



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE NACIONAL DE SUBSTITUIÇÕES NAS PROCURADORIAS FEDERAIS DAS IFES
NÚCLEO DE MATÉRIA MEIO

PARECER n. 00170/2024/NUMM/ENS-IFES/PGF/AGU

NUP: 23103.011540/2024-41

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

ASSUNTOS:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DA EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS/EBCT.

I – BREVE HISTÓRICO.

1. Na forma do artigo 53 da Lei n.º 14.133/2021, a Pró-reitoria de Administração submete a esta EQUIPE NACIONAL DE SUBSTITUIÇÕES NAS IFES - ENS-IFES/PGF/AGU o presente processo administrativo de dispensa licitação a ser levada a efeito pela UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DE SAÚDE DE PORTO ALEGRE/UFCSPA, objetivando a contratação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos/EBCT,

II - DO ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS À EQUIPE NACIONAL DE SUBSTITUIÇÕES - ENS/PGF/AGU.

2. O procedimento foi devidamente autuado e tramitado à Equipe Nacional de Substituições das Procuradorias Federais junto às Instituições Federais de Ensino (ENS/IFES/PGF/AGU) por meio eletrônico, mediante inclusão no sistema Super Sapiens, da Advocacia-Geral da União, em razão de afastamento legal do Procurador Federal em exercício na unidade consulente.

3. Cumpre registrar que a Equipe Nacional de Substituições das Procuradorias Federais junto às Instituições Federais de Ensino foi instituída pela Portaria Normativa n.º 18/PGF/AGU, de 28 de abril de 2022.

4. De acordo com o art. 3º da supracitada Portaria, compete à ENS/IFES/PGF/AGU promover a substituição dos titulares das Procuradorias Federais junto às Instituições Federais de Ensino (PF-IFES), nas quais esteja em efetiva atividade apenas o titular da unidade, em razão de férias, de outros afastamentos legais e regulamentares e de conflito de interesses que impossibilitem a sua atuação.

5. Importante também apontar o que dispõe o art. 4º do Anexo da Portaria Normativa n.º 18/PGF/AGU, de 28 de abril de 2022, acerca do encaminhamento de consultas para a Equipe Nacional de Substituições das Procuradorias Federais junto às Instituições Federais de Ensino (ENS/IFES/PGF/AGU):

Art. 4º Serão atendidos pela ENS-IFES as consultas e os pedidos de assessoramento jurídicos que forem encaminhados pelos reitores, pró-reitores, diretores de campi ou autoridades equivalentes durante os afastamentos dos titulares das PF-IFES, observadas as normas da Procuradoria-Geral Federal que dispõem sobre as diretrizes gerais e sobre os fluxos para o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos.

6. Ainda no que tange aos requisitos de encaminhamento, faz-se mister transcrever os arts. 5º, §1º, art. 6º, §§ 1º, 2º e 3º:

Art. 5º Não serão objeto de análise pela ENS-IFES:

I - atos administrativos de efeitos concretos, como portarias de pessoal, atos acadêmicos e congêneres;

II - apostilamentos contratuais destinados ao reajuste ou repactuação de preços, salvo

quando coincidentes com alguma alteração contratual ou se houver dúvida jurídica específica;

III - contratações por dispensa ou inexigibilidade de licitação de pequeno valor, conforme a Orientação Normativa n. 46/AGU, de 26 de fevereiro de 2014, e a Instrução Normativa n. 1/AGU, de 13 de setembro de 2021;

IV - os processos cujos assuntos tenham sido objeto de pareceres referenciais da PF-IFES cujo titular esteja sendo substituído ou do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal;

V - contratações por adesão a ata de registro de preços, conforme Conclusão n. 146/2018 do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal;

VI - licitações e contratos quando a entidade assessorada for atendida pela Equipe de Trabalho Desterritorializado de Licitações e Contratos;

VII - pedidos de representação extrajudicial;

VIII - exame de cabimento da propositura de ações judiciais; e

IX - demais hipóteses que venham a ser contempladas em atos normativos da Procuradoria-Geral Federal.

