



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

PARECER n. 00586/2022/PROC/PFUFPR/PGF/AGU

NUP: 23075.045826/2022-43

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. MENOR PREÇO GLOBAL POR GRUPO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A REALIZAÇÃO DE AGENCIAMENTO DE PASSAGENS AÉREAS E TERRESTRES, NACIONAIS E INTERNACIONAIS, PARA ATENDER DEMANDA DE DIVERSAS UNIDADES DA UFPR. VALOR ESTIMADO DE R\$ 1.942.964,16 (UM MILHÃO, NOVECENTOS E QUARENTA E DOIS MIL, NOVECENTOS E SESSENTA E QUATRO REAIS E DEZESSEIS CENTAVOS). REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. APROVAÇÃO SEM RESSALVAS.

I- RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da minuta do Edital do Pregão Eletrônico N° 153/2022, que tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza e segurança para atender necessidades de diversas unidades da Universidade Federal do Paraná, no valor estimado de R\$ 1.942.964,16 (Um milhão, novecentos e quarenta e dois mil, novecentos e sessenta e quatro reais e dezesseis centavos)

2. Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- a) documento de formalização da demanda (SEI n° 4712565);
- b) autorização da autoridade administrativa (SEI n° 4999906);
- c) estudos técnicos preliminares (SEI n° 4985873 e 5009585);
- d) gerenciamento de riscos (SEI n° 4985978);
- e) pesquisa de preços (SEI n° 4985901);
- f) despacho com considerações a respeito da pesquisa de mercado (SEI n° 4985930);
- g) termo de referência (SEI n° 4986029);
- h) aprovação do Termo de Referência (SEI n° 4999906);
- i) ato de designação de equipe de apoio (SEI n° 4712565);
- j) minuta de edital com anexos (SEI n° 5013277);
- k) lista de verificação da regularidade processual (SEI n° 5035449);
- l) autorização da abertura da licitação (SEI n° 4999906)

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

4. É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

5. A atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos pelos Órgãos Consultivos é prévia, consoante art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

6. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

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. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016).

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

2.2 DA AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS

8. A autorização para abertura do procedimento licitatório (art. 8º, V, do Decreto n. 10.024/2019) se encontra formalmente no documento de aprovação dos Estudos Técnicos Preliminares e do Termo de Referência (SEI nº 4999906).

9. No caso, percebe-se que a contratação do objeto pretendido não se encontra suspensa nos termos do art. 1º da Portaria MEC nº 179, de 22 de abril de 2019 (ou vedada pela Portaria MP nº 6, de 15 de janeiro de 2018). Nesse sentido, possível prosseguir com a contratação.

2.3 DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

10. Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o serviço a ser contratado foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 1º, parágrafo único da Lei nº 10.520/2002 c/c Decreto nº 9.507 de 2018 (SEI nº 4986223).

11. Destaque-se que, à luz do art. 4º, X, da Lei nº 10.520/2002, c/c art. 7º do Decreto nº 10.024/2019, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto. No presente Pregão a escolha foi o Menor preço global do grupo (SEI nº 5013277).

2.4 DO PROCEDIMENTO DE REGISTRO DE PREÇOS

12. Quanto à adoção do Sistema de Registro de Preços - SRP, deve-se lembrar que tal procedimento é cabível nas hipóteses indicadas no art. 3º do Decreto nº 7.892, de 2013:

- i) quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- ii) quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa *(não se confundindo entrega parcelada dos produtos com entrega de parcelas do produto, nos termos do entendimento firmado no Acórdão TCU nº 125/2016 - Plenário)*;
- iii) quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- iv) quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração *(podendo a incerteza da demanda ser relacionada com a sua ocorrência ou com a quantidade de bens, conforme Acórdão TCU nº 2.197/2015-Plenário)*.

13. Registre-se, por oportuno, que, no âmbito desta Advocacia-Geral da União, resta uniformizado o entendimento de que é juridicamente viável a contratação de serviços continuados por meio de Sistema de Registro de Preços, desde que haja o efetivo enquadramento da situação concreta em uma das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto n.º 7.892/2013, já que, em se tratando de rol taxativo, não se admite a ampliação de seu espectro a fim de abranger hipóteses não previstas na norma.

