



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

PARECER n. 00315/2023/PROC/PFUFPR/PGF/AGU

NUP: 23075.078585/2022-19

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. MENOR PREÇO GLOBAL POR GRUPO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM OUTSOURCING DE EXAMES LABORATORIAIS, PARA FORNECIMENTO EM REGIME DE LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE ANÁLISE LABORATORIAL, COM ABASTECIMENTO DE REAGENTES, CALIBRADORES, CONTROLES, PEÇAS ESTRUTURAIS, KITS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E MÃO DE OBRA PARA AS MANUTENÇÕES CORRETIVAS E PREVENTIVAS E DEMAIS INSUMOS SUFICIENTES PARA ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DO LABORATÓRIO ESCOLA DE ANÁLISES CLÍNICAS, DO SETOR DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DA UFPR, VALOR ESTIMADO **RS 418.193,52. PREGÃO REALIZADO PELAS NORMAS DA LEI 14.133/2021**. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. Veio para análise e Parecer nesta Procuradoria Federal na UFPR, na forma do parágrafo único do art. 53 da Lei 14133/21, e art., 8o. IX do Decreto 10024/2019, o processo referenciado na epígrafe, encaminhado pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitação -Memorando nº 227/2023/UFPR/R/PRA/CLIC/UPCL (doc. 5655125), para Contratação de empresa especializada em Outsourcing de exames laboratoriais, para atendimento das necessidades do Laboratório Escola de Análises Clínicas, do Setor de Ciências da Saúde da UFPR, na forma do objeto do Edital, trazido no SEI nº 5578555, como transcrevo:

" 1. DO OBJETO

1.1. Contratação de empresa especializada em Outsourcing de exames laboratoriais, para fornecimento em regime de locação de equipamentos de análise laboratorial, com abastecimento de reagentes, calibradores, controles, peças estruturais, kits de manutenção preventiva e mão de obra para as manutenções corretivas e preventivas e demais insumos suficientes para atendimento das necessidades do Laboratório Escola de Análises Clínicas, do Setor de Ciências da Saúde da UFPR, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

1.2. A licitação será dividida em grupos, conforme tabela constante do Termo de Referência, facultando-se ao licitante a participação em quantos grupos forem de seu interesse, devendo oferecer proposta para todos os itens que os compõem."

I - RELATÓRIO.

