



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

PARECER n. 00196/2023/PROC/PFUFPR/PGF/AGU

NUP: 23075.064534/2022-18

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR E OUTROS

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES, CONTRATOS E PATRIMÔNIO. ANÁLISE DA MINUTA DO CONTRATO BASEADO NO INCISO IV DO ARTIGO 24 DA LEI Nº 8.666/1993 ART. 37 CAPUT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/MP N. 05, DE 2017 ART. 55 DA LEI Nº 8.666/93. POSSIBILIDADE.

Processo analisado em regime de urgência.

I- RELATÓRIO

1. Foram remetidos à Procuradoria Federal junto à Universidade Federal do Paraná os presentes autos para que se proceda à análise e parecer acerca da Minuta do Contrato (SEI 4093256) a ser celebrado entre a Universidade Federal do Paraná e a empresa ALGO A MAIS SERVIÇOS TEMPORÁRIOS LTDA. O instrumento jurídico sob análise tem por escopo a contratação de empresa para a prestação de serviços continuados de Tradução e Interpretação da Língua Brasileira de Sinais.

Destacam-se nos autos os seguintes documentos:

- a) Despacho nº 427/2023/UFPR/R/PRA/CLIC (SEI 5486368)
- b) Planilha de Cálculo do Preço e análise dos valores (SEI 5478184 e 5478188)
- c) Justificativa para dispensa de licitação (SEI 5350878)
- d) Termo de referência (SEI 5385618)
- e) Proposta da empresa (SEI 5448287)
- f) Relatório de análise do preço (SEI 5478188)
- g) Autorização Pró-reitor (SEI 5385618)
- h) Termo de dispensa de licitação (SEI 5483283)
- i) Minuta contrato (SEI 5486331)

2. Feitas essas considerações, passa-se a analisar os aspectos jurídicos do termo aditivo pretendido e aspectos formais do processo, na forma do artigo 38, § único da Lei 8.666/93 que dispõe sobre as normas de licitações e contratos da Administração Pública.

II - ANÁLISE JURÍDICA

3. Trata-se de solicitação de análise e parecer sobre a Minuta do Contrato (SEI 4093256) a ser celebrado entre a Universidade Federal do Paraná e a empresa ALGO A MAIS SERVIÇOS TEMPORÁRIOS LTDA. O objeto da contratação está explícito no cláusula primeira da minuta

1. CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1.1. O objeto do presente Contrato é a contratação emergencial de empresa especializada na prestação de serviços continuados de Tradução e Interpretação da Língua Brasileira de Sinais, para atender necessidade da Superintendência de Políticas Afirmativas e Diversidade da Universidade Federal do Paraná, para o preenchimento de **11 (onze) postos** de trabalho com dedicação exclusiva de mão de obra, com vigência de 180 dias, improrrogáveis, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento.

1.2. Integram este Contrato, independente de sua transcrição, a Proposta da **CONTRATADA**, Termo de Referência e demais elementos constantes do referido processo.

4. Sabido é que todo ato celebrado pela Administração Pública deve estar de acordo com os princípios constitucionais a ela atinentes, conforme art. 37, "caput", da Constituição Federal, e art. 2º da Lei nº 9.784/99 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO POR EMERGÊNCIA

5. A Administração justifica a contratação por emergência conforme documentação anexada no processo.

6. Da análise do processo se depreende que desde outubro/2022 há demandas do Setor Litoral solicitando a contratação de mão de obra para prestação de serviços de tradução em libras. De outro lado, percebe-se que apenas em março/2023 o órgão responsável (SIPAD) iniciou os procedimentos para contratação da mão de obra.

7. Através do Despacho nº 222/2023/UFPR/R/PRA/CLIC (SEI 5350878), a Coordenadoria de Licitações e Contratações expõe os fatos que levam à necessidade da contratação emergencial. A análise foi complementada pela INFORMAÇÃO Nº 11/2023/UFPR/R/PRA/CLIC (SEI 5360201).

8. Todavia, salvo melhor análise, não localizei no processo informação referente à impossibilidade contratual da demanda ser integralmente suprida pelo Contrato n. 43/2020. **Assim, é preciso que tal informação fique explicitada no processo.**

9. A hipótese abstrata de contratação direta mediante dispensa de licitação é prevista no art. 24, inc. IV, da Lei n. 8.666/93, nos moldes a seguir:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

*IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas **no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos**, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, **vedada a prorrogação dos respectivos contratos**;*

10. Não é demais destacar o disposto no manual de Boas Práticas Consultivas AGU nº 07, *in verbis*:

“O Órgão Consultivo não deve emitir opiniões conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade.”

