



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

**PARECER n. 00127/2022/PF-UFCSPA/PGF/AGU**

**NUP: 23103.020876/2022-33**

**INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO ALEGRE**

**ASSUNTOS: LICITAÇÕES. PREGÃO ELETRÔNICO.**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL. VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA.

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da minuta do Edital do **Pregão Eletrônico, processado sob o Sistema de Registro de Preços, que tem por objeto a aquisição de equipamentos de proteção individual e materiais de segurança para a comunidade acadêmica** da Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA), no valor estimado de R\$ 2.118.714,07 (dois milhões, cento e dezoito mil, setecentos e quatorze reais com sete centavos).

2. Por razões de economia processual, os documentos relevantes para a análise jurídica serão referenciados ao longo do parecer.

É o relatório.

**2. ANÁLISE JURÍDICA**

**2.1 Da autorização para realização da licitação e celebração de novos contratos**

3. **No doc. SEI! 1487148 consta autorização** para abertura do procedimento licitatório (art. 8º, V, do Decreto n. 10.024/2019).

4. Ressalte-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

**2.2 Da utilização do pregão eletrônico**

5. Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois **os bens a serem adquiridos foram qualificados como comuns** pela unidade técnica (art. 1º da Lei nº 10.520/2002 c/c Orientação Normativa AGU nº 54/2014, **item 3.1 do Termo de Referência**).

6. 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.

**2.3 Do procedimento de registro de preços**

7. 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.

8. No caso, **verifica-se que a Administração, nos itens 3.6 e 3.7 dos Estudos Preliminares, e no tópico 2.1 do Termo de Referência**, fundamentou a adoção do SRP:

"O registro de preços permitirá que as solicitações possam ser feitas de forma gradual, dependendo das condições epidemiológicas e etapas de retorno às atividades acadêmicas, sendo o requerimento dos materiais realizado de acordo com as necessidades da UFSCPA e estimado um percentual de aquisição de 40% do item/material."

9. Pelo exposto, **considera-se juridicamente viável a adoção do SRP.**

## 2.4 Da intenção de registro de preços

10. Nos termos do art. 4º do Decreto nº 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.

11. **No documento SEI! 1489998 consta a referida divulgação.** Porém, no item 17 do Termo de Referência há registro da decisão administrativa de não permitir a participação de outros órgãos da administração na presente Ata de Registro de Preços, devido ao exíguo prazo para a execução da licitação. Sugere-se, portanto, se necessário, a harmonização das previsões constantes dos artefatos que instrumentalizam a licitação.

## 2.5 Justificativa da necessidade da contratação

12. **A necessidade da contratação** foi devidamente justificada no item 3 do documento de Oficialização da demanda, bem como **a estimativa dos quantitativos** está ancorada na análise de estoque e validade dos materiais disponíveis no depósito da UFSCPA, na avaliação do consumo durante o ano de 2021/2022, tendo em vista o retorno total das atividades práticas nos campos de estágio e nos laboratórios.

## 2.6 Critérios e práticas de sustentabilidade nas aquisições

13. As contratações governamentais devem estabelecer critérios e práticas que promovam o desenvolvimento sustentável (art. 3º, da Lei n. 8.666/1993 e art. 7º, II, da IN SG/ME nº 40/2020), inclusive por meio da priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis (art. 7º, XI, da Lei nº 12.305/2010).

14. Para tanto, 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.

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

## 2.7 Do orçamento da contratação

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

17. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

18. 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;

- 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).

19. **Verifica-se que foram estimados os custos unitário e total da contratação na planilha constante do documento SEI! 1486816**, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços obtidos (Nota Técnica n. 2/2022).

## 2.8 Estudo técnico preliminar

20. O Decreto n. 10.024/2019 (art. 8º, I) e a IN SG/ME n. 40/2020 estabelecem que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação, o qual deverá ser devidamente aprovado pela autoridade administrativa competente (art. 14, II do Decreto n. 10.024/2019).