§ 1º As restrições previstas no caput deste artigo não se aplicam na hipótese de dúvidas jurídicas específicas.

Art. 6º A equipe de apoio da PF-IFES cujo titular venha a ser substituído deve receber as demandas oriundas das autoridades consulentes, cadastrar os processos correspondentes no Sapiens, zelando pela gestão documental e correta instrução processual, e lançar a tarefa pertinente para a ENS-IFES.

§1º Os processos devem ser instruídos com as normas internas da entidade assessorada quando isso for necessário à compreensão do assunto a ser analisado pela ENS-IFES.

§2º Os processos relativos a licitações, contratos, convênios e demais parcerias deverão ser instruídos conforme os modelos de documentos e listas de verificação de providências recomendados pela Advocacia-Geral da União.

§3º Os processos inadequadamente instruídos serão devolvidos para regularização.

7. Sendo assim, nas hipóteses em que não forem observados os requisitos acima, os processos serão devolvidos para adequação, sem prejuízo de que, desde logo, sejam feitas considerações a respeito da legalidade do procedimento e recomendações para regularização.

8. Ressalte-se que a Administração deve obedecer às regras e competência internas para autorização e prática dos atos do presente processo, para além da legislação federal aplicável ao caso concreto.

9. Neste sentido, parte-se do pressuposto que, antes do encaminhamento do presente processo à ENS-IFES/PGF/AGU, o órgão consulente se certificou da regularidade dos atos praticados pelos servidores que detêm a competência interna para tal.

III - DA TEMPESTIVIDADE DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA.

10. Observe-se o cumprimento da norma veiculada pelo art. 8º da Portaria Normativa n.º 18/PGF/AGU, de 18 de abril de 2022, que estabelece o prazo de 15 (quinze) dias para as manifestações no âmbito da ENS-IFES/PGF/SGU.

11. Com efeito, distribuído o processo no dia 31/07/2024 tem-se que o prazo final para oferecimento do presente parecer transcorre no dia 15/08/2024, de onde se infere a tempestividade do pronunciamento ora elaborado.

IV - DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA.

12. Preliminarmente, cabe salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 131 da Constituição Federal de 1988 e do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de assessoramento, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar no mérito de conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. Nessa linha:

Boa Prática Consultiva - BPC nº 07

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.

13. Sendo assim, a ENS/IFES/PGF/AGU esclarece que, por não deter competências típicas de órgão de gestão ou de auditoria (art. 10 da Lei nº 10.480/02, art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993 e BPC/AGU nº 7), manifesta-se, apenas, sobre as matérias jurídicas que lhe foram devolvidas pela presente demanda e deixa de analisar os aspectos técnicos, econômicos, contábeis e financeiros inerentes ao presente feito, porquanto próprios dos juízos de conveniência e oportunidade da Administração Pública ou da análise crítica advinda de servidores versados nos mesmos.

14. A função do Órgão Consultivo é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada. Importante salientar, que o exame dos autos processuais é adstrito a seus aspectos jurídicos, o que exclui, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos

15. Reprise-se que 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.

V - DOS FATOS E DO DIREITO.

16. Na forma dos artigos 53 e 72, III, da Lei n.º 14.133/2021, a Pró-reitoria de Administração submete a esta Procuradoria Jurídica a presente **Dispensa de Licitação** a ser processada pela **FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO ALEGRE/UFCSPA**, objetivando a contratação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos(EBCT), conforme **Documento de Oficialização de Demanda**, (doc. 1919862), à **(fls. 01 a 03)**.

17. Inicialmente, cabe destacar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, § 4º, da Lei n.º 14.133, de 1º de abril 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;

(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de

cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.” (grifamos).

18. Diz o art. 5º da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, o seguinte:

“Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).”

19. A Constituição da República, em seu artigo 37, inciso XXI, acolheu a presunção de que a prévia licitação produz a melhor contratação, isto é, aquela que assegura a maior vantagem possível à Administração Pública, como se pode extrair da transcrição da redação do dispositivo ora citado:

“Art. 37. (omissis)

(...)