11. Assim, cabe ao gestor demonstrar o atendimento dos requisitos para a contratação direta apontados no

art. 24 inc. IV da Lei n. 8.666/93, o que, smj, restou restou indicado no processo.

12. Convém destacar que em outros pronunciamentos este órgão jurídico tem advertido que a análise de situação emergencial, como pressuposto da dispensa da licitação, limita-se a considerar a versão do gestor, cuja veracidade nem sempre tem condições de verificar, especialmente quanto à avaliação dos fatores determinantes de sua instalação e à relação da despesa com a necessidade de acudi-la, posto tratar-se de questão técnica, não compreendida no campo da análise jurídica, à míngua de conhecimentos especializados para semelhante conferência.

13. De todo modo, cumpre ressaltar que a **instauração de processo para apuração de eventuais responsabilidades é medida impositiva**, nos termos da Orientação Normativa nº 11/2009, da Advocacia-Geral da União:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 11, DE 1º DE ABRIL DE 2009

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00400.015975/2008-95, resolve expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

A CONTRATAÇÃO DIRETA COM FUNDAMENTO NO INC. IV DO ART. 24 DA LEI Nº 8.666, DE 1993, EXIGE QUE, CONCOMITANTEMENTE, SEJA APURADO SE A SITUAÇÃO EMERGENCIAL FOI GERADA POR FALTA DE PLANEJAMENTO, DESÍDIA OU MÁ GESTÃO, HIPÓTESE QUE, QUEM LHE DEU CAUSA SERÁ RESPONSABILIZADO NA FORMA DA LEI.

INDEXAÇÃO: DISPENSA DE LICITAÇÃO. EMERGÊNCIA. CONTRATAÇÃO DIRETA. FALTA DE PLANEJAMENTO. DESÍDIA. MÁ GESTÃO. RESPONSABILIDADE. APURAÇÃO.

REFERÊNCIA: art. 24, inc. IV, da Lei nº 8.666, de 1993; Acórdão TCU 1.876/2007-Plenário.

14. Registre-se, sobre esse assunto, o Acórdão nº 1.217/2014 - Plenário:

Enunciado:

Para caracterizar situação emergencial passível de dispensa de licitação, deve restar evidente que a contratação imediata é a via adequada e efetiva para eliminar iminente risco de dano ou de comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, restringindo-se ao estritamente necessário ao atendimento da situação calamitosa. Deve-se divisar a conduta dos agentes públicos que concorreram para originar a situação emergencial da ação daqueles que apenas atuaram para elidir o risco de dano.

(...)]

9. Entretanto, **ainda que comprovada a necessidade de atendimento imediato a determinada situação, cumpre avaliar eventual incúria ou inércia administrativa causadora da situação calamitosa, o que pode ensejar responsabilização dos gestores faltosos**. É necessário, dessa forma, estabelecer corretamente as linhas de responsabilidades, de modo a divisar a conduta daqueles que concorreram para originar a situação emergencial e, eventualmente, de agentes que apenas atuaram para elidir o risco de dano.

15. Diante disso, ainda que demonstrada a necessidade da contratação emergencial cabe à Administração faça a devida análise quanto à responsabilidade dos servidores no que toca à inércia em deflagrar o planejamento para uma licitação que atenda de forma integral à necessidade da UFPR.

DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO DIRETA

16. A situação de inexigibilidade ou de dispensa de licitação eventualmente existente deve ser justificada obrigatoriamente, **sendo o processo instruído com:** a caracterização da situação de dispensa ou inexigibilidade, razão da escolha do fornecedor ou executante e justificativa do preço, conforme parágrafo único do art. 26 da Lei n.º

8.666/93, *in verbis*:

“Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

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

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.” (destaque)

17. No caso dos autos, o setor competente deve comprovar a situação abstrata de dispensa prevista no art. 24, inc. IV, da Lei n.º 8.666/93, com a decorrente justificativa da escolha do fornecedor e do preço, selecionando e acostando ao processo a proposta mais vantajosa ao erário público prestada por empresa habilitada, com a posterior ratificação pela autoridade superior e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Documentos necessários ao planejamento da contratação

18. De acordo com a IN SEGES/MP nº 05/2017, a Administração Pública deverá produzir, mesmo nos casos de contratação direta, 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/projeto básico.

