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

PARECER n. 00408/2023/PROC/PFUFPR/PGF/AGU

NUP: 23075.013685/2023-81
INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR
ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

EMENTA: Pregão Eletrônico - Objeto : Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Tradução e Interpretação da Língua Brasileira de Sinais, para atender necessidade da Superintendência de Políticas Afirmativas e Diversidade da Universidade Federal do Paraná, Valor Estimado: R$. 3.198.585,52 - Instrução Adequada - Minutas do Edital, Termo de Referência e Contrato analisadas e aprovadas - Lei 14.133/2021 - DECRETO Nº 11.246/2022 - Instrução Normativa nº 073/2022SEGES/ME.

I - Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da minuta do Edital do Pregão Eletrônico nº 083/2023 que tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Tradução e Interpretação da Língua Brasileira de Sinais, para atender necessidade da Superintendência de Políticas Afirmativas e Diversidade da Universidade Federal do Paraná, visando estabelecer contrato com o preenchimento de 20 (vinte) postos de trabalho, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

A presente licitação está sendo realizada sob o amparo da Lei 14.133/2021 (nova lei de licitações e contratos administrativos).

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

a) Documento para formalização da demanda - SEI 5378171;
b) Portaria de designação da Equipe de Planejamento da Contratação - SEI 5500898;
c) Estudos Preliminares - SEI 5697882;
d) Pesquisa de preços de mercado
Planilhas de cálculos de estadia, e de valor anual do serviço - SEI . 5697886 e 5697890
Planilha de cálculo de valores referência da licitação - SEI 5697889
Planilha de distribuição - SEI 5697892;
e)) Análise de riscos - SEI 5697900;
f) Informação de Disponibilidade Orçamentária - SEI 5723959;
g) Informação sobre consulta quanto a existência dos cargos pretendidos no Plano de Carreira da UFPR - SEI 5703093;
h)Termo de Referência - SEI 5758089;
i) Declaração Consolidada - SEI 5758256;
j) Minuta do Contrato - SEI 5758121

h) Minuta do Edital de Pregão Eletrônico Nº 083/2023 - SEI 5758365

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

II - APRECIAÇÃO JURÍDICA

Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico:

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.*

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."*

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. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

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 competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas 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.

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:

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.*

A autorização para abertura do procedimento licitatório se encontra formalmente no documento sob SEI 5764521, no qual consta a devida aprovação dos Estudos Técnicos Preliminares e do Termo de Referência .

Os serviços a serem contratados enquadram-se nos pressupostos do Decreto n° 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. A decisão pela execução indireta dos serviços encontra amparo no Decreto 9.507/2018 e no art. 1º inciso XXVI da Portaria nº 443 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, de 27/12/2018, que estabelece a preferência pela execução indireta dos serviços de tradução, inclusive tradução e interpretação de LIBRAS.

A contratação pretendida está em consonância com o Plano de Desenvolvimento Institucional (2022-2026), que apresenta, dentre as diretrizes para o ensino, pesquisa e extensão na UFPR (VIII) "Intensificar o processo de inclusão social e pedagógica e da inserção cada vez maior de princípios dos direitos humanos em todas as atividades da Universidade".

Atualmente a UFPR mantêm o acompanhamento de alunos portadores de necessidades especiais (deficiência auditiva) por interprete da Linguagem brasileira de sinais – LIBRAS através do Contrato nº 43/2020, o qual conta com 06 (seis) postos de trabalho para o atendimento dos estudantes, o qual não é suficiente para atender a demanda dos estudantes atualmente matriculados.

Para atender a atual demanda a UFPR providenciou a contratação emergencial com a ampliação de 11 novos postos de trabalho (contrato nº 49/2023), o referido contrato possui vigência de 180 dias, a qual encerra no dia 05/11/2023. Motivo pelo qual se fazem necessárias as providências de uma nova licitação para o atendimento total das demandas,

É importante destacar que assegurar o direito a educação da pessoa com deficiência e o direito de igualdade de oportunidade com as demais pessoas é um dever do poder público (Estatuto da Pessoa com Deficiência, art. 27).

