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

PARECER n. 00410/2022/PROC/PFUFPR/PGF/AGU

NUP: 23075.034352/2022-12
INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR
ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

EMENTA:

EMENTA: Pregão Eletrônico - Objeto: - contratação de empresa especializada na prestação de serviços de produção e fornecimento de refeições (café da manhã, almoço e jantar), para atender às necessidades do Restaurante Universitário da Universidade Federal do Paraná, localizado na cidade de Palotina/PR. Valor Estimado: R$. 9.714.836,50 - Contratação inicial de 12 (doze) meses podendo ser prorrogado - Instrução Adequada com ressalvas - 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 - Instrução Normativa/SEGES/MPDG nº 05, de 2017. Instrução Normativa Nº 073/2020-ME.- 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, por meio do Despacho nº 825/2022/UFPR/R/PRA/CLIC/UPCL(doc.4686243) para contratação, por meio de Pregão Eletrônico, de empresa especializada na prestação de serviços de produção e fornecimento de refeições (café da manhã, almoço e jantar), para atender às necessidades do Restaurante Universitário da Universidade Federal do Paraná, localizado na cidade de Palotina/PR., na forma do objeto do Edital, trazido no SEI nº 2748748, como transcrevo:

1. DO OBJETO

1.1. O presente pregão tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de produção e fornecimento de refeições (café da manhã, almoço e jantar), para atender às necessidades do Restaurante Universitário da Universidade Federal do Paraná, localizado na cidade de Palotina/PR, conforme especificações detalhadas constantes nos Títulos 4 e 21 do Termo de Referência, Anexo I deste Edital, parte integrante deste documento, independentemente de transcrição.

1.2. A licitação será realizada em grupo único, formado por 4 (quatro) itens, conforme tabela constante no Termo de Referência (Anexo I deste Edital), facultando-se ao licitante a participação em quantos grupos forem de seu interesse, devendo oferecer proposta para todos os itens que o compõem.

1.3. O critério de julgamento adotado será o menor preço GLOBAL do grupo, observadas as exigências contidas neste Edital e seus Anexos quanto às especificações do objeto.

I - RELATÓRIO.

2. Destaco os documentos que instruem o presente processo:

a)Memorando nº 59/2022/UFPR/R/PRA/RU contendo a demanda para a contratação de empresa especializada em produção e distribuição de refeições para o Restaurante Universitário do Campus de Palotina/UFPR, indicando o histórico da contratação anterior, doc. 4566134;

b) Documento para formalização de demanda de serviços (SEI nº 4570908) 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;

c)Portaria Nº 062/2022-CLIC, DE 08 DE junho DE 2022 de composição da equipe de planejamento para a licitação proposta, doc. 4589424;

d) Estudos Técnicos Preliminares, doc. 4670637, com sugestão de contratação por 24 (vinte e quatro) meses, descritivo de soluções e demais características e serviços a serem executados na contratação;

e) Orçamento, doc. 4670732;

f) **Planilha de Cálculo do Preço de Referência da Licitação, em R$. 3.508.903,25 (doc. 4672615) - Anoto que esse valor não é compatível com o valor declinado no Termo de Referência (doc. 4683056)**

g) Declaração que a pesquisa de preços que dá suporte à presente contratação foi realizada em conformidade com Instrução Normativa nº 073/2020-ME, doc.4672652;

h) Declaração de que não contém exigências que comprometam restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação, doc. 4672708;

i) Análise de Riscos, doc. 4672658;

j) Declaração de que os serviços a serem licitados são de **natureza comum -** Elly Akemi Suzuki Gizzi, Chefe da Unidade de Nutricão **- RU/PRA,** doc.4672705;

l) Declaração PNAT - não se aplica o disposto no art. 5º do Decreto 9450/2018, em razão de a contratação não exigir dedicação exclusiva de mão de obra, doc. 4672711;

m) Elemento de despesa 3390.39.41 – fornecimento de alimentação, doc. 4672733;

n) Termo de Referência, primeira versão, valor estimado, **R$ 9.714.836,50** (nove milhões, setecentos e quatorze mil, oitocentos e trinta e seis reais e cinquenta centavos). doc.4672668

o) Anexos ao Termo de Referência, doc. 4672697;

p) Estudo Técnico Preliminar Digital n. 370/22, contendo a descrição da necessidade da contratação, análise do histórico das contratações anteriores, área requisitante é o Restaurante Universitário, Requisitos de contratação, práticas de sustentabilidade, Descrição da solução indicando vigência inicial de 24 meses, não haverá parcelamento da solução, estimativa de quantidades, valor da contratação estimado em R$ 9.714.836,50, benefícios a serem alcançados com a contratação, adequação ambiental e demais itens que devem conformar a contratação pretendida, doc. 4672697;