19. Dito isso, percebemos que não constam nos autos o documento de formalização da demandas que deve ser providenciado.

Gerenciamento de riscos

20. Quanto ao mapa de riscos, deve ser adotado o anexo IV da IN SEGES/MP nº 05/2017, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência. A Administração anexou o documento SEI 5481525.

Termo de referência/projeto básico

21. Inicialmente, cumpre lembrar que o termo de referência/projeto básico deverá observar os modelos elaborados pela Advocacia-Geral da União e seguir, com adaptações ao caso concreto, os Cadernos de Logística divulgados pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (art. 29 da IN SEGES/MP nº 05/2017).

22. Caso as inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta não tenham sido reportadas em manifestação fundamentada, deve-se reputar que a legalidade das mesmas não foi examinada, ficando seu conteúdo sob responsabilidade exclusiva do gestor e demais servidores que compõem a equipe de planejamento da licitação.

23. No caso, o Termo de Referência (SEI 5384389) foi aprovado pela autoridade.

24. Posto isso, pela natureza técnica do termo de referência/projeto básico, **deve a Administração certificar-se de que todos os conteúdos do art. 30 da IN SEGES/MP nº 05/2017 não só foram previstos como foram atendidas todas as diretrizes gerais e específicas do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017.**

Da viabilidade jurídica da terceirização

25. O art. 1º, *caput*, do Decreto nº 2.271/1997, aplicável a toda a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, explicita que somente poderão ser objeto de execução indireta “atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade”. Por outras palavras, não poderão ser objeto de execução indireta as “atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal” (art. 2º, §2º, do Decreto nº 2.271/1997).

26. Entre os objetos contratuais que, preferencialmente, serão objeto de execução indireta estão as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações (art. 1º, §1º, do Decreto nº 2.271/1997).

27. No âmbito do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, foi expedida a Portaria nº 409, de 21 de dezembro de 2016, com os lineamentos a serem adotados quando da definição de quais atividades poderão ser objeto de execução indireta. Seguem trechos relevantes:

Art. 8º **Não serão objeto de execução indireta** na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:

I - atividades que envolvam a **tomada de decisão ou posicionamento institucional** nas áreas de **planejamento, coordenação, supervisão e controle**;

II - as **atividades consideradas estratégicas** para o órgão ou entidade **cujas terceirizações possam colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias**;

III - as funções relacionadas ao **poder de polícia, as de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção**; e

IV - as **atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.**

Parágrafo único. As **atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias às funções e atividades definidas nos incisos do caput** podem ser executadas de forma indireta, sendo **vedada a transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.**

28. Diante disso, **como condição preliminar à realização da licitação, cabe à Administração certificar, nos autos, se, em face dos dispositivos legais citados, a terceirização das presentes atividades não estaria vedada.**

29. Percebe-se, nesse sentido, que a Administração declarou **no item 2 do termo de referência** que as atividades podem ser terceirizadas.

Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

30. 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 (arts. 7º, §2º, II, e 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993). No caso dos serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, deve ser utilizada, como modelo, a planilha de custos e formação de preços que consta do anexo VII-D da IN SEGES/MP nº 05/2017.

31. 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 por esta Procuradoria, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

32. Quanto aos custos decorrentes do mercado, não vinculados a qualquer instrumento coletivo ou tarifas públicas, **a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SLTI/MPOG nº 05/2014**. Em especial, **deverão ser cumpridas as orientações abaixo:**

- a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;
- os fornecedores pesquisados devem ser devidamente identificados (ex.: nome da empresa, e-mail, endereço, CNPJ);
- os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais;
- entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas o “painel de preços” e as “contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços” em detrimento da “pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo” e “pesquisa com os fornecedores”, cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 2º, § 1º, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5, de 27/6/2014 e Acórdão TCU nº 1.445/2015 - Plenário;
- a estimativa dos preços de mercado deverá levar em consideração todas as variáveis correlacionadas, como quantidade/volume de serviços/bens, propiciando que eventuais ganhos de escala, oriundos de grandes contratações, reflitam a redução nos preços obtidos pelas cotações prévias ao certame;
- somente em casos excepcionais, devidamente justificados, poderá haver a pesquisa em quantidade inferior a três preços (art. 2º, § 6º, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5, de 27/6/2014);
- justificar a metodologia para estimação dos custos da contratação (art. 2º, §§1º, 2º e 3º da IN SLTI/MPOG nº 05/2014).