2. Destaco os documentos que instruem o presente processo:

- i) Memorando nº 46/2022/UFPR/R/SD/DAC encaminhando o presente processo para à Coordenadoria de Licitações e Contratações, com as informações pertinentes, - 5164477
- ii) Documento para Formalização de Demanda de Serviços - 5164478
- iii) Despacho nº 1409/2022/UFPR/R/PRA/CLIC solicitando a indicação de servidor para compor a equipe de planejamento da contratação, em conformidade com a IN 005/2017-SEGES/MPDG; doc. 5180052
- iv) Despacho no 1644/2022/UFPR/R/PRA/CLIC/UPCL indicando os servidores Edivan Bubinski Linhares, Diogo Amilton Venâncio e Franciane Aparecida Cavalin, doc. 5180752
- v) PORTARIA Nº 134/2022 designando equipe de planejamento da contratação, com a indicação de servidores, doc. 5182043;
- vi) Documento de Formalização da Demanda, n. 4981/2022, no Compras.gov.br doc. 5561962;
- vii) Estudos Técnicos Preliminares, contendo a descrição da necessidade da contratação, legislação aplicável à terceirização na administração federal, requisitos da contratação, critérios e prática de sustentabilidade, descrição da solução e demais itens que compõe o planejamento da contratação pretendida; doc. 5561966 ;
- viii) Análise de Riscos, doc. 5561968;
- ix) Pesquisa de Preços, doc. 5561977;
- x) Planilha de Cálculo de preço de referência para a licitação proposta indicando o valor de R\$ 418.193,52, doc. 5561985;
- xi) Declaração Consolidada de que todos os requisitos da Lei 14.133/2021, incluso a Declaração de que os preços obtidos na **Planilha de Preços é compatível com preços de mercado**, e que o objeto da presente contratação é de **natureza comum** doc. 5576559;
- xii) Informação de Disponibilidade Orçamentária - "*Quanto ao aspecto orçamentário, informamos que há disponibilidade de recursos na fonte 1000 – Tesouro Nacional, ação 12.301.0032.2004.0041 – Assistência Médica e Odontológica, PTRES 227395 - Exames Periódicos, elemento de despesa 3390.39 – Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, até o limite total de R\$ 418.193,52 (quatrocentos e dezoito mil, cento e noventa e três reais e cinquenta e dois centavos), conforme solicitado, por um período de 24 meses. (grifei), indicando também compatibilidade com o Plano Plurianual 2020-2023 e projeção para 2024-20-25, 5567505;*
- xiii) Termo de Referência primeira versão; com valor estima do em R\$ 408.193,52, doc. 5575667;
- xiv) Minuta do Contrato, doc. 5575678
- xv) Estudo Técnico Preliminar Digital 151/2023, doc. 5578012;
- xvi) Documento Termo de Referência Digital 57/2023, doc.
- xvii Edital de Pregão Eletrônico n. 60/2023, Anexos contendo: Anexo I Termo de Referência, Anexo A - Modelo de Proposta, Anexo II - Minuta de Termo de Contrato e Anexo III - Estudo Técnico Preliminar, doc. 5578555;
- xviii) INFORMAÇÃO Nº 258/2023/UFPR/R/PRA/CLIC/UPCL com a indicação da regularidade da instrução, doc. 5578691;
- xix) APROVAÇÃO dos Estudos Técnicos Preliminares e do Termo de Referência pelo Vice-Diretor do Setor de Ciências da Saúde, doc. 5638243;
- xx) **Portaria 061/2018** - Autorização ao DELIC/PRA para envio de processos para aPF/UFPR, doc. 5654103; **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, doc 5654058. **Portaria 2913/Reitoria** de 20 de dezembro de 2016 - Nomeação do Pró-Reitor de Administração/UFPR, doc.5654088, **Portaria Nº 013/2023/PRA**, com a designação de composição de Comissão Permanente de Licitações na Universidade Federal do Paraná, exceto Hospital de Clínicas, doc 5654033; **Portaria UFPR nº 151, de 10 de fevereiro de 2023** autoriza o Pró-Reitor de Administração a abertura de processos de licitação e demais atos pertinentes, doc. 5654044.
- xxi) Check List do Pregão Eletrônico no 110/2022, doc. 5654129;

RELATADO, ANALISO.

II - ANÁLISE JURÍDICA - DO PREGÃO ELETRÔNICO

Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico:

3. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei no 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos –NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1o Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

4. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC no 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC no 7 - "A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento."

5. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público, como se vê na aprovação dos Estudos Técnicos Preliminares e o Termo de Referência (doc.5638243, aqui reportado). O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões foram motivadas nos autos na Justificativa do documento de Formalização da Demanda de Serviços, doc.5164478.

6. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de suas competências. legais, sob pena de responsabilidade.

7. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

8. Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

Da Autorização para Realização da Licitação e Celebração de Novos Contratos e da Utilização

do Pregão Eletrônico como Modalidade de Licitação:

9. O artigo 18 e incisos da Lei no 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

10. A solicitação para abertura da presente contratação se deu por meio do Documento de Formalização da Demanda, doc. 5561962. A aprovação dos Estudos Preliminares e do Termo de Referência, como se vê formalmente no Despacho no 494/2023/UFPR/R/PRA, (SEI nº 5638243).

11. **AUSENTE, entretanto, nos autos a devida autorização para abertura do procedimento licitatório (art. 8o, V, do Decreto no. 10.024/2019) e art. 3o. do Decreto 10193/2019, que deverá ser trazida aos autos anteriormente à finalização do presente procedimento e realizada pelo Pró Reitor de Administração na forma do parágrafo 2o. do citado Decreto 10193/19, que aqui trago:**

"Art. 3o. Art. 3º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades 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"

12. Os serviços a serem contratados enquadram-se nos pressupostos do Decreto nº 9.507 de 2018,

constituindo-se em atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares à área de competência legal da UFPR, não inerentes às categorias funcionais abrangidas por seu respectivo plano de cargos. A prestação dos serviços não gera vínculo empregatício entre os empregados da Contratada e a Administração Contratante, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta.