q) Fiscalização de contrato - indicação de Fiscal do Contrato, doc. 4680052;

r) Declaração de Disponibilidade Orçamentária - *informamos que há disponibilidade de recursos nas fontes 8100 e 0100 – Tesouro Nacional, ações 12.364.5013.20RK.0041 – Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior e 12.364.5013.4002.0041 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior, elemento de despesa 339039.41 – Serviço de Terceiros Pessoa Jurídica/fornecimento de alimentação, até o limite total de R$ 9.714.836,50 (nove milhões, setecentos e quatorze mil, oitocentos e trinta e seis reais e cinquenta centavos), pelo período de 24 (vinte e quatro) meses, doc. 4676832*

s Despacho nº 812/2022/UFPR/R/PRA/CLIC/UPCL, encaminha instrução para aprovação da contratação, doc. 4680453;

t) Despacho nº 813/2022/UFPR/R/PRA/CLIC/UPCL- **Aprovo** o Estudo Técnico Preliminar, assim como o Termo de Referência, doc. 4680486. No mesmo documento o Pró - Reitor de Administração **AUTORIZA** a abertura da presente licitação.

u) Edital do Pregão Eletrônico n. 097/2022 - Anexo I - Termo de Referência, Minuta de Contrato, doc. 4683056;

v) Anexos A a K ao Termo de Referência, doc. 4685440;

w) Portaria 2913/Reitoria de 20 de dezembro de 2016 **-** Nomeação do Pró-Reitor de Administração/UFPR, doc. 4686037; - **Portaria 061/2018** - Autorização ao DELIC/PRA para envio de processos para a PF/UFPR doc. 4686040; - **Portaria Nº 218/REITORIA**, de 26 de Abril de 2018, Delega competência para o Pró-Reitor de Administração para autorização de abertura de processos de licitação na UFPR e todos os atos referentes aos processos de licitação, incluso remessa dos autos para a PF/UFPR, doc. 4686036; - **Portaria Nº 125, de 16 de Agosto de 2021** - Designa os Pregoeiros e as Equipes de Apoio da UFPR, exceto Hospital de Clínicas, doc. 4686034 - **Portaria 015/2022-PRA** - Designa Comissão Permanente de Licitações, exceto para o Hospital de Clínicas, doc. 4686038; - **Portaria Nº 167/2019-PRA** - Assinatura de Editais PRA/DELIC, 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. 4686035; **Portaria N. 036/2021, de 13 de abril de 2021,** Designa servidor responsável pelo check list dos processos de licitação aserem enviados para a PF/UFPR, do. 4686039.

x) Check List da Instrução do procedimento licitatório em análise, 4686046.

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 e o Decreto 10.024/2019, 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 elação 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 consequentemente 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, impessoalidade, 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 impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade 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 item 3 do Documento de Formalização da Demanda, doc. 4570908, com as razões e motivos para realizar a licitação e a consequente contratação.

8. Tudo complementado com a Justificativa trazida no Termo de Referência, Item 2, documento 4683056 que aqui reproduzo excertos:

DA JUSTIFICATIVA E OBJETIVO DA CONTRATAÇÃO

2.1. A comunidade acadêmica do Setor Palotina é composta de aproximadamente 2300 pessoas, entre técnicos, docentes, alunos de graduação e pós graduação e terceirizados. Grande parte desta população frequenta diariamente o restaurante universitário, que oferece refeições nutricionalmente adequadas, e de baixo custo. Especialmente para os alunos que apresentam fragilidade sócio-econômica, as refeições realizadas no RU são imprescindíveis para a permanência estudantil.

O Restaurante Universitário do Setor Palotina da UFPR, desde o início das atividades, atendeu à comunidade sob o modelo de terceirização de serviços, através de contrato com empresa especializada na produção e distribuição de refeições, devido à ausência de servidores para gerenciamento e operacionalização das atividades. [...]

2.2. terceirização dos serviços de produção de refeições se justifica pelo alto custo da operação de auto gestão, que demanda gastos vultosos com contratação de mão de obra e complexa operação logística, e às dificuldades de atendimento, através de licitações, às demandas de segurança do trabalho e de manutenção preventiva e corretiva - tanto estruturais, quanto de equipamentos.

Espera-se que a contratação de empresa especializada possibilite a distribuição de refeições nutricionalmente adequadas e seguras do ponto de vista microbiológico. Busca-se ainda, vantagens relacionadas à economia de escala, em função do volume de refeições servidas, e desoneração da UFPR de custos referentes à contratação de mão de obra e ações trabalhistas, estrutura administrativa para gerenciamento dos restaurantes, e para a elaboração de licitações, logística de distribuição de gêneros e materiais, e manutenção e controle de estoques.

