



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

PARECER n. 00114/2022/PF-UFCSPA/PGF/AGU

NUP: 23103.005112/2022-18

INTERESSADOS: COORDENAÇÃO DE ENGENHARIA / PROPLAN / PROAD

ASSUNTOS: LICITAÇÃO / PREGÃO ELETRÔNICO

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS CONTINUADOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DOS SISTEMAS E EQUIPAMENTOS DE INCÊNDIO SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. VIABILIDADE JURÍDICA.

1. DO RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da minuta do Edital do Pregão Eletrônico, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva dos sistemas e equipamentos de incêndio, instalados ou a instalar nas edificações da UFCSPA, sem dedicação exclusiva de mão de obra e sob demanda, além do fornecimento de materiais, peças, máquinas, equipamentos, ferramentas e instrumentos de medição necessários e adequados à execução dos serviços, conforme condições estabelecidas no edital e seus anexos.

2. Constam dos autos, no que interessa a presente análise, os seguintes documentos:

- 23103.005112/2022-18   
-  113 - Oficialização da demanda CENG 1346758 
 -  126 - Termo de enquadramento legal CENG 1347981 
 -  036 - Análise e deliberação PROPLAN 1348535 
 -  113 - Oficialização da demanda CENG 1349415 
 -  872 - Despacho simples CENG 1349418 
 -  115 - Ordenação da despesa REITORIA 1357998 
 -  852 - Portaria 131 (1361165)  
 -  872 - Despacho simples PROAD 1361218 
 -  E-mail PROAD 1361532
 -  116 - Estudos preliminares CENG 1451740 
 -  Estudo Preliminar Online (1454304)
 -  104 - Termo de referência CENG 1454308 
 -  120 - Memorial Descritivo CENG 1454458 
 -  Anexo C - Modelo Declaração Optante pelo Simples Nacion (1454500)
 -  Anexo D - Modelo Transporte de Resíduos (1454501)
 -  Anexo E - Manual_de_Seguranca (1454502)
 -  Anexo F - Atestado de Vistoria (1454503)
 -  Anexo G - Instrumento de Medição de Resultado (1454509)
 -  Anexo H - Matriz de Riscos (1454510)
 -  Anexo I - Lista de Documentações Iniciais (1454511)
 -  Anexo J - Modelos de Declarações para Subcontratações (1454512)
 -  Anexo K - Modelo de Ficha de Atendimento (1454513)
 -  Anexo L - Modelo de Relatório Técnico (1454514)
 -  Anexo M - Modelo Programação de Servicos (1454515)
 -  Anexo N - Modelo de FAC (1454516)
 -  Documento Pesquisa de Preço (1454519)
 -  877 - Nota técnica 37 (1454520) 
 -  872 - Despacho simples CENG 1455092 
 -  191 - Parecer 100 (1458009) 
 -  872 - Despacho simples DCC 1458018 
 -  104 - Termo de referência CENG 1458945 
 -   Relatório Pesquisa de preços (1459151)
 -  872 - Despacho simples CENG 1459157 
 -  830 - Classificação Contábil DCF 1461607 
 -  836 - Disponibilidade orçamentária DEO 1462204 
 -  Portaria de pregoeiro e equipe de apoio (1471346)
 -  Certificado de pregoeiro (1471347)
 -  118 - Minuta de edital DILIC 1471351 
 -  108 - Minuta de contrato DICONTE 1473149 
 -  130 - Check list AGU DILIC 1473337 
 -  872 - Despacho simples DILIC 1473443 
 -  112 - Aprovação despesa, projeto básico e TR PROAD 1473483 
 -  Portaria Reitoria Nº 55/2020 - Delegação de competência (1473487)
 -  Portaria Reitoria nº 136/2016 - Substituto Pró-reitor (1473489)
 -  872 - Despacho simples PROAD 1473490 
 -  872 - Despacho simples REITORIA 1473504 

3. É o breve relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Dos limites da análise jurídica

4. 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)

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

2.2 Da autorização para realização da licitação e celebração de novos contratos

6. Na Análise Deliberação da PROPLAN (SEi! n. 1348535), consta autorização para abertura do procedimento licitatório (art. 8º, V, do Decreto n. 10.024/2019). Ressalte-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

7. No documento de Oficialização da Demanda (item 3 - SEi! 1349415) e nos Estudos Preliminares (SEi! 1451740) consta manifestação acerca da essencialidade e do interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015.