14. Nesse sentido, pode-se invocar o Parecer n.º 10/2013/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU (NUP: 00407.004525/2012-93), aprovado pelo Procurador-Geral Federal, bem como o Parecer nº 109/2013/DECOR/CGU/AGU (NUP: 00441.00379/2013-91) e a Nota nº 108/2014/DECOR/CGU/AGU (NUP: 00454.002069/2014-43), aprovados pelo Consultor-Geral da União.

15. Feitas estas considerações, verifica-se que, no caso, a Administração que o SRP foi adotado, **com fundamento no Decreto 7892/2013, art. 3º, inciso I e IV**: em razão da necessidade de contratações frequentes e porque, pela natureza do objeto, não é possível definir previamente o quantitativo a ser demandado (SEI 4985873, 2.2 e 5013277, 22.17), razão pela qual se considera cabível a adoção do SRP.

2.5 DA INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS

16. Nos termos do art. 4º do Decreto n.º 7.892/2013, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes.

17. Assim, somente pode haver a dispensa dessa divulgação se o procedimento for considerado inviável. Em todo caso, deve haver a justificativa da decisão, pois o art. 4º, § 1º, assim dispõe: “*A divulgação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada nos casos de sua inviabilidade, de forma justificada*”.

18. No caso, consta no item 6 do Checklist Interno que a divulgação da intenção de registro de preços para abertura do certame, não se aplica - SEI 5035449.

2.6 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

2.6.1 Documentos necessários ao planejamento da contratação

19. De acordo com o Decreto n.º 10.024/2019 e 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.

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

21. Da análise do documento de formalização da demanda (SEI nº 4712565), 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 dos membros da equipe de planejamento (SEI nº 4712836, 4712565 - Formalização de Demanda; e SEI nº 4986029 - Termo de Referência, item 2) e a data prevista para o início da execução contratual (SEI nº 4986029, item 5).

22. Quanto aos estudos preliminares (SEI nº 4985873 e 5009585), a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no 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)

23. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos no art. 7º, da IN ME nº 40/2020, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 7º, §2º, da IN ME nº 40/2020.

24. No caso, constata-se que os Estudos Preliminares trazidos aos autos contêm, em geral, os elementos exigidos pelos incisos, art 7º da IN 40 de 22 de maio de 2020, da SEGES/ME, nos termos dos dispositivos acima citados. (SEI nº 4985873 e 5009585).

2.6.1.2 Gerenciamento de riscos

25. No que se refere ao mapa de riscos (SEI nº 4985978), foi 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.

2.6.1.3 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. Tal documento deverá ser elaborado pelo setor requisitante e aprovado pela autoridade competente, conforme mencionam o art. 14, inciso II, do Decreto nº 10.024/2019, e o art. 29, § 2º, da IN SEGES/MP nº 05/2017.

28. Ademais, o termo de referência 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).

29. Pelo exposto, compete à Administração Pública:

- a) utilizar o modelo de termo de referência da AGU mais atualizado, disponível em seu sítio eletrônico;
- b) verificar se existe Caderno de Logística para o presente objeto contratual, de modo que o termo de referência possa incorporar, no que couber, as especificações padronizadas (art. 29 da IN SEGES/MP nº 05/2017);
- c) destacar, formal e visualmente, todas as alterações realizadas no modelo de termo de referência, justificando as inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta

30. Vale observar que a não identificação de eventuais inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta, a um só tempo, ofende a exigência do artigo 29 da IN SEGES/MP nº 05/2017 e compromete a eficiência da análise jurídica e, por consequência, a celeridade na manifestação deste órgão jurídico.

31. No caso, consta dos autos o Termo de Referência de fls. doc. SEI nº 4986029, elaborado pela área requisitante, datado, assinado e aprovado pela autoridade superior (fls. SEI nº 4999906).

32. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o Termo de Referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

33. Considerando que a presente licitação tem como critério de julgamento o MENOR PREÇO GLOBAL POR LOTE, 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 nº 10.024/2019, o que foi observado no presente caso (SEI nº 4999906).

34. Dito isto, passaremos a destacar, nos tópicos seguintes, pontos específicos do planejamento da contratação, considerados essenciais à avaliação da regularidade geral do presente procedimento.

2.6.2 Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

35. A necessidade da contratação foi devidamente justificada nos Estudos Técnicos Preliminares fls. SEI nº 4985873, item 2 e no Termo de Referência fls. SEI nº 4986029, item 2.

36. 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.

37. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/1993 e art. 3º, XI, “a”, 1, do Decreto nº 10.024/2019). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

38. Registre-se que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da 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;
- c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

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

40. 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 (subitem 3.3, f, anexo III, da IN SEGES/MP nº 05/2017).