A especialização na área de atuação pode ainda trazer melhorias relacionadas ao atendimento das demandas de aquisição de equipamentos necessários à produção, manutenção e segurança do trabalho.

9. Ainda, justifica-se a presente contratação para atender o Campi localizados no interior do Estado em Palotina/PR:

"A presente contratação busca empresa prestadora de serviços de produção e fornecimento de refeições (café da manhã, almoço e jantar) para atender, com o melhor custo benefício, a comunidade acadêmica do Setor Palotina da UFPR." doc. 4570908, item 2.

10. 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)*

11. Consta dos autos SERVIÇOS COMUNS, doc. 4672705, condição legal *sine qua non* para a realização de contratação de bens e serviços via Pregão Eletrônico, na forma determinada pelo art.1º e Art. 3º §1º do Decreto regulamentador 10.024/2019, como aqui trago:

> *"Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.*
>
> *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)"*

12. Diante dos requisitos trazidos no Decreto 10.024/19, vemos que a declaração de pesquisa de preços foi devidamente realizada (4670732). Esse documento é extremamente importante pois suscita maior praticabilidade na pesquisa de preços do mercado, dando maior eficiência na gestão administrativa dos recursos públicos.

13. No doc. SEI nº 4672652 ; 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 n. 073/2020-ME. Os cálculos das médias e seus totais foram avalizados pelo Departamento de Licitações e Contratações, aqui relatado.

14. Há, sobre a planilha de custo médio dos serviços, apurados após a pesquisa de mercado, incongruência quanto aos valores estimados para a contratação, como relatado no sub item **f** do Relatório acima.

15. 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, como determina a Instrução Normativa acima citada como indicado pelo inciso IV do art. 5º.

"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."

16. **Análise de Risco** presente, 4672658 **.** Recomendo que probabilidade de Risco deve ser vista na análise como aquela que não depende diretamente de controle da Administração. Todos esses itens devem estar resguardados nas Cláusulas Editalícias, mormente as que se referem à qualificação e referências do fornecedor.

17. O Edital atende ao disposto na Lei Complementar 123/06, item 4, do Edital de Pregão em análise e no Decreto 8538/2015 como dito no Sumário do Edital.

18. Sobre a Disponibilidade Orçamentária, esta foi devidamente apresentada aos autos constando o exercício de 2022 e compatibilidade com o Plano Plurianual 2020-2023, doc. 4676832;

19. Conforme consta no Termo de Referência, item 6 que o licitante poderá realizar a visita técnica anteriormente à sessão pública do Pregão e, obrigatoriamente após a homologação, anteriormente à assinatura do contrato.

20. Não foi apresentado parecer da Comissão de Licitação no âmbito da contratação, pelo que **recomenda-se que seja providenciado**. 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 a Direção de Pró-Reitor de Administração da Instituição, estão igualmente presente na instrução. Também consta nos autos a Autorização para o envio dos processos de licitção à esta Procuradoria Federal.

21. Os Estudos Técnicos Preliminares bem assim o Termo de Referência foram aprovados como demonstra o documento 4680486 A **autorização de Abertura de Licitação** consta no mesmo documento Despacho nº 813/2022/UFPR/R/PRA/CLIC/UPCL do Pró Reitor de Administração/ UFPR. Tudo de acordo como Decreto 10193/2019 de 27 de dezembro de 2019, conforme o valor estimado para a presente contratação **R$ 9.714.836,50**. *, 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.*
>
> *[...]*
>
> *§ 2º Para os contratos com valor inferior a R$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o **caput** poderá ser delegada ou subdelegada aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou à autoridade equivalente, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 3º.*

22. Sobre a vigência do contrato, a **instrução processual não traz qualquer manifestação ou justificativa para a contratação ser iniciada com prazo de 24 (vinte e quatro) meses,** quando a norma indica o prazo de 12 (doze) meses prorrogáveis até o máximo de 60 \(sessenta) meses (art. 57, inciso II, Lei 8666/93) para contratos identificados como contínuos. RECOMENDO SEJA ESTABELECIDA A VIGÊNCIA CONTRATUTAL DE 12 (DOZE) MESES. **Deve, portanto a Administração justificar a vigência contratual com a ressalva de que a Lei 8666/93 no citado artigo indica para serviços considerados contínuos a possibilidade de prorrogações por igual período até o máximo de 60 (sessenta) meses. Visto que o caput do art. 57 indica que a duração dos contratos está limitada à vigência dos respectivos créditos orçamentários com a exceção dada no seu inciso II, como transcrevo:**

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

[...]

