de conhecimento prévio (art. 65, Inciso II, letra d da Lei 8666/93). Já o reajuste, embora igualmente se proponha ao equilíbrio financeiro do contrato, é acordado na contratação, com índice previamente definido, com prazo também definido de intervalo de 12 meses, para itens não sujeitos à repactuação. Considerando a possibilidade de ser a presente contratação prorrogável até o limite legal de 60 meses, **sugiro que seja incluída Cláusula de Reajuste com a precisão de índice que será aplicado no procedimento para os itens não relacionados com mão de obra.**

34. Os regramentos para Repactuação, Aceitação do Objeto e da Fiscalização, Obrigações do Contratante e Contratado e Pagamento estão encaminhados para o Termo de Referência, Anexo I do presente Edital.

35. Cláusula de Sanções Administrativas presente na Minuta do Edital, como requer a legislação aplicável, aqui já relatada.

36. Sem mais reparos no Edital de Pregão Eletrônico n.º 021/2021, aqui analisado.

V - DA MINUTA DO TERMO DE REFERÊNCIA, e Anexos, SEI nº 3292203

37. O Termo de Referência é documento obrigatório do processo, conforme legislação pertinente . Onde deverá conter os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, o critério de aceitação do objeto, os deveres das partes, a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato. o prazo para execução do contrato e as sanções (conforme definição do art. 3º, inciso XI, do Decreto nº 10.024/2019), devendo observar, ainda, as diretrizes constantes do art. 30 e do Anexo V da IN SEGES/MP nº 5/2017.

Art. 8º do Decreto nº 10.024/2019 "O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

[...]

II - termo de referência;

[...]

38. Do mesmo Decreto, o Art. 3º traz o que é considerado termo de referência, como aqui transcrevo.

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

XI - Termo de Referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

a) elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:

a. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;

2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e

3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;

b) o critério de aceitação do objeto;

c) os deveres do contratado e do contratante;

d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;

e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;

f) o prazo de execução do contrato e

g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

[...]

Art. 14. No planejamento do pregão, na forma eletrônico será observado o seguinte:

[...]

II - aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de referência pela autoridade competente ou por quem esta delegar;

[...]

Art. 8º do Decreto 3555/00. "A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;"

39. Quanto ao objeto do Termo de Referência, atende ao especificado no item 1. do Edital de Pregão Eletrônico 021/2021. Também, o documento deverá ser elaborado pelo setor requisitante e aprovado pela autoridade competente, conforme mencionam o art. 14, inciso II, do Decreto nº 10.024/2019, e o art. 29, § 2º, da IN SEGES/MP n.º 05/2017. o que foi realizado, como relatado no presente Parecer. **Chamo a atenção para a recomendação do item 18 supra que deve ser alterado o documento de aprovação do Termo de Referência.**

40. O detalhamento dos serviços a serem executados na presente contratação estão explícitas no Termo de Referência, indicando aos interessados os serviços de mão de obra terceirizada e insumos que os mesmos deverão ter na presente concorrência, e os requisitos técnicos mínimos dos serviços.

41. O atendimento ao planejamento realizado pelos Estudos Técnicos Preliminares, doc. 3262292, está conformado com a devida aprovação do Termo de Referência pela unidade requisitante.

42. A viabilidade jurídica da terceirização, já abordada nos itens anteriores do presente Parecer, reitero, estão presentes no Documento de Estudos Técnicos Preliminares (3262292) atendendo ao disposto no Decreto 9507/2018 e Portaria 443/2018/MPOG.

43. O item 15 - Do Pagamento, deve ser complementado para que seja estabelecida a regularidade dos pagamentos. O texto trazido na Minuta refere-se ao pagamento até 30 dias após a conclusão dos serviços. Recomendo que seja explicitada a forma de pagamento, se mensal, quinzenal, ou anual, vez que, somente a referência "após a confirmação da conclusão dos serviços deixa incerto se a referência é após o atendimento do objeto da contratação - contrato por 12 (doze) meses) - ou há regularidade para a aferição dos serviços, encaminhamento das faturas e

respectiva fiscalização, com o consequente pagamento..

44. Da Repactuação - esta Cláusula traz a Repactuação contratual. Já dito no item 29 supra, sugiro que seja estabelecido Cláusula em separado para o Reajuste propriamente dito, em razão da particularidade deste em relação à repactuação, esta que se conforme a com a alínea d do inciso II do Art. 65 da Lei 8666/93. A repactuação não necessariamente requer interregno temporal, mas eventual mudança de valor em razão de fato alheio aos contratantes, daí a indicação de Cláusulas em separado.