13. A contratação pretendida está em consonância com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2022-2026), e fazem parte das Políticas de Desenvolvimento do Corpo Técnico Administrativo para as ações de Saúde e Segurança do Trabalhador. Além disso, a contratação visa manter o atendimento das políticas de assistência social com a prestação de serviços por meio da extensão universitária sendo que a Unidade Escola – Promoção de Saúde, do Setor de Ciências da Saúde, disponibiliza consulta médica de prevenção em saúde, orientação de atenção farmacêutica e **exames laboratoriais** para servidores técnico-administrativos, docentes, acadêmicos e familiares.

14. A contratação ainda visa atender a ação de Institucionalizar políticas de qualidade devida, saúde e segurança no trabalho, conforme a Ordem EE.4.4, junto da Coordenadoria de Atenção Integral à Saúde do Servidor que tem como propósito planejar, organizar, supervisionar, orientar e fomentar as atividades e serviços de saúde e segurança do trabalho dos servidores da Universidade Federal do Paraná bem como gerenciar, acompanhar e promover ações nas áreas de atenção, promoção e vigilância em saúde

15. Para a presente contratação foram observados os princípios da padronização, conforme previsto no art. 47 da Lei no 14.133/2021, dado que o rol de atividades a ser desenvolvida está listada no Código Brasileiro de Ocupações (CBO) e a forma de execução dos serviços segue o padrão descrito nos contratos administrativos utilizados pela UFPR nos últimos anos. Cumpre destacar que até o presente momento não foram publicados cadernos de logística ou catálogo de padronização pelo Governo Federal para a natureza dos serviços pretendidos, conforme trata o art. 19, § 2 da Lei nº14.133/2021.

16. Ainda, nos termos da Lei no 14.133/2021, art. 6, os serviços objeto da presente contratação **são de natureza comum**, condição legal *sine qua non* para a realização de contratação de bens e serviços via Pregão Eletrônico, nos termos do art. Art. 3º §1º do Decreto 10.024/2019, conforme Declaração Consolidada. (SEI nº 5576559)

17. Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, o decreto de designação do pregoeiro e da equipe de apoio, e a minuta do Edital, tudo constante do Relatório no item 2 supra..

18. Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC, **exceto o documento requerido no item que, repetindo, deve ser trazido aos autos anteriormente à finalização do presente processo**, para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

III - DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO:

Documentos necessários ao planejamento da contratação

19. De acordo com o Decreto no. 10.024/2019, Igualmente contido no art.18 da Lei 14133/2021, e bem assim a IN SEGES/MP no 05/2017, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudos preliminares;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência

20. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título

de orientação jurídica

Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos:

21. Da análise do documento de formalização da demanda (SEI nº 5164478 e 5561962), percebe-se que foram previstos os conteúdos do anexo II da IN SEGES/MP no 05/2017, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, a indicação de membro da equipe de planejamento e a data prevista para o início da execução contratual, de que trago excertos abaixo:

" 2. Justificativa de necessidade

Fornecimento de reagentes para realização de laboratoriais hematológicos, bioquímicos, urinálise e imunológico dos servidores da UFPR, com cessão de equipamento sob o regime de comodato para realização dos exames periódicos da UFPR, com fornecimento de controles, calibradores e soluções de limpeza.

A aquisição dos materiais constantes neste Estudo técnico preliminar visa atender ao laboratório escola de análises clínicas na realização de exames laboratoriais solicitados pelos médicos do trabalho da Unidade de Saúde Ocupacional da UFPR. Os exames laboratoriais periódicos estão regulamentados no decreto 6856/2009, e têm como objetivo a preservação da saúde dos servidores, em função dos riscos existentes no ambiente de trabalho e de doenças ocupacionais ou profissionais.