A indisponibilidade dos serviços, além de inviabilizar a participação dos alunos surdos às aulas, implicará em descumprimento de norma legal pela UFPR, podendo trazer, mais do que danos à imagem da instituição perante a comunidade, falha no processo formativo dos estudantes.

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, § 2º da Lei nº14.133/2021.

A partir das informações levantadas, podem-se classificar os serviços pretendidos como comuns, nos termos do Art. 6º da Lei 14.133/2021, de natureza continuada com dedicação exclusiva de mão de obra. Sendo adequada portanto, a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação.

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.

Ademais, registra-se que a presente contratação já está prevista ao Plano Anual de Contratações 2023, devidamente homologada pela autoridade competente.

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.

III - DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO:

Documentos necessários ao planejamento da contratação.

A fase preparatória do processo licitatório deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos os documentos e procedimentos necessários de que dispõe o art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021.

Nesse sentido, 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

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:

Da análise do documento de formalização da demanda (SEI 5378171 e 5697880), percebe-se que foram observadas os critérios trazidos pela Instrução Normativa 73/2022/SEGES/ME, especialmente em relação à justificativa da necessidade da contratação, a indicação de membro da equipe de planejamento e a data prevista para o início da execução contratual.

Por sua vez, o Estudo Técnico Preliminar (SEI 5697882) apresentado nos autos possuem os seguintes elementos: definição do objeto, necessidade de contratação e justificativa, especificação técnica e quantitativo do objeto, alinhamento ao plano institucional, requisitos de habilitação, obrigações mínimas do fornecedor, estimativa de preços, resultados pretendidos, riscos e declaração de viabilidade, 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.

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)

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

No que se refere ao Mapa de Riscos (SEI 5697900), foi observado o disposto na Lei nº 14.133/2021, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

Termo de Referência

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.

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 ocaso, 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; 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.*

O Termo de Referência foi aprovado pelo Superintendente de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade, Paulo Vinicius Baptista Da Silva. 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

A necessidade da contratação foi devidamente justificada no Estudo Técnico Preliminar (SEI 5697882, item 2) e no Termo de Referência (SEI 5758089 item 2) .

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.

No que diz respeito a vedações às especificações restritivas, assim bem sintetizam os incisos e alíneas do art. 9º da nova lei, classificando como intoleráveis situações - vale dizer, condutas -, que comprometam o caráter competitivo do processo licitatório, estabeleçam preferências ou distinções em razão de naturalidade, sede ou domicílio, sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico a contratar, tracem tratamento diferenciado

entre empresas brasileiras e estrangeiras, retardem o andamento dos processos para beneficiar tal ou qual interesse sectário.

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.

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).

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:

Considerando a natureza dos serviços a serem prestados, entende-se que não é possível o parcelamento da solução. Justifica-se a necessidade do não parcelamento da contratação, haja vista que a centralização em uma única contratada permite o melhor controle da fiscalização administrativa, técnica e setorial da UFPR, bem como aumento da celeridade e eficiência do processo.

Além do mais, um eventual parcelamento da solução, por exemplo, prevendo lotes específicos para os *campi* avançados da UFPR, no Litoral e no Interior do Paraná, poderia ocasionar prejuízos à Universidade, considerando a inviabilidade técnica e financeira das contratações com um quantitativo reduzido de postos de trabalho. 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.

Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

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.

Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu critérios e práticas de sustentabilidade no subitem 4.4 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 dos equipamentos de segurança, em especial, o que consta da Norma Regulamentadora nº 6 do MTE;
>
> Fazer uso racional de água, adotando medidas para evitar o desperdício;
>
> O Preposto deve atuar como facilitador das mudanças de comportamento dos empregados da

> CONTRATADA;
>
> 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;"

Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

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, tendo em vista se tratar de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

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.

Compulsando os autos, verifica-se que a planilha de custos e formação de preços foi elaborada e devidamente identificada na instrução. (SEI 5697875, 5697889, 5697890 e 5697877;).

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.

