



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO
ALEGRE/RS

PARECER n. 088/2022/PF-UFCSPA/PGF/AGU

NUP: 23103.011093/2022-69

INTERESSADOS: UFCSPA / PROPPG / PROAD

ASSUNTOS: DISPENSA DE LICITAÇÃO

DIREITO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. AQUISIÇÃO PARA PESQUISA CIENTÍFICA. VERBA CAPES/PROAP.

I. Dispensa de Licitação. Art. 24, XXI, Lei n. 8.666/1993. Decreto n. 9.283/2018.

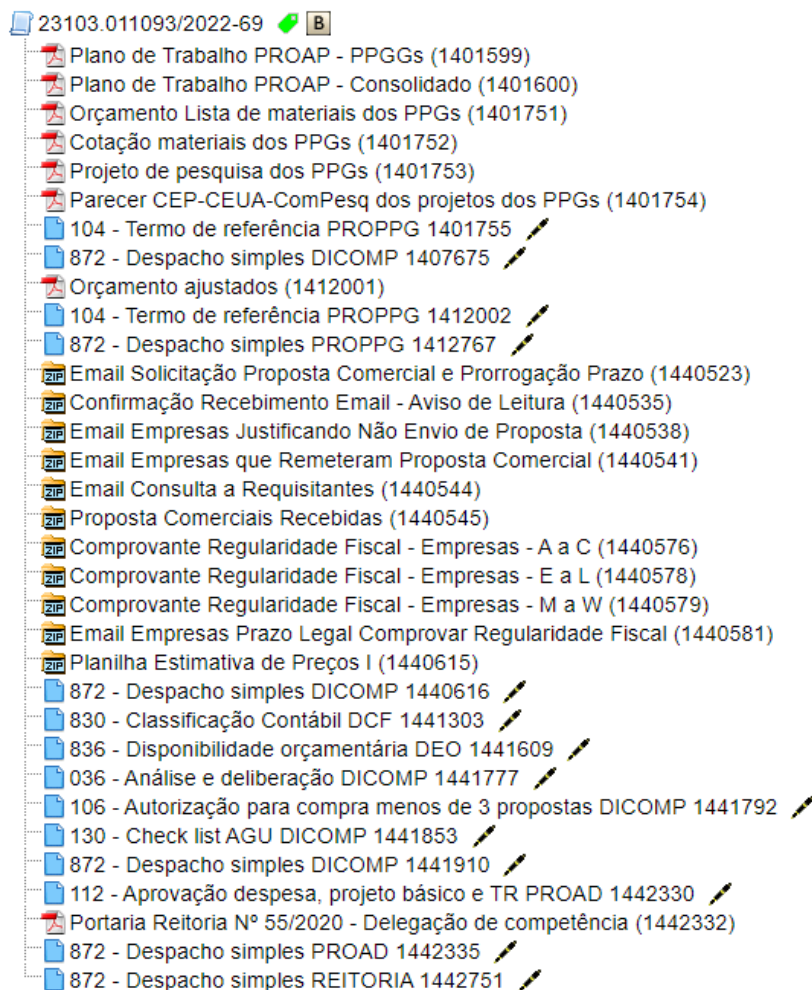
II. Aquisição de produtos reagentes, químicos e laboratoriais para utilização em pesquisas, mediante verba de fomento CAPES/PROAP.

III. Viabilidade jurídica condicionada.

1. DO RELATÓRIO

1. Vem ao exame desta Procuradoria Federal o procedimento acima epigrafado, contendo requerimento de análise da viabilidade jurídica para aquisição, por dispensa de licitação, de produtos reagentes químicos e laboratoriais para atender as demandas dos pesquisadores dos Programas de Pós-Graduação da UFCSPA, com verba da CAPES para o Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP) da Universidade.

2. Constan dos autos, no que interessa à presente análise, os seguintes documentos:



3. É o suficiente relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

4. Importante repisar que diante da exclusão da análise dos elementos de natureza técnica, ainda que sobre estes realize eventualmente sugestões de atuação, se adotará a premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos, conforme Enunciado nº 07 do Manual de boas práticas consultivas da CGU/AGU:

"O órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade".

5. Tem-se por pressuposto, assim, que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, quantidades, requisitos, especificações, bem como quanto à pesquisa de preços, tenham sido regularmente apuradas pela área técnica do órgão competente e conferidas pela autoridade responsável pela contratação.

