



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

PARECER n. 014/2024/PF-UFCSPA/PGF/AGU

NUP: 23103.026833/2023-42

INTERESSADOS: UFCSPA - PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO (PROAD)

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.

I. Aquisição de reagentes visando o atendimento das necessidades dos laboratórios de graduação da UFCSPA.

II. 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, mediante Registro de Preços, para aquisição de reagentes visando o atendimento das necessidades dos laboratórios de graduação da UFCSPA,.

2. Os documentos pertinentes à análise jurídica serão referenciados ao longo desta manifestação.

3. É o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

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

4. No doc. SEi! 1821826 e 1821871, consta autorização para abertura do procedimento licitatório (art. 8º, V, do Decreto n. 10.024/2019).

5. 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

6. 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. 6º, XIII da Lei nº 14.133/2021 c/c Orientação Normativa AGU nº 54/2014, **item 1.2 do Termo de Referência - Doc. SEi! 1841481**).

7. Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021, 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

8. 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 11.462/2023.

9. No caso, verifica-se que **a Administração indicou no item 6.2 dos Estudos Técnicos Preliminares - Doc. SEi! 1814056**, que o fundamento da adoção do SRP é o art. 3º, I, II e V do Decreto nº 11.462/2023. Pelo exposto, considera-se cabível a adoção do SRP, (art. 40, II, da Lei nº 14133/2021).

2.4 Da intenção de registro de preços

10. Nos termos do art. 9º do Decreto nº 11.462/2023, 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 caso em tela, com fundamento no §2º do art. 9º do referido Decreto, a Administração não pretende divulgar a Intenção de Registro de Preços a outros órgãos devido a especificidade do objeto a ser adquirido, bem como pela necessidade de realização e conclusão célere do procedimento licitatório (Doc. SEi! 1843288).

2.5 Do planejamento da contratação

12. **A necessidade da contratação foi devidamente justificada** tendo sido estimados os quantitativos conforme descrição constante dos itens 2.1, 2.2 e 7.1 dos Estudos Preliminares (SEi! 1814056):

"2.1 A Gerência de Laboratório (GERLAB), unidade vinculada à Pró-reitoria de Planejamento, é responsável por promover o suporte às atividades executadas nos laboratórios de graduação da UFCSPA.

2.2 Para que essas atividades sejam conduzidas adequadamente, é imprescindível a aquisição de reagentes, de acordo com as demandas sinalizadas pelos laboratórios, na tentativa de garantir o pronto atendimento das necessidades desses, tanto com relação às aulas práticas, quanto às rotinas laboratoriais liagadas ao ensino, pesquisa e extensão.

(...)

7.1 O quantitativo solicitado foi baseado em uma estimativa aproximada para o período de 12 (doze) meses, conforme demanda enviada pelos laboratórios de graduação (...)"

13. 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).

14. As contratações governamentais devem estabelecer critérios e práticas que promovam o desenvolvimento nacional sustentável (art. 5º e art. 11, IV, da Lei n. 14.133/2021 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).

15. 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.

16. 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.

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

18. 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.

19. 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 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).

20. Verifica-se que foram estimados os custos unitário e total da contratação, com a apresentação da metodologia empregada e a anexação de orçamentos (SEi! 1841418 e 1841432).
21. A seu turno, 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).
22. Tal documento foi definido como a primeira etapa da contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução do problema a ser resolvido. Caso haja conclusão pela viabilidade da contratação, o estudo técnico preliminar deverá fundamentar o termo de referência (art. 3º, IV, do Decreto n. 10.024/2019).
23. A área técnica deverá certificar-se de que o estudo técnico preliminar traz os conteúdos previstos no art. 7º, da IN ME nº 40/2020. Destaque-se, em especial, que o art. 7º, §2º, da IN ME nº 40/2020 estabelece o seu conteúdo obrigatório.
24. No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar (SEi! 1814056), com a respectiva aprovação da autoridade administrativa.
25. 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.
26. 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.
27. No caso concreto, a Administração declara na lista de verificação (SEi! 1843295) que o termo de referência baseou-se no modelo disponibilizado pela AGU em seu sítio eletrônico, não havendo alterações a serem destacadas.
28. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.
29. Houve a juntada de documentos 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).
30. Por sua vez, 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.
31. 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.
32. Diante disso, verifica-se que, no caso, não houve a destinação para participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equivalentes, mas concessão de tratamento diferenciado, nos termos da Lei Complementar 123/2006, conforme justificativa acostada no Doc. SEi! 1843288:

(...)

Informamos que o processo de aquisição do objeto em epígrafe não será com participação restrita a microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) devido a resultados frustrantes em Pregões anteriores.

Em geral, quando disponibilizamos parte ou a totalidade dos itens para participação exclusiva de ME e EPP, a realização do pregão resulta com diversos itens desertos ou com propostas de

preços muito além do estimado e de difícil negociação. O mesmo observamos quando analisamos atas de Pregões de outros Órgãos que disponibilizaram Editais com restrição a ME e EPP. Sendo assim, o presente procedimento licitatório não se realizará na condição de exclusividade para ME e EPP nem utilizará o Edital híbrido tendo como justificativa o prejuízo ao conjunto do objeto a ser adquirido como descrito no Art. 10, inciso II, do Decreto nº 8.538/2015. Deste modo, não limitando o certame, consideramos que podemos aumentar a concorrência e a oferta de produtos com preços mais vantajosos.

Mesmo nestas condições, as MEs e EPPs ainda poderão se beneficiar do tratamento diferenciado concedido pela Lei Complementar 123/2006. (,,)

2.6 Das minutas padronizadas da AGU – edital e ata de registro de preços

33. Consta dos autos que foram utilizadas as minutas padronizadas de edital elaboradas e disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União (SEI! 1843295).

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

35. Quanto ao uso propriamente dito dos modelos, não há ressalvas a fazer.

2.7 Da dotação orçamentária e disponibilidade do crédito

36. 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 n.º 10.024/2019, as previsões da Orientação Normativa AGU n.º 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. 17 do Decreto n.º 11.462/2023 (*“Art. 17. A indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.”*).

37. 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.

2.8 Da publicação do edital e da lei de acesso à informação

38. 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.

39. 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

40. 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**, na forma da fundamentação deste parecer.

Remeta-se à PROAD.

Porto Alegre, 27 de fevereiro de 2024.

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) 23103026833202342 e da chave de acesso e930d6ea



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 1420463834 e chave de acesso e930d6ea no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE BRENTANO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 28-02-2024 15:09. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