2.3 Do planejamento da contratação

2.3.1 Documentos necessários ao planejamento da contratação

8. De acordo com o Decreto n.º 10.024/2019, a IN SEGES/MP nº 05/2017 e a IN SG/ME nº 40/2020, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

9. Dito isso, **percebe-se que os documentos foram juntados nos documentos SEi! 1349415, 1451740, 1454510 e 1458945, respectivamente.**

10. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

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

11. Da análise do documento de formalização da demanda, 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 e a data prevista para o início da execução contratual.

12. No caso, verifica-se que a Administração juntou o **Estudo Técnico Preliminar no SEi! 1451740), com a respectiva aprovação da autoridade administrativa**. Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SG/ME nº 40/2020.

2.3.1.2 Gerenciamento de riscos

13. Quanto ao mapa de riscos, percebe-se que foi adotado o anexo IV da IN SEGES/MP nº 05/2017, ainda que em formato diverso do disposto na IN, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

2.3.1.3 Termo de referência

14. 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.

15. 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).

16. No caso, **consta dos autos o Termo de Referência (SEI! 1458945), elaborado pela área requisitante, datado, assinado e aprovado pela autoridade superior (SEI! 1473483).**

17. Além disso, **foi juntada ao feito declaração da área técnica informando sobre a adoção, na espécie, do modelo de minuta padronizada de Termo de Referência disponibilizado pela AGU (SEI! 1473337).**

18. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, **verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.**

2.3.3 Da viabilidade jurídica da terceirização

19. 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”*.

20. Percebe-se, nesse sentido, que **a Administração declarou (SEI! 1414602 - item 4.4), que as atividades podem ser terceirizadas em razão de não constarem nas vedações previstas no art. 3º do aludido Decreto.**

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

21. 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".

22. Dito isso, **percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto a um único vencedor, com as justificativas de ordem técnica e econômica referenciadas no item 9 dos Estudos Preliminares (SEI! 1451740).**

2.3.5 Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

23. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 3º, da Lei n. 8.666/1993 e art. 7º, II, da IN SG/ME nº 40/2020), 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.

24. Feitas essas considerações, **verifica-se que a Administração os observou no item 5.6 do Termo de Referência.**

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

25. 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).

26. 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.

27. Ressalta-se, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a 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 uma no 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 justificado se aprovado pela autoridade competente, poderá haver a pesquisa em quantidade inferior a três preços (art.6º, §4º); - justificara metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação (art.6º, §§1º, 2º e3º).

- 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).

28. Verifica-se, no caso, a elaboração da Nota Técnica nº 37/2022 da Coordenação de Engenharia/PROPLAN/UFCSPA (SEI! 1454520), bem como a produção de um relatório de pesquisa de preços (SEI! 1459151), a partir dos dados coletados, **havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva sobre os resultados obtidos.**

2.3.7 Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

29. Houve a juntada 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.

2.3.8 Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

30. 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.

31. 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.

32. 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.

33. Diante disso, verifica-se que, **no caso, a estimativa do valor da contratação ultrapassa R\$ 80.000,00. Foi acertada, portanto, a não exigência da participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame, sendo previsto no item 4.1.2 do Edital (SEI! 1471351), tratamento favorecido para estas modalidades de empresa.**

2.4 DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU

34. 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).

35. Assim, a utilização da minuta-padrão elaborada pela CGU/AGU, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

36. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital e de contrato são aqueles previstos nos art. 40 e 55, respectivamente, da Lei n. 8.666/1993, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

37. No caso, **verifica-se que a Administração utilizou os modelos disponibilizados pela AGU (itens 13 e 18.1 da lista de verificação SEI! 1473337).**

38. Por fim, registre-se que a tríade de documentos que corporifica a licitação – termo de referência/projeto básico, edital e contrato ou equivalente - devem guardar harmonia entre si, evitando contradições nos diversos elementos que parametrizem o certame. **Recomenda-se à Administração especial atenção a este**

aspecto.

2.5 DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

39. No presente caso, em atenção aos arts. 7º, § 2º, inciso III, e 38, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 8º, inciso IV, do Decreto n.º 10.024/2019, **consta declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica (SEI! 1462204).**

40. Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo ou do instrumento equivalente, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.

41. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 ("*As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000*").

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

42. 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.

43. 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.

3. CONCLUSÃO

44. Em face do 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), **aprova as minutas apresentadas e opina pela viabilidade jurídica da licitação em apreço**, na forma deste parecer.

Encaminha-se à Reitoria.

Porto Alegre, 11 de outubro 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) 23103005112202218 e da chave de acesso be20a493



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 1003261929 e chave de acesso be20a493 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE BRENTANO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-10-2022 11:20. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.