XXI - 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 as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

20. Todavia, a própria Constituição se encarregou de limitar tal presunção, facultando contratação direta nos casos previstos por lei. Desse modo, a contratação direta não representa desobediência aos princípios constitucionais.

21. Assim, sobre a matéria em análise, contratação direta por dispensa de licitação, a mesma está disciplinada pelo artigo 75, IX, da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), alterado pelo Decreto nº 11.87/2023, *in verbis*:

Art. 75. É dispensável a licitação:

IX - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

22. Examinando os autos, verifica-se que a Administração apresentou justificativa do preço e razão da escolha do fornecedor, (doc. 1943807), à **(fls. 81/82)**, portanto, coadunando-se com a norma supra.

23. No mesmo sentido, verifica-se que a Administração prevê como prazo de vigência a contratação inicial por 05 (cinco) anos prorrogável sucessivamente por até 10 (dez) anos, conforme se depreende do Item 1.2 do Termo de Referência (doc. 1943809), à **(fls. 83)**.

24. Assim sendo, o art. 105, *in fine*, da Lei n.º 14.133/2021, estabelece que as contratações que ultrapassarem um exercício financeiro deverão estar previstas no plano plurianual. Verifica-se nos autos que a Administração atendeu o mencionado artigo conforme declaração de disponibilidade orçamentária, (doc. 1949235), à **(fls. 103)**, do processo em epígrafe.

25. No mesmo giro, o artigo 72 da Lei n.º 14.133/2021, que dispõe acerca da contratação direta, compreendendo os casos de dispensa e de inexigibilidade de contratação, assim determina:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: (grifamos).

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

26. Neste sentido, quanto à instrução processual prevista no artigo supra, passamos ao exame dos incisos objetivamente, vejamos:

- a. documento de formalização de demanda, (doc. 1919862), à **(fls. 01 a 03)**;
- b. estudo técnico preliminar, (doc. 1943542), à **(fls. 71 a 77)**;
- c. matriz de gerenciamento de riscos, (doc. 1943532), à **(fls. 78 a 80)**;
- d. termo de referência, (doc. 1943809), à **(fls. 83 a 96)**;
- e. estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei – Item 8 do Estudo Técnico Preliminar, (doc. 1943542), à **(fls. 75/76)**;
- f. demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido – item 2 do Termo de Referência, (doc. 1943809), à **(fls. 83/84)**;
- g. comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, (doc. 1946355, 1946356, 1946357), à **(fls. 97 a 100)**;
- h. razão da escolha do contratado; (doc. 1943807), à **(fls. 81/82)**;
- i. justificativa de enquadramento legal; (doc. 1943807), à **(fls. 81)**;
- j. critérios de escolha do fornecedor; (doc. 1943807), à **(fls. 81/82)**;
- k. justificativa de preço, (doc. 1943807), à **(fls. 81/82)**;
- l. **autorização da autoridade competente**, (doc. 1949849), à **(fls. 109)**.

VI - CONCLUSÃO.

27. Diante do exposto, a EQUIPE NACIONAL DE SUBSTITUIÇÕES NAS IFES - ENS-IFES/PGF/AGU opina pelo andamento do processo, vez que regular perante a modalidade legal de licitação pretendida pela Administração.

28. Não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela ENS-IFES/PGF/AGU a teor do BPC nº 05:

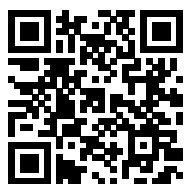
"Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas".

29. É o parecer elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica-SAPIENS, assinado digitalmente pelo parecerista. na data da emissão.

Em 15 de agosto de 2024.

JACI GERALDO DA ROSA ALBUQUERQUE
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23103011540202441 e da chave de acesso 4eae0fa5



Documento assinado eletronicamente por JACI GERALDO DA ROSA ALBUQUERQUE, 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 1587372883 e chave de acesso 4eae0fa5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JACI GERALDO DA ROSA ALBUQUERQUE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 15-08-2024 11:45. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