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

23. O prazo inicial de contratação deve estar inscrito no OBJETO quer do Edital, quer do Termo de Referência, vez que o licitante conheça que a proposta apresentada implica em um valor estimado para o prazo dado.

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

IV - DA MINUTA DO EDITAL DE PREGÃO N. 097/2022 , SEI nº4683056

25. 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.

26. Recomendo a inclusão no Preâmbulo do Edital da Instrução Normativa 073/2020 e da IN/SEGES/MPDG nº 05, de 2017.

27. O Objeto da presente licitação é a contratação de empresa especializada na prestação de *serviços de produção e fornecimento de refeições (café da manhã, almoço e jantar), para atender às necessidades do Restaurante Universitário do Campus Avançado da Universidade Federal do Paraná, localizado na cidade de Palotina/PR,* cujo detalhamento dos serviços serão encontrados no item 4 e 21 do Termo de Referência (doc. 4683056). A licitação será realizada em grupo único, formados por 4 (quatro) itens. Nesse item temos os critérios de Julgamento, ou seja, **menor preço GLOBAL do grupo.**

28. Deve, ainda, ser incluso no item 1. do Objeto do presente Pregão Eletrônico, o prazo de contratação - 12 (doze) meses com possibilidade de prorrogação até 60 (sessenta) meses. Sobre o prazo de vigência do contrato, vide o item 22 supra.

29. 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;"*

30 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, o que se conforma na minuta sob análise.**

31. Também a Lei 10520/2002, 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

32. 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)

33. **Cláusula de Garantia** para a presente contratação consta no item 14 do presente Edital, com remissão para o Termo de Referência. A garantia contratual, quando houver, está no dispositivo do Art. 56 da Lei 8666/93. Veja-se o texto legal*:*

> "*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.".*

34. O item 15 do Edital prevê a realização de contrato, onde indica o prazo inicial de 24 (vinte e quatro) meses. Insisto que deve haver justificativa da Administração para o prazo inicial do contrato.

35. As Cláusulas de Reajuste (item 16), Aceitação do Objeto e da Fiscalização (item 17) Obrigações de Contrato de Contratante (item 18) e do Pagamento (item 19), remetem as obrigações para o Termo de Referência., anexo I do presente Edital.. Conforme entendimento da Chefia desta Procuradoria Federal/UFPR, no Despacho n. 00084/2020 /GAB/PROC/PFUFPR/PGF/AGU no NUP 23075.069208/2019-93 os Editais podem utilizar-se da remição ao Termo de Referência**. Ainda, a Cláusula 16.2 permite a cessão de crédito decorrente da contratação, na forma definida no Termo de Contrato, Anexo III do presente Edital.**

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

37. Sem mais reparos no Edital de Pregão Eletrônico n.º 0972020 aqui analisado.

V - DA MINUTA DO TERMO DE REFERÊNCIA, e Anexos, SEI nº 4683056

38. O Termo de Referência é documento obrigatório do processo, conforme legislação pertinente (Lei 10520/02, art. 3º; Decreto 5450/05, art. 9º e Regulamento do Decreto 3555/00, art. 8º).

> ***Art. 8° do Decreto n° 10.024/2019*** *"O processo relativo ao pegão, na forma eletrônica, será*

instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

[...]

II - termo de referência;

[...]

39. 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. 8° 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;"

40. O objeto da contratação, já enunciado no item 1. do Edital, está devidamente reproduzido no Termo de Referência, aprovado pelo Pró-Reitor de Administração (doc. 4680486). **Também deve ser incluído, no item 1.1. do Termo de Referência, anteriormente à possibilidade de prorrogação do contrato, o prazo primeiro de contratação, 12 (doze) meses (VIDE ITEM 22 SUPRA)**

41. Em complemento, o Termo de Referência traz o detalhamento dos serviços a serem executados na presente contratação explícitas no**s itens 4 e 21,** indicando aos interessados os serviços que os mesmos deverão ter na presente concorrência, e os requisitos técnicos mínimos dos serviços., Visita técnica facultada no processo de licitação e

obrigatória para a empresa classificada anteriormente à assinatura do contrato**, item 6 da Minuta.** Cláusula de Garantia, trazida na Minuta do Edital de Pregão, está replicada na Minuta do Termo de Referência, itens 9.8 . Não é admitida a subcontratação **(item 10**). Reajuste consta no **item 19** da Minuta em análise.