2.1 Da Dispensa de Licitação

6. Acerca da eventual possibilidade de dispensa de licitação, verifiquemos, preliminarmente, que a atividade administrativa deve pautar-se, sempre, pelo respeito de determinados princípios que irão nortear suas relações com terceiros, especificamente aquelas que traduzem um determinado ajuste de interesse do Estado e também do interesse do particular.

7. As formalidades que restringem a atividade da Administração Pública na sua vontade de contratar inserem-se no conceito de licitação, qual seja, o de um procedimento administrativo rigorosamente formal que visa

atingir o cumprimento dos princípios anteriormente elencados.

8. A exigência desse procedimento formal encontra-se formalizada junto ao artigo 37 da Constituição Federal que estabelece o que segue: *"ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações"*.

9. Com exceção à regra geral de realização de licitação pelo ente público tem-se os casos de dispensa e de inexigibilidade elencados nos artigos 17, 24 e 25, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

10. O artigo 24 trata dos casos de dispensa de licitação, sendo esta verificada, de acordo com o entendimento de Marçal Justen Filho, em situações em que, embora viável a competição entre os particulares, a licitação afigura-se objetivamente incompatível com os valores norteadores da atividade administrativa. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª Ed. São Paulo: Dialética, 2012, pág. 334.).

11. No caso vertente, faz-se necessário observar a possibilidade da opção adotada, somente se atendidas as condições estabelecidas na Lei de licitações, em especial ao art. 24, XXI, que, na redação dada pela Lei nº 13.243/2016 (Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação) prescreve, *in verbis*:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

XXI - para a aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento, limitada, no caso de obras e serviços de engenharia, a 20% (vinte por cento) do valor de que trata a alínea "b" do inciso I do caput do art. 23; [\(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#).

12. Outra modificação, introduzida pelo mesmo diploma legal, foi a conceituação de "produtos para pesquisa e desenvolvimento", conforme leitura conjunta com o art. 6º, XX, da Lei n. 8.666/1993:

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

(...)

XX - produtos para pesquisa e desenvolvimento - bens, insumos, serviços e obras necessários para atividade de pesquisa científica e tecnológica, desenvolvimento de tecnologia ou inovação tecnológica, discriminados em projeto de pesquisa aprovado pela instituição contratante.

13. A parte final do inciso acima transcrito revela o afastamento da necessidade de que a natureza dos recursos seja vinculada a agências de fomentos específicas, tais como CAPES, FINEP e CNPq. Assim, **a exigência está focalizada na aprovação do projeto de pesquisa pela instituição contratante e sua correspondência com os produtos ou serviços por ele discriminados.**

14. Aparentemente, **é possível concluir que o caso concreto se amolda ao quadro normativo existente, porquanto a documentação acostada ao procedimento revela a existência de fomento à pesquisa científica** (Plano de Trabalho PROAP - SEI! 1401600 e Termo de Referência PROPPG - SEI! 1412002). Ademais, há a aprovação da despesa e do Termo de Referência (SEI! 1442330).

2.2 Da pesquisa de preços praticados pelo mercado

15. Quanto ao orçamento, deverão ser estimados os custos unitários e total da contratação por servidor devidamente identificado nos autos.

16. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada **deverá ser executada nos moldes da IN SG/ME nº 73/2020**. 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;

- a pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo: identificação do agente responsável pela cotação; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método matemático aplicado para a definição do valor estimado; e justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis,

inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável (art. 3º).

- na pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não (art. 5º).

- Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, deverá ser observado o prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado e obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: descrição do objeto, valor unitário e total; número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; endereço e telefone de contato; e data de emissão, bem como registro nos autos da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação (art. 5º, § 2º);

- 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, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até um ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório, em detrimento da pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo” (desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até seis meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso) e “pesquisa com os fornecedores” (desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até seis meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório), cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 5º, § 1º;

- na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, formas de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso (art. 4º).

- somente em casos excepcionais, devidamente justificados e aprovado pela autoridade competente, poderá haver a pesquisa em quantidade inferior a três preços (art. 6º, § 4º);

- justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação (art. 6º, §§1º, 2º e 3º).

- o preço máximo a ser praticado na contratação poderá assumir valor distinto do preço estimado na pesquisa de preço, acrescido ou subtraído de determinado percentual, de forma justificada, definido de forma a aliar a atratividade do mercado e a mitigação de risco de sobrepreço, vedado qualquer critério estatístico ou matemático que incida a maior sobre os preços máximos (art. 10, caput, §§1º, 2º e 3º).