2.6.3 Da viabilidade jurídica da terceirização

41. O §1º do art. 3º do Decreto nº 9.507/2018, aplicável a toda a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e sociedades de economia mista, explicita que somente poderão ser objeto de execução indireta *“Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado”*.

42. Por sua vez, o mesmo art. 3º estabelece a vedação de execução indireta na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, dos seguintes serviços:

1. que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
2. que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
3. que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
4. que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

43. Diante disso, como condição preliminar à realização da licitação, cabe à Administração atestar nos autos, à luz dos dispositivos acima citados, a viabilidade jurídica de terceirização das atividades a serem licitadas e contratadas. Também é necessário que a Administração registre no processo que as atividades listadas no Termo de Referência estão contempladas na Portaria n.º 443, de 27 de dezembro de 2018, editada pelo então Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a qual elenca as atividades que devem ser preferencialmente terceirizadas.

44. Adverte-se, ainda, nos termos do parágrafo único da Portaria acima mencionada, que outras atividades que não estejam listadas no normativo indicado poderão ser passíveis de execução indireta, desde que atendidas as vedações constantes no Decreto n.º 9.507/2018.

45. Em sendo assim, compete à Administração demonstrar que a contratação pretendida se encontra em consonância com as regras acima expostas. Demonstração feita no tópico Justificativa da Necessidade de Contratação (SEI nº 4712565 - item 3).

46. Trata-se de serviço comum, de caráter imediato e sem fornecimento de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, a ser contratado mediante licitação, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica (SEI nº 4986223).

47. Os serviços a serem contratados enquadram-se nos pressupostos do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, não se constituindo em quaisquer das atividades, previstas no art. 3º do aludido decreto, cuja execução indireta é vedada.

48. 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. (SEI nº 5013277, item 5.3).

2.6.4 Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

49. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, **serviços**, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

50. Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os bens a serem adquiridos, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, conforme Acórdão TCU nº 1972/2018-Plenário (Rel. Min, Augusto Sherman, 22/08/2018):

30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos. [...]

32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.

33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.

34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso).

51. Foi justificado o não parcelamento, conforme consta do item 9 dos Estudos Técnicos Preliminares: Considerando a natureza dos serviços a serem prestados, não é possível o parcelamento da

solução, sendo licitados num único grupo, pois se entende que todas as atividades previstas compõem um mesmo atendimento, de maneira que a dissociação do atendimento implicaria em perda de eficiência na prestação dos serviços. Para embasar esta decisão, foram considerados a viabilidade técnica e econômica, as eventuais perdas de escala e o aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade. (SEI nº 4985873).

52. Desta feita, não há observação adicional a fazer.

2.6.5 Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

53. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (subitem 3.3, c, do anexo III da IN SEGES/MP nº 05/2017), deverão ser tomados três cuidados gerais à luz dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 7.746/2012:

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência dos mesmos nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame

54. Não foi por outra razão que os arts. 1º e 2º da IN SLTI/MP nº 01/2010 dispuseram que as especificações para serviços devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

55. Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomendam-se consultas ao art. 6º da Instrução Normativa SLTI/MP nº 01/2010 e ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (4ª edição, revista, atualizada e ampliada. Agosto/2021), disponibilizado pela Consultoria-Geral da União no sítio <https://www.gov.br/agu/ptbr/comunicacao/noticias/AGUGuiaNacionaldeContrataesSustentveis4edio.pdf>.

56. Se a Administração entender que os serviços não se sujeitam a critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

57. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu no tópico Critérios e Práticas de Sustentabilidade, nos Estudos Técnicos Preliminares (SEI nº 4985873, item 4.3) que:

Foram consultados os critérios e práticas de sustentabilidade, contidos na Instrução Normativa nº 01/2010-SLTI/MPOG, o Decreto nº 7.746/2012 e o Plano de Logística Sustentável da UFPR, não sendo identificado nenhum critério aplicável ao objeto da contratação.

2.6.6 Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

58. 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). (SEI nº 4985901, 4986029- item 16, 4985873 - item 8).

59. 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.

60. Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado nos Estudos Técnicos Preliminares (SEI nº 4985873).