45 O item 21 e 22 do Termo de Referência traz **o valor global estimado para a contratação** dos serviços aqui proposto, indicando o valor de **R\$ 20.313.109,73** (vinte milhões, trezentos e treze mil, cento e nove reais e setenta e três centavos) **para a contratação de 12 meses.**

46 Há dispositivo para a documentação técnica para a contratação e, conforme já relatado há necessidade de agendamento de visita técnica com a UFPR, tendo em vista a natureza da contratação, facultada quando da retirada do Pregão e obrigatória anteriormente à assinatura do Contrato, item 6 do Termo de Referência. O julgamento será por Menor Preço Global do Grupo, como aqui já referido (item 1.3 do Edital e item 6 do Termo de Referência).

47. As **demais** Cláusulas do Termo de Referência, aqui em análise, encontram-se de acordo com a legislação mencionada, vez que os itens requeridos de definição do objeto, classificação e especificações dos serviços, obrigações das partes e fiscalização do contrato lá estão constantes com as informações pertinentes e requeridas pela legislação vigente.

VI - DA MINUTA DO CONTRATO, SEI nº 3292203.

48. Cláusula Primeira - Objeto; Cláusula Segunda - Vigência; Cláusula Terceira - Preço, Cláusula Quarta - Dotação Orçamentária e Cláusula Décima Primeira - Rescisão, Cláusula Décima Segunda - Vedações Cláusula Décima Terceira - Alterações, e seguintes, estão de acordo e têm seus textos adequados à Legislação pertinente, estando, portanto aprovadas.

49. Deixo de analisar as demais cláusulas do Contrato em razão do **DESPACHO n. 00084/2020/GAB/ PROC/PFUFP/PGF/AGU, da Chefia da Procuradoria Federal na UFPR, no NUP 23075.069208/2019-93, em atenção ao entendimento lá trazido sobre as Cláusulas de Pagamento, Repactuação, Garantia de Execução, Modelo de Execução dos Serviços, Obrigações do Contratante e da Contratada e Sanções Administrativas constantes da Minuta de Contrato aqui trazida.**

50. Nenhum outro reparo na Minuta de Contrato analisada.

Demais Anexos do Edital de Pregão 021/202, Anexos III a XII são documentos complementares ao Contrato e não há óbices legais nos mesmos.

III - CONCLUSÃO

51.. Com base na fundamentação exposta anteriormente, conclui-se que o presente processo que trata da contratação de empresa especializada na prestação de serviços terceirizados de limpeza e conservação, com dedicação exclusiva de mão de obra, contemplando fornecimento de materiais e equipamentos, para atender necessidades de diversas unidades da Universidade Federal do Paraná, visando a estabelecer contrato com preenchimento de 390 (trezentos e noventa) postos de trabalho, por meio do Pregão Eletrônico n. 021/2021, classificação MENOR PREÇO GLOBAL DO GRUPO, com preço global estimado em **R\$ 20.313.109,73 (vinte milhões, trezentos e treze mil, cento e nove reais e setenta e três centavos) para um período inicial de 12 (doze) meses, após o atendimento das recomendações trazidas no corpo do presente Parecer, sob pena de**

responsabilidade, estará apto a seguir seus trâmites finais vez que então, sua instrução estará de acordo com a legislação pertinente, não apresentando, portanto, óbices legais a sua finalização.

52. As minutas do Edital, do Termo de Referência, Contrato e demais Anexos do Edital de Pregão Eletrônico nº 021/2021, de SEI nº 3292203, **após o atendimento das recomendações e condições aqui feitas, ficam aprovadas, quando não mais existirão óbices legais para a continuidade do presente processo, ressalva feita à Minuta do Contrato que submeto ao entendimento da Chefia da Procuradoria Federal na UFPR como indicado no item 50 do presente Parecer.**

À consideração superior.

Curitiba, 26 de fevereiro de 2021.

DORA LÚCIA DE LIMA BERTULIO
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23075033547202075 e da chave de acesso 0bb784c6

Documento assinado eletronicamente por DORA LUCIA DE LIMA BERTULIO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 581855649 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DORA LUCIA DE LIMA BERTULIO. Data e Hora: 05-03-2021 16:20. Número de Série: 17135393. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