42. Sobre o Pagamento, **item 17**, recomendo que o texto seja explicitado quanto à regularidade do pagamento: se ao final do contrato ou em outro período como mensal ou semanal. Vejo que o item 17 diz:

"10.1.O pagamento será creditado em conta bancária indicada pela empresa, através do Banco do Brasil S.A., até o 30º (trigésimo) dia após a conclusão dos serviços, mediante declaração de aferição do recebimento elaborada pela unidade solicitante, na nota fiscal/fatura, encaminhada pela licitante vencedora."

43. Dessa forma, infere-se que o pagamento será realizado **"até o 30o. (trigésimo) dia pós a conclusão dos serviços"**. Porém, o texto não fa**z** referência se haverá faturamento mensal ou com outra regularidade e/ou, quando efetivamente se dará **"a conclusão dos serviços"**. Recomendo que a minuta seja complementada, para que fique explícita a forma de pagamento, inclusive porque o **item 19 de Edital remete para o Termo de Referência a forma de pagamento dessa contratação. O critério de medição de unidade está no item 16 do documento sob análise.**

44. O item 22 do Termo de Referência traz **o valor global estimado para a contratação** dos serviços aqui proposta, indicando o valor de **R$ 9.714.836,50 (nove milhões, setecentos e quatorze mil, oitocentos e trinta e seis reais e cinquenta centavos).**

RECOMENDO que seja complementado o item com o texto: <u>para a contratação de (x) meses de vigência contratual.</u>

<u>45. Tratando-se de contratação para instalação de restaurante, os termos do TR aqui analisado estão detalhados de forma a permitir a segurança da contratação e execução dos serviços. Sustentatibilidade, adequação dos funcionários da empresa para prestação de serviços de alimentação e bem assim descarte de resíduos, todos os itens constam no presente Termo de Referência.</u>

46. Há dispositivo para a documentação técnica para a contratação. 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 4683056

47. Sobre a Cláusula Quinta - Do Pagamento, reitero a manifestação contida no item 43 supra, vez que novamente, a obrigação contratual consta no Termo de Referência e não no Termo de Contrato.

48. Cláusula Sexta- Do Reajuste. Recomendo alteração no texto vez que, a remissão ao Termo de Referência somente trata de Reajuste. Tratando-se de Termo de Contrato, que após a adjudicação, passará a ser o documento referência na prestação das obrigações entre os partícipes, recomendo que os termos deste documento tragam as informações explícitas.

49. Cláusula Terceira - Preço, Cláusula Quarta - Dotação Orçamentária, 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.

50. As demais cláusulas do Contrato estão de acordo com o **<u>DESPACHO n. 00084/2020/GAB/PROC/PFUFPR/PGF/AGU, da Chefia da Procuradoria Federal na UFPR,</u> no NUP 23075.069208/2019-93, em**

atenção ao entendimento lá trazido sobre as Cláusulas de Pagamento, Reajuste, Garantia de Execução, Obrigações do Contratante e da Contratada e Sanções Administrativas na Minuta do Contrato.

51. Nenhum outro reparo na Minuta de Contrato analisada.

III - CONCLUSÃO

52. Com base na fundamentação exposta neste Parecer, conclui-se que o presente processo que trata da contratação de empresa especializada na prestação de serviços *de produção e fornecimento de refeições (café da manhã, almoço e jantar), para atender às necessidades do Restaurante Universitário do Campus Avançado da Universidade Federal do Paraná, localizado na cidade de Palotina/PR,* visando a estabelecer contrato por meio do Pregão Eletrônico n. 097/2022, classificação MENOR PREÇO POR GRUPO, com preço global estimado em **R$ 9.714.836,50 (nove milhões, setecentos e quatorze mil, oitocentos e trinta e seis reais e cinquenta centavos) para vigência definida no Edital, (conforme item 22 supra),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.

53. As minutas do Edital, do Termo de Referência e demais Anexos do Edital de Pregão Eletrônico n° 097/2022, de SEI nº 4683056, **após o atendimento das recomendações e condições aqui feitas, ficam aprovadas, quando não mais existirão óbices legais para a continuidade do presente processo, com a ressalva o item 50 supra, na forma lá estabelecida.**

À consideração superior.

Curitiba, 04 de agosto de 2022.

DORA LÚCIA DE LIMA BERTULIO
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supersapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23075034352202212 e da chave de acesso 78437db8

Documento assinado eletronicamente por DORA LÚCIA DE LIMA BERTULIO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 954470181 e chave de acesso 78437db8 no endereço eletrônico https://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): DORA LÚCIA DE LIMA BERTULIO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 08-08-2022 16:15. Número de Série: 772182694104883361993962756O6. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.