61. Noutro giro, 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 nº 73/2020 do Ministério da Economia**.

62. Adicionalmente, é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que

será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado **da localidade onde será realizada a contratação.**

63. O valor total da licitação é de R\$ 1.942.964,16 (Um milhão, novecentos e quarenta e dois mil, novecentos e sessenta e quatro reais e dezesseis centavos)

64. Foi informada a disponibilidade de recursos na fonte 8100 – Tesouro Nacional, ação 12.364.5013.20RK.0041 – Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior, elemento de despesa 3390.14 – Diárias, elemento de despesa 3390.33 – Passagens, até o limite total de R\$ 1.942.964,16 (um milhão, novecentos e quarenta e dois mil, novecentos e sessenta e quatro reais e dezesseis centavos), conforme solicitado, pelo período de 12 (doze) meses. (SEI nº 4990356)

2.6.6.1 Da pesquisa de preços de acordo com a Instrução Normativa 073/2020 do Ministério da Economia

65. A Instrução Normativa 073/2020 entrou em vigor em 06 de agosto de 2020 e revogou as IN 5/14, 7/14 e 3/17, conforme seus arts. 11 e 12 in verbis:

Art. 11. Ficam revogadas: I - Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014; II - Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014; e III - Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017. Art. 12. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação. Parágrafo único. Permanecem regidos pela Instrução Normativa nº 5, de 2014, todos os procedimentos administrativos autuados ou registrados até a data de entrada em vigor desta norma, incluindo contratações e eventuais renovações ou prorrogações de vigências respectivas

66. A nova Instrução Normativa "regulamentou o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional".

67. O art. 3º da supramencionada Instrução Normativa prevê que a pesquisa de preço deverá ser materializada em um documento, que deve conter:

- I - identificação do agente responsável pela cotação;
- II - caracterização das fontes consultadas;
- III - série de preços coletados;
- IV - método matemático aplicado para a definição do valor estimado;
- V - justificativas para a metodologia utilizada; e
- VI - orçamento

68. A Administração deve sempre procurar obter preços de referência em consultas ao Painel de Preços e a outras contratações públicas (art. 5º da IN 73/2020). Da análise da Declaração de Pesquisa de Mercado (SEI nº 4985930) extrai-se que houve pesquisa com fornecedores. E pesquisa de aquisições e contratações similares de outros entes públicos de acordo com o disposto no art. 5º da IN 73/2020 e o disposto na Ordem de Serviço nº 04/2019-PRA (Manual de Compras da UFPR).

69. Foi declarado que a pesquisa de preços que dá suporte à presente contratação foi realizada em conformidade com Instrução Normativa nº 73/2020-ME, especialmente quanto aos parâmetros previstos para pesquisa de preços no art. 5º da IN 73/2020 (SEI nº 4985930).

2.6.7 Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

70. Houve a juntada à fl. SEI nº 4943764 de documento 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.

2.6.8 Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

71. O Decreto nº 8.538, de 2015, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

72. O art. 6º do referido decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, pacifica a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

73. Adicionalmente, vale lembrar que, de acordo com a Orientação Normativa AGU n. 47/2014, é obrigatória a participação exclusiva de ME e EPP na licitação quando os itens ou lotes/grupos tiverem valor igual ou inferior a R\$ 80.000,00.

74. Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

- i) de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
- ii) de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

75. Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007.

76. Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538/2015, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º. Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

77. Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do valor da contratação ultrapassa R\$ 80.000,00 conforme fls. SEI nº 4986029 - Termo de Referência item 16, o orçamento estimado é no valor de R\$ 1.942.964,16. A licitação não terá exclusividade para sociedades cooperativas, microempresas e empresas de pequeno porte. No entanto, conforme item 4.2 do Edital do Pregão Eletrônico, será concedido tratamento favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte, para as sociedades cooperativas mencionadas no artigo 34 da Lei nº 11.488 de 2007, e para o microempreendedor individual – MEI, nos limites previstos da Lei Complementar nº 123, de 2006. No item 7.22 ainda aponta que em relação a itens não exclusivos para participação de microempresas e empresas de pequeno porte, uma vez encerrada a etapa de lances, será efetivada a verificação automática, junto à

Receita Federal, do porte da entidade empresarial. O sistema identificará em coluna própria as microempresas e empresas de pequeno porte participantes, procedendo à comparação com os valores da primeira colocada, se esta for empresa de maior porte, assim como das demais classificadas, para o fim de aplicar-se o disposto nos arts. 44 e 45 da LC nº 123, de 2006, regulamentada pelo Decreto nº 8.538, de 2015. Nessas condições, as propostas de microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrarem na faixa de até 5% (cinco por cento) acima da melhor proposta ou melhor lance serão consideradas empatadas com a primeira colocada (SEI nº 5013277).