33. A Coordenadoria de Licitações e Contratos, através do Informação 22 (SEI 5478188) aponta toda análise de preço realizada. Indica-se ainda que a empresa a ser contratada foi a única que apresentou proposta (SEI 5142211) e que após as diligências da Administração o preço foi adequado.

34. Ao final do documento, a Administração certificou que:

Verifica-se, portanto, que, embora superiores aos valores assumidos como teto para a contratação pela UFPR e bastante superiores aos praticados em contratações similares, os valores apresentados pela empresa encontram-se dentro dos limites indicados pela CGU (fator K entre 2,5 e 2,7), não havendo, no nosso entendimento, sobrepreço na formulação da proposta pela empresa.

35. De qualquer forma, durante esta contratação emergencial restou patente que o valor que será pago à empresa é consideravelmente maior em relação à contratação realizada através do procedimento licitatório ordinário. Por isso mesmo, resta imperioso que a Administração faça a devida apuração de responsabilidades.

DA HABILITAÇÃO

36. **Destaca-se ainda a necessidade de se demonstrar a regularidade do contratado junto ao SICAF** (art. 195, §3º, da Magna Carta c/c Acórdão TCU n.º 552/2005 – 2º Câmara). Nesse ponto, não é demais

destacar que a documentação de habilitação pode ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite (contratações até R\$ 80.000,00), concurso ou fornecimento de bens para pronta entrega independentemente do valor e leilão (art. 32, §1º, da Lei n.º 8.666/93 c/c Acórdão TCU n.º 304/2044 – 1º Câmara), salvo no tocante à seguridade social (INSS e FGTS), diante da vedação constitucional e legal de pessoas em débito com a seguridade social, bem como a inexistência de impedimento para contratar com o Poder Público, o que deve ser verificado pelo gestor público.

37. Através do Parecer n. 01/2023 (SEI 545095) a Administração certifica a habilitação da contratante.

DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

38. No documento SEI 54555898 foi juntada a declaração de dotação orçamentária, consoante arts. 14 e 38, *caput*, da Lei nº 8.666/93.

39. Como, a despesa é qualificada como rotineira e o **prazo de vigência é de até 180 dias**, deixa-se de exigir os documentos previstos no art. 16, incisos I e II, da LRF.

DA MINUTA DO CONTRATO

40. A minuta do contrato deve estar de acordo com os termos da IN 05/2007. No caso em exame, apenas destaco que o item 11.1.1 da Cláusula décima primeira faz menção ao Edital de Pregão Eletrônico n. 13/23, o que deve ser corrigido.

41. Após escrutínio dos autos e análise de acordo com o dispositivo acima transcrito, a minuta anexa ao movimento de SEI 5486331 demonstrou-se apta a seguir o curso devido a sua celebração.

42. Dessa forma, observados os requisitos para o firmamento fundamentado no inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993 e comprovada a urgência do caso, esta Procuradoria não encontra óbice ao prosseguimento da contratação pretendida.

IV) CONCLUSÃO

43. Considerando todo o acima exposto e, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, o parecer **aprova a minuta de contrato de dispensa por emergência** (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93), **desde que** cumpridas as observações lançadas ao longo deste parecer, **em especial o disposto nos itens 8, 13/15, 19, 35 e 40.**

44. Ressalto que a análise do mérito técnico-administrativo recai sempre sobre a Administração, em seu juízo de oportunidade e conveniência, ficando eventual matéria técnica fora do âmbito de análise de legalidade a cargo desta Procuradoria Federal, resultando daí que o contido no presente parecer possui conteúdo meramente opinativo à luz dos princípios da legalidade e moralidade que orientam a ação administrativa.

45. Esse parecer é exarado com lastro nos artigos 37 e 38 da Lei 13.327/2016, na Lei Complementar 73/93 e nos artigos 131 e 133 da Constituição da República.

Curitiba, 18 de abril de 2023.

TIAGO ALVES DA MOTA
Procurador Federal
Procurador-Chefe da PF-UFPR

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23075064534202218 e da chave de acesso c28fba1b



Documento assinado eletronicamente por TIAGO ALVES DA MOTA, 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 1147669723 e chave de acesso c28fba1b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TIAGO ALVES DA MOTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 18-04-2023 20:28. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