A utilização conjunta de contratação através de registro de preços e comodato apresenta uma série de benefícios, os registros de preços atingem consideráveis níveis de economia na aquisição dos insumos e possibilita o acesso a equipamentos modernos que, em conjunto, alcançam uma quantidade superior de exames. Se de um lado a economia obtida com a aquisição dos insumos, decorrentes do uso da ata de registro de preços, por outro lado há um ganho financeiro considerável com a disponibilização do acesso aos equipamentos como datados, e todos cobertos por seguro contra sinistros e com as despesas de treinamento, instalação e manutenção inclusas, sob a responsabilidade do fornecedor, conforme contrato de comodato.

A ausência dos materiais descritos acima poderá ocasionar, a curto prazo, a interrupção da realização dos exames periódicos dos servidores e alongo prazo a quebra de contrato de prestação de serviços à CAISS, com prejuízos a disciplina de Estágio em Vivência em Análises Clínicas, estruturada com base no contrato com a CAISS."

22. Por sua vez, o Estudo Técnico Preliminar - ETP, (SEI 5578012 e 5561966) apresentado nos autos possuem todos os elementos necessários e, portanto, encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do artigo 18 da NLLC, aqui já mencionado. Nesse sentido, afim de complementar a justificativa para a presente contratação, transcrevo o item 2 do referido documento:

"2. Descrição da necessidade

Dentre outras atribuições, o Laboratório Escola de Análises Clínicas (LEAC) do Setor de Ciências da Saúde é responsável pela realização de exames periódicos dos servidores da Universidade. A contratação dos serviços descritos neste Estudo Técnico Preliminar visa atender às solicitações de exames da Unidade de Saúde Ocupacional(USOC) da UFPR. Os exames laboratoriais periódicos estão regulamentados no Decreto nº 6859/2009 e têm como objetivo a preservação da saúde dos servidores, em função dos riscos existentes no ambiente de trabalho e de doenças ocupacionais ou profissionais.

A abertura desse processo foi motivada pela necessidade que tem o LEAC/UFPR de oferecer um serviço de qualidade aos seus usuários, realizando exames laboratoriais com a confiabilidade necessária ao diagnóstico. A automação exigida neste Estudo Técnico Preliminar auxilia no aumento da produtividade, diminuindo o tempo de liberação dos resultados e minimizando a influência de fatores pré-analíticos, analíticos e pós-analíticos que possam interferir na qualidade dos exames liberados.

A ausência dos serviços poderá ocasionar em curto prazo a interrupção da realização dos

exames periódicos dos servidores e em longo prazo a quebra de contrato de prestação de serviços à USOC, com prejuízos a disciplina de Estágio em Vivência em Análises Clínicas, estruturada com base no contrato com a USOC."

23. Ainda em relação ao ETP, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. o art. 7º, §2º, da IN ME nº 40/2020. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução (inc. IV);
- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);
- estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc.VI);
- justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável (inc. VII);
- demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão (inc. IX);
- posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação (inc. XIII)

24. No caso em questão, constata-se que os Estudos Preliminares trazidos aos autos contêm, em geral, os elementos exigidos pelos dispositivos acima citados.

Gerenciamento de riscos

25. No que se refere ao Mapa de Riscos (SEI nº 5561968) foi adotado o anexo IV da IN SEGES/MP nº05/2017, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

Termo de Referência

26. O Termo de Referência é o documento que 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 ou da ata de registro de preços, 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.

27. Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contem os seguintes itens: definição do objeto, justificativa, prazo de entrega e condições de execução, condições de pagamento, dotação orçamentária, obrigações da Contratante e da Contratada, fiscalização, extinção do contrato e sanções aplicáveis, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim determina:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
- d) requisitos da contratação;*
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;*
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*
- g) critérios de medição e de pagamento;*
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;*
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*
- j) adequação orçamentária.*

28. O Termo de Referência foi aprovado pelo Vice-Diretor do Setor de Ciências da Saúde (doc.5638243). Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o Termo de Referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

29. A necessidade da contratação foi devidamente justificada no Estudo Técnico Preliminar 151/2023 (SEI nº 5578012, item 2) e no Termo de Referência (SEI nº 5578102, item 2)

30. Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado no 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

31. Entretanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações do objeto correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração. Registre-se que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da a IN SEGES/MP no 05/2017, quais sejam:

- a) prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;*
- b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;*

32. Recomenda-se que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas no Termo de Referência atendem às premissas acima citadas, no que couber.

33. Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 7º, §1º, da IN ME no 40/2020).

34. Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas

Do Parcelamento da contratação:

35. Considerando a natureza dos serviços a serem prestados, entende-se que não é possível o parcelamento da solução prevista nos lotes, sendo os itens da locação dos equipamentos, manutenções e do fornecimento dos insumos atrelados devem ser licitados de maneira unificada. No entanto os lotes poderão ser licitados em separado, permitindo assim a ampliação da competitividade entre as empresas interessadas.

36. A contratação da solução que prevê a locação de equipamento, o fornecimento de insumos, bem como da manutenção, reunidos em um único lote, tem como objetivo evitar a interrupção dos serviços prestados pelo Laboratório Escola de Análises Clínicas - LEAC à comunidade da UFPR, bem como evitar que na realização dos exames laboratoriais que os reativos utilizados sejam de metodologia/fabricante diferentes, o que inviabilizaria a correlação técnica dos resultados de exames dos pacientes, trazendo, com isso, o consequente prejuízo ao apoio diagnóstico prestado ao profissional médico solicitante.

Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

37. Os serviços objeto da licitação serão prestados de acordo com os critérios de sustentabilidade ambiental contido no Art. 5º da Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SLTI/MPOG e no Decreto nº 7.746/2012, da Casa Civil, da Presidência da República, no que couber.

38. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu critérios e práticas de sustentabilidade no subitem 4.3 dos Estudos Técnicos Preliminares prevendo que a execução dos serviços, por se tratar de uma contratação de prestação de serviços com dedicação de mão de obra exclusiva, deverá observar os seguintes critérios e práticas de sustentabilidade, observando o Plano de Logística Sustentável da UFPR:

"Proporcionar maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
Treinamento e capacitação periódicos dos empregados sobre boas práticas de redução de desperdícios.
Observação das exigências legais de sustentabilidade social na execução do serviço, especialmente no que se refere a:
Fornecer aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários para a execução de serviços;
Seguir as normas técnicas de saúde, higiene e de segurança do trabalho, de acordo com as normas do MTE;
Fiscalizar o uso de equipamentos de segurança, em especial, o que consta da Norma Regulamentadora nº 6 do MTE;
Repassar a seus empregados todas as orientações referentes às ações de redução de consumo de energia e água;
Orientar seus empregados para colaborar de forma efetiva no desenvolvimento das atividades de separação de resíduos sólidos, em recipientes para coleta seletiva nas cores internacionalmente identificadas, disponibilizadas pela CONTRATANTE;
Utilizar produtos de baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
Racionalizar o uso de substâncias potencialmente tóxico-poluentes;
Fazer uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais;
Usar produtos de limpeza, usados nos componentes dos equipamentos, biodegradáveis e devidamente registrados na ANVISA para esse fim.
A CONTRATADA deverá dar destinação final a todos os resíduos resultantes dos seus serviços"

Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

39. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de serviços, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação. Na nova Lei de Licitações, tal orientação se mantém no sentido de manter a segurança jurídica e assegurar o devido cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada.

40. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada neste parecer, por se tratar de atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

41. Compulsando os autos, verifica-se que a planilha de custos e formação de preços foi elaborada e devidamente identificada na instrução. (SEI 5561977 e 5561985). Ainda, em relação a pesquisa de preços que dá suporte à presente contratação, observa-se que foi realizada em conformidade com o artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 e a Instrução Normativa nº 65/2021-SEGES/ME.

42. Considerando que a presente licitação tem como critério de julgamento o MENOR PREÇO POR GRUPO, no modo de disputa ABERTO, o valor estimado, o valor máximo aceitável ou o valor de referência para a aplicação do desconto devem constar obrigatoriamente do instrumento convocatório, nos termos do art.15, §3º, do Decreto n. 10.024/2019, **o que foi observado no presente caso.**

43. O valor total da licitação é de **R\$ 418.193,52** (quatrocentos e dezoito mil, cento e noventa e três reais e cinquenta e dois centavos).