2.6.9 Do regime de execução escolhido

78. O regime de execução está inserido na esfera de competência da Administrando, que deve obedecer entre outros, o princípio da eficiência na gestão contratual.

79. Quando a Administração necessita realizar uma obra ou serviço ela pode executá-lo de forma direta, isto é, com seus próprios meios, ou pode executá-lo indiretamente, com a contratação de terceiros, o que, a rigor, deve ser precedido por competente processo licitatório. A execução direta, nos termos da Lei 8.666, é aquela a que é feita pelos órgãos e entidades da Administração, pelos próprios meios (art. 6º, VII, Lei 8.666/93).

80. Há que se avaliar as características qualitativas e quantitativas do objeto, para que sejam previamente definidas no edital, permitindo-se aos licitantes a elaboração de proposta fundada em dados objetivos e seguros.

81. Dever ser avaliada a opção por empreitada por preço global, cada parte assume, em tese, o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, ou empreitada por preço unitário, em que o preço é fixado por unidade determinada. E essa opção por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser licitado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global – normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.

82. Ocorre que a análise sobre a suficiência da descrição quantitativa e qualitativa está adstrita à área técnica, não cabendo manifestação jurídica sobre o assunto.

83. Na presente licitação, foi adotado o Menor Preço Global por Lote.

84. Verifica-se que, no caso, a Administração indicou, no doc. SEI nº 4986029, item 5, que o contrato se iniciará a partir da emissão de nota de empenho, e conforme indicação do doc. SEI nº 5013277, item 15.5, o registro de preços vigorará por 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado por sucessivos períodos de 12 meses, até o limite de 60 (sessenta) meses.

85. No Termo de Referência (SEI nº 4986029) é indicado que os serviços a serem contratados enquadram-se nos pressupostos do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, não se constituindo em quaisquer das atividades, previstas no art. 3º do aludido decreto, cuja execução indireta é vedada.

2.7 DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL E ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

86. Inicialmente, cumpre dizer que, no regime jurídico atual dos contratos de prestação de serviço, a utilização das minutas da AGU pela Administração passou a ser obrigatória (art. 35 da IN SEGES/MP nº 05/2017).

87. Vale observar que a não identificação de eventuais inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta, a um só tempo, ofende a exigência dos artigos 29 e 35 da IN SEGES/MP n. 05/2017 e compromete a eficiência da análise jurídica e, por consequência, a celeridade na manifestação deste órgão jurídico.

88. Dito isso, consta dos autos informação de que foram utilizadas as minutas padronizadas de edital e contrato elaboradas e disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União. (SEI nº 5035649).

2.8 DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

89. Conforme os arts. 20 e 21 do Decreto n.º 10.024/2019, deverá ser providenciada a publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União, no sítio eletrônico oficial do órgão promotor da licitação e no endereço eletrônico <https://www.gov.br/compras/pt-br/>, observando-se, a partir dessa data, o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis para a apresentação das propostas e dos documentos de habilitação pelos licitantes.

90. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527/2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724/2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na internet:

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

91. O Edital está disponibilizado na íntegra, conforme informação constante do item 22.16. (SEI nº 5013277).

3. CONCLUSÃO

92. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria no sentido da aprovação da minuta do edital do pregão eletrônico e dos respectivos anexos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria. Recomenda-se a inclusão ao processo da Portaria de Designação do Pregoeiro, sendo esta, a Portaria 125 de 16 de agosto de 2021, por se tratar de documento legalmente exigível.

93. 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*"

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

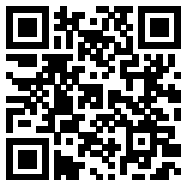
À consideração superior.

Curitiba, 9 de novembro de 2022.

ROSANGELA DA PIEDADE BENTIVOGLIO DOS SANTOS
PROCURADORA FEDERAL

Everaldo da Conceição Junior
Acadêmico 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) 23075045826202243 e da chave de acesso 02bd2009



Documento assinado eletronicamente por ROSANGELA DA PIEDADE BENTIVOGLIO DOS SANTOS, 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 1025980683 e chave de acesso 02bd2009 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROSANGELA DA PIEDADE BENTIVOGLIO DOS SANTOS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 09-11-2022 15:37. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