21. **No caso, verifica-se que a Administração juntou Estudo Técnico Preliminar, com a respectiva aprovação da autoridade administrativa.**

## 2.9 Termo de Referência

22. Inicialmente, cumpre lembrar que é recomendável a utilização do modelo de termo de referência elaborado pela Advocacia-Geral da União, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise, a exemplo do que ocorre na contratação de serviços, por imposição do art. 29 da Instrução Normativa SEGES/MP n. 05/2017.

23. No caso concreto, **a Administração declara no item 4.2 da lista de verificação (SEI! 1492963) que o Termo de Referência (SEI! 1485696) baseou-se no modelo disponibilizado pela AGU em seu sítio eletrônico, não registrando a existência de alterações a serem destacadas.**

24. Posto isso, em se tratando de pregão eletrônico, o art. 3º, XI, do Decreto nº 10.024/2019, define que o termo de referência é documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares.

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

## 2.10 Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

26. Houve a juntada de documentos (SEI! n. 1489426 e 1489431) que comprovam a **designação da pregoeira e da equipe de apoio** (art. 3º, IV, da Lei nº 10.520/02 e art. 14, V, do Decreto n. 10.024/2019).

## 2.11 Da participação de ME, EPP e Cooperativas

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

28. O art. 6º do referido Decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00, 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 (oitenta mil reais) como sendo a referente ao período de um ano da contratação.**

29. No caso concreto, consta no ponto 3.1 do edital que os itens 01 a 06 não serão destinados à participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equivalentes. Todavia, não há apresentação de justificativa para a opção adotada, o que se recomenda seja saneado, tanto mais pela forma de aferição prevista na ON AGU n. 10/2009 acima referida.

## 2.12 Das minutas padronizadas da AGU – Edital e Ata de Registro de Preços

30. No caso, **verifica-se que a Administração utilizou o modelo de minuta para compras, disponibilizado pela AGU (Checklist AGU - itens 17.1 e 24).**

31. No tocante à formalização da relação jurídica a ser firmada entre a Administração e o particular, tem-se que o art. 62 da Lei nº 8.666/1993 autoriza a dispensa do termo de contrato e faculta a sua substituição por instrumentos outros, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, quando se tratar de ajustes cujo valor seja de até R\$ 176.000,00 (cento e sessenta e seis mil reais) ou, independentemente do valor, caso se trate de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

32. No presente caso, **constata-se a opção do gestor em dispensar o termo de contrato, conforme item 16.1 da minuta de Edital.**

## 2.13 Da dotação orçamentária e disponibilidade do crédito

33. No presente caso, trata-se de licitação destinada ao registro de preços pela Administração, incidindo, pois, além da parte final do art. 8º, inciso IV, do Decreto nº 10.024/2019, as previsões da Orientação Normativa AGU nº 20, de 1/04/2009, (“Na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato”), bem assim do art. 7º, §2º, do Decreto nº 7.892/2013 (*“Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.”*).

34. Por essa razão, **não é necessária, na fase interna da licitação, a indicação da dotação orçamentária para fazer face aos custos da futura contratação.**

35. 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.

## 2.14 Da publicação do edital e da Lei de Acesso à Informação

36. 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.

37. 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 documentos e as informações no sítio oficial do órgão licitante.

## 3. CONCLUSÃO

38. 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 licitação em apreço, e aprova as minuta apresentadas, com as ressalvas dos parágrafos 11 e 29 .**

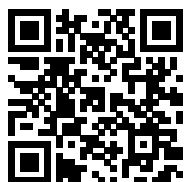
Encaminhe-se à PROAD, através da Reitoria.

Porto Alegre, 04 de novembro 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) 23103020876202233 e da chave de acesso 42c32de1



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 1028731569 e chave de acesso 42c32de1 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE BRENTANO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 04-11-2022 15:18. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---