Da Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

44. Foi anexada a PORTARIA Nº 13, DE 08 DE MARÇO DE 2023 que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 3º, inciso IV, da Lei nº 10.520/02 e arts. 13, inciso I, 14, inciso V e 16, incisos I e II, do Decreto n.º 10.024/2019) estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto. (SEI 5654033)

Da Dotação Orçamentária E Lei De Responsabilidade Fiscal

45. Quanto ao aspecto orçamentário, foi declarada a disponibilidade de recursos para a presente contratação "Tesouro Nacional, ação 12.301.0032.2004.0041 – Assistência Médica e Odontológica, PTRES 227395 - Exames Periódicos, elemento de despesa 3390.39 – Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica", até o limite total de R\$ 418.193,52 (quatrocentos e dezoito mil, cento e noventa e três reais e cinquenta e dois centavos), conforme solicitado, **por um período de 24 meses.**

46. Ademais, registra-se que a presente despesa tem adequação orçamentária com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual de 2023 e projeção para 2024 e 2025, compatibilidade com o Plano Plurianual de 2020-2023, não estando ultrapassando os limites estabelecidos para o exercício, cumprindo fielmente os Arts. 15 e 16 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

47. Concluindo a análise da instrução do presente processo, recomendamos, como segue:

a) A indicação dos Fiscais de Contrato e respectivo Gestor, por ato da Administração, a fim de garantir a melhor garantia de execução contratual com o pleno conhecimento dos serviços e sua execução pelos servidores responsáveis;

b) Recomenda-se, que o Termo de Referência inclua, após o texto " Anexo ao Edital" o complemento do "Edital de Pregão Eletrônico 060/2023" em todas as referências ao "Edital" a fim de manter a referência dos documentos.

c) Atendimento ao item 11 supra do presente Parecer.

IV - EDITAL E CONTRATOS

48. Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo quatro anexos, quais sejam: o estudo técnico preliminar, a ata de registros de preços, o termo de referência e a minuta do contrato.

49. Diante do apresentado, recomendo que o Edital faça referência expressa ao prazo de contratação, bem assim às condições de pagamento. Os demais itens da minuta do Edital de Pregão Eletrônico 060/2023 estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

"Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento."

50. O Termo de Referência, Anexo I do doc.5578555, atende aos requisitos da Lei de Licitações, item XXII do art.6º, contendo as características da contratação e demais informações adequadas para conhecimento dos interessados na contratação. com as ressalvas seguintes:

a) Insisto, ademais, que seja explicitado, **quando referenciado**, o Edital de Pregão Eletrônico 060/2023 na Minuta do Termo de Referência.

b) O item 9 da Minuta do Termo de Referência indica o valor da contratação em R\$ 418.193,52 (quatrocentos e dezoito mil, cento e noventa e três reais e cinquenta e dois centavos). Recomendo que seja explicitado que o valor referido refere-se aos 24 meses de contratação.

51. De largada, por se tratar de fornecimento de objeto de forma contínua, a ser entregue parceladamente, de acordo com a necessidade da Contratante, se faz necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.

52. O artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, vejamos:

"Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

53. Recomendo que o Preâmbulo do Termo de Contrato faça constar a referência ao Pregão Eletrônico n.º 060/2023 e seus Anexos, constantes do Processo Administrativo [...]. No mais, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, em especial por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

54. Nesse diapasão, relativamente à minuta do contrato, **recomendo que conste Cláusula de fiscalização do contrato**. Ademais, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Publicidade do edital e do termo do contrato

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

V- CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, bem como a aprovação da minuta do edital do pregão eletrônico e dos respectivos anexos, com as ressalvas e recomendações realizadas no corpo do presente Parecer.

Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas*".

É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado

digitalmente.

À consideração superior.

Curitiba, 10 de julho de 2023.

DORA LÚCIA DE LIMA BERTULIO
PROCURADOR FEDERAL

VIVIANE ROTERMEL
ESTAGIÁRIA DE DIREITO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23075078585202219 e da chave de acesso 45e878b5



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 1197900529 e chave de acesso 45e878b5 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: 10-07-2023 13:06. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