17. No procedimento sob análise, **entendemos oportuno transcrever as circunstanciadas manifestações do setor técnico**, tanto no que tange às propostas comerciais quanto em relação em relação aos itens 4 e 5; 9 e 10; 14 e 15; 18 a 20; 23 a 26; 39 a 41; 45 a 55; 58 e 59; 63 a 67; 71; 73; 77 a 87; 89 e 90; 92; 96; 99 e 100; 102 a 105; 109; 113 a 116; 118 e 119; 122 e 130 (SEI! 1441777 e 1441792):

"(...)

Salientamos que as propostas apresentadas pelos fornecedores, resultantes da consulta direta realizada estão dentro dos valores que possibilitam a **dispensa de Licitação contida no Art. 24, inc. XXI, da Lei Nº 8.666/93**, conforme se verifica na documentação ora juntada. Outrossim, a pesquisa de preços foi realizada em estrita observância à IN SG/ME nº 73/2020 (Artigos 3º; 4º; 5º inciso IV § 2º; 6º § 3º e 4º; 10º) e com critério de julgamento e classificação das propostas "menor preço por item" de acordo com o Artigo 6º caput da IN SG/ME nº 73/2020 e subitem 6.2 do Termo de Referência.

Finalmente, sugerimos a contratação das empresas elencadas na tabela do documento [1440615](#) para o valor total estimado de **R\$ 285.447,45 (Duzentos e oitenta e cinco mil, quatrocentos e quarenta e sete Reais e quarenta e cinco centavos)**, as quais refletem as propostas comerciais válidas mais vantajosas remetidas, conforme demonstrado no documento acostado ao processo ([1440545](#)). (grifos no original)

Informamos da dificuldade do Departamento de Compras e Contratos em obter orçamentos para os itens **4 e 5; 9 e 10; 14 e 15; 18 a 20; 23 a 26; 39 a 41; 45 a 55; 58 e 59; 63 a 67; 71; 73; 77 a 87; 89 e 90; 92; 96; 99 e 100; 102 a 105; 109; 113 a 116; 118 e 119; 122 e 130** deste processo, ainda que tenham sido consultadas **mais de 70 empresas**, das quais, menos de três apresentaram propostas válidas para os itens supracitados durante a consulta direta realizada no **período de 04/07 a 19/07/2022**, conforme demonstrado neste processo.

Com isso, solicitamos autorização para aquisição dos itens acima elencados presentes neste processo sem a obtenção de, no mínimo, três propostas".

18. Nesse sentido, a aquisição veiculada nestes autos somente poderá ocorrer se estritamente empregada no seu respectivo projeto de pesquisa, devendo o objeto a ser contratado restar discriminado no plano de trabalho do referido projeto como meio para se alcançar os objetivos almejados da pesquisa.

19. Ademais, o projeto de pesquisa deve ser aprovado pela instituição contratante, ou seja, deve ser submetido ao crivo e aprovação das instâncias de governança consoante o organograma da instituição, nos termos de suas normas internas e sua política de inovação.

20. Importa destacar também que, nas hipóteses de dispensa de licitação, a Administração deverá observar os requisitos constantes no art. 26 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inc. 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 de preço;

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

21. Além das considerações gerais e preliminares para as contratações diretas desse tipo, deverão ser observados os requisitos específicos definidos no Decreto nº 9.283/18, que estabeleceu medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente científico, com vistas à capacitação tecnológica.

22. A forma de comprovação da vinculação, conforme regulamentação do art. 62 do Decreto n. 9.283/18, **consta dos docs SEI! 1401599, 1401600, 1401753 e 1401754:**

Art. 62. Os processos de contratação por dispensa de licitação para produtos de pesquisa e desenvolvimento serão instruídos, no mínimo, com as seguintes informações sobre os projetos de pesquisa:

I - indicação do programa e da linha de pesquisa a que estão vinculados;

II - descrição do objeto de pesquisa;

III - relação dos produtos para pesquisa e desenvolvimento a serem adquiridos ou contratados;
e

IV - relação dos pesquisadores envolvidos e suas atribuições no projeto.

2.3 Da previsão de recursos orçamentários

23. Relativamente à disponibilidade orçamentária, é sabido que toda aquisição somente pode ser realizada se houver previsão orçamentária própria para a realização da despesa correspondente. Verifica-se que há nos autos despacho do setor competente atestando a sua existência, assim como sua procedência do **Programa de Trabalho oriundo do TED 8368 - PROAP (SEI! 1441609)**.