Os valores dos salários de referência utilizados pela UFPR para estimar os valores desta contratação consideram a Convenção Coletiva de Trabalho (CCTs) nº PR000283/2023 da categoria profissional abrangida.

O valor total da licitação é de **R$ 3.198.585,52** (três milhões, cento e noventa e oito mil, quinhentos e oitenta e cinco reais e cinquenta e dois centavos).

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

A Instrução Normativa nº 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."*

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".

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;

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). Para análise da Pesquisa de Mercado da presente contratação, pertinente transcrever o item 8 do ETP 145/2023 que descreve o processo de formação de preço estimado:

> " - Preliminarmente, foi realizada pesquisa de preços dos insumos (uniformes, equipamentos de proteção individual e outros equipamentos necessários à execução contratual), observado o disposto na IN 65/2021-SEGES/ME;
>
> - Os valores de salários e benefícios, em sua maioria, foram obtidos a partir das Convenções Coletivas de Trabalho das categorias profissionais inerentes à contratação, bem como as disposições legais previstas na CLT;
>
> Para os postos de Técnico em Manutenção de Máquinas e de Camareiro de Teatro foi realizada pesquisa de mercado salarial, considerando não ter sido localizada CCT que abrangesse a categoria profissional. Os benefícios utilizados são aqueles previstos na CCT que contempla os empregados em empresas de prestação de serviços a terceiros;
>
> - Para os demais postos, foram identificadas 02 (duas) Convenções Coletivas de Trabalho de categorias econômicas diferentes, a saber, das Empresas de Asseio e Conservação (SIEMACO) e das Empresas de Prestação de Serviços a Terceiros (SINEEPRES). Para fins de estimativa de custos da licitação, visando não restringir a competitividade, utilizou-se a CCT que apresentou os maiores valores salariais.
>
> - Dados referentes à tributação e encargos trabalhistas foram obtidos na legislação específica, considerando as disposições da IN no 05/2017-SEGES/MPDG, as orientações dos órgãos de controle e a jurisprudência sobre o tema. Todas as referências estão indicadas na Planilha de Custos e Formação de Preços da contratação"

Diante disso, extrai-se que houve pesquisa com fornecedores para 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).

Considerando que a presente licitação tem como critério de julgamento o MENOR PREÇO GLOBAL POR GRUPO, no modo de disputa ABERTO E FECHADO, 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. 12, §3º, da Instrução Normativa Seges/ME nº 73, o que foi observado no presente caso.

Da Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

Foi anexada a PORTARIA nº 13, de 08 de março de 2023 que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 8º da Lei nº 14.133/2021, e art. 3º e 4º do DECRETO Nº 11.246) estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto. (SEI 5768833)

Do regime de execução escolhido

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

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.

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.

Deve 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.

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

Da Dotação Orçamentária e **Lei De Responsabilidade Fiscal**

Quanto ao aspecto orçamentário, foi declarada a disponibilidade de recursos na fonte 1000 – Tesouro Nacional, ação 12.364.5013.20RK.0041 – Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior, elemento de despesa 3390.37 – Locação de Mão de Obra, até o limite total de R$ 3.198.585,52 (três milhões, cento e noventa e oito mil, quinhentos e oitenta e cinco reais e cinquenta e dois centavos), para um período de 24 (vinte e quatro) meses, conforme solicitado, podendo ser readequado de acordo com as necessidades orçamentárias da UFPR.

Ainda, considerando a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), informou-se que apresente 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 referida Lei.

IV - DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL E CONTRATOS

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.

Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital 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.*

Tendo a minuta do contrato as seguintes cláusulas: documentos, objeto, obrigações da Contratante e Contratada, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do objeto, alterações, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro. Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão 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.

Portanto, 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.

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 nº14.133, 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.

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.

Curitiba, 21 de agosto de 2023.

Rosangela da Piedade Bentivoglio dos Santos
PROCURADORA FEDERAL

Viviane Rotermel
Acadêmica 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) 23075013685202381 e da chave de acesso 01775dd1

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 1242326101 e chave de acesso 01775dd1 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: 21-08-2023 20:24. Número de Série: 513858800984975917601861473 24. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.