2.4 Da instrução processual, do Termo de Referência e seus anexos

24. O Termo de Referência juntado aos autos, SEI! 1412002, dispõe sobre a compra direta com finalidade de realizar Projetos de Pesquisa na UFCSPA. Trata-se de documento comum à espécie e sua aprovação foi dada pelo Pró-Reitor de Administração da Universidade, observando disposição constante na portaria de delegação de competências para atos referentes a licitações e contratos, SEI! 1442330.

25. No presente caso, **constata-se a opção do gestor em dispensar o termo de contrato**, substituindo-o por nota de empenho de despesa (item 9 do termo de referência - SEI! 1412002). Tendo em vista a inclusão, no Termo de Referência, de subitens que tratam dos conteúdos previstos no art. 55, bem como o disposto no art. 62 da Lei Federal 8.666 de 1993, conclui-se pela viabilidade jurídica de adoção do instrumento substitutivo ao termo de contrato.

26. Em relação à documentação de habilitação das empresas, e considerando a atualização dos valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666/93, efetivada pelo Decreto n. 9.412/2018, entendemos possível a aplicação do regramento específico relativo à contratação de produtos para pesquisa e desenvolvimento, a teor dos art. 67 do Decreto n. 9.283/2018:

Art. 67. A documentação de que tratam o [art. 28 ao art. 31 da Lei nº 8.666, de 1993](#), poderá ser dispensada, no todo ou em parte, para a contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento, desde que para pronta entrega ou até o valor previsto na alínea “a” do inciso II do caput do art. 23 da referida Lei, observadas as disposições deste artigo.

§ 1º Caberá ao contratante definir os documentos de habilitação que poderão ser dispensados em razão das características do objeto da contratação e observadas as seguintes disposições:

I - na hipótese de fornecedores estrangeiros que não funcionem no País, a prova de regularidade fiscal, ou outro documento equivalente, do domicílio ou da sede do fornecedor é inexigível;

II - na hipótese de fornecedores estrangeiros que não funcionem no País, a prova de regularidade fiscal para com a Fazenda distrital, estadual e municipal do domicílio ou da sede do fornecedor poderá ser dispensada;

III - a regularidade fiscal e trabalhista do fornecedor estrangeiro perante as autoridades de seu País é inexigível; e

IV- na hipótese de fornecedores estrangeiros que não funcionem no País, o contratante poderá dispensar a autenticação de documentos pelos consulados e a tradução juramentada, desde que seja fornecida tradução para o vernáculo.

§ 2º Na hipótese de fornecedores estrangeiros que não funcionem no País, o contratante poderá dispensar a representação legal no País de que trata o [§ 4º do art. 32 da Lei nº 8.666, de 1993](#), situação em que caberá ao contratante adotar cautelas para eventual inadimplemento contratual ou defeito do produto, incluídas a garantia contratual, a previsão de devolução total ou parcial do valor, a emissão de título de crédito pelo contratado ou outras cautelas usualmente adotadas pelo setor privado.

§ 3º Cláusula que declare competente o foro da sede da administração pública para dirimir questões contratuais deverá constar do contrato ou do instrumento equivalente.

§ 4º Para os fins do disposto neste Decreto, considera-se para pronta entrega a aquisição de produtos com prazo de entrega de até trinta dias, contado da data de assinatura do contrato ou, quando facultativo, da emissão de instrumento hábil para substituí-lo.

§ 5º A comprovação da regularidade com a Seguridade Social deverá ser exigida nos termos estabelecidos no [§ 3º do art. 195 da Constituição](#), exceto na hipótese de fornecedores estrangeiros que não funcionem no País. (grifamos)

3. CONCLUSÃO

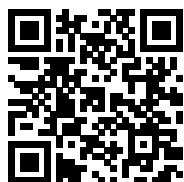
27. Pelo exposto, a **Advocacia-Geral da União**, por intermédio da Procuradoria Federal junto à UFCSPA(art. 131 da Constituição Federal, art. 11, IV, "b" da Lei Complementar n. 73/93 e art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93), **opina pela viabilidade jurídica da contratação pretendida**, na forma da fundamentação deste parecer.

Encaminhe-se à Reitoria.

Porto Alegre, 17 de agosto de 2022.

Alexandre Brentano
Procurador Federal
Procurador-Chefe da PF-UFCSPA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23103011093202269 e da chave de acesso 8f8b41fc



Documento assinado eletronicamente por ALEXANDRE BRENTANO, 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 963026242 e chave de acesso 8f8b41fc no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE BRENTANO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 17-08-2022 15:50. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
