

484
D

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

RUA AUGUSTO CORRÊA, Nº 01 - CAMPUS UNIVERSITÁRIO DO GUAMÁ - ED. DA REITORIA, 3º ANDAR - CEP 66.075-900 - FONE: (91) 3201-7131 - E-MAIL:

PGERAL@UFPA.BR

PARECER n. 00004/2022/NLCA/PFUFPA/PGF/AGU

NUP: 23073.043886/2021-61

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA

ASSUNTOS: ANÁLISE DE EDITAL DE LICITAÇÃO.

EMENTA: I. Pregão Eletrônico. II. Licitação. Lei nº 8.666/93 e Decreto nº 10.024/19. Contratação de Serviço. III. Aprovação da Minuta do Edital.

Senhora Procuradora-Chefe.

I - DO RELATÓRIO:

II - Do objeto

1. Vêm os autos a esta Procuradoria, objetivando análise jurídica de processo licitatório que tem por objeto a Contratação de Empresa Especializada em Serviço de Porteiro, para atender as necessidades da Universidade Federal do Pará na Capital e nas áreas dos Campi nos municípios do Estado do Pará, em atendimento ao disposto no art. 38 da Lei nº 8666/93 e ao art. 8º, inciso IX, do Decreto nº 10.024/19.

2. Constam dos autos, no que interessa a presente análise, os seguintes documentos: Ofício nº 183/2021/DISEG/UFPA (fl. 01); Formalização da Demanda (fls. 02-03); Estudo Técnico Preliminar e seus anexos (fls. 04-26); Mapa de Risco (fls. 27-32); Estimativa de Preços (fl. 33); Pesquisa de mercado (fls. 34-57); Termo de Referência e seus anexos (fls. 58-117); Estudo Técnico Preliminar atualizado (fls. 130-152); Mapa de Riscos atualizado (fls. 153-158); Estimativa de Preços atualizada (fl. 159); Pesquisa de Mercado (fls. 160/221); Termo de Referência e seus anexos atualizados (fls. 222-281); Estudo Técnico Preliminar atualizado (fls. 299-321); Termo de Referência e seus anexos atualizados (fls. 322-381); Estudo Técnico Preliminar Nº 27/2021 (fls. 383-392); Pesquisa de Mercado (fls. 395-396); Minuta do Edital (fls. 398-419); Termo de Referência e seus anexos (fls. 420-449); Termo de Contrato e anexo (fls. 450-469); Termo de Conciliação Judicial entre o MPT e a União (fls. 470/474), Estudo Técnico Preliminar Nº 27/2021 (fls. 475-479); Portaria do Pregoeiro e sua Equipe de Apoio (fl. 480); Dotação Orçamentária (fl. 482), Certificado de Disponibilidade Financeira (fl. 482) e Despacho de encaminhamento dos autos à Procuradoria. (fl. 483)

3. o breve relatório.

4. Preliminarmente, deve-se esclarecer que cabe a este Órgão Jurídico de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, sem adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade, à luz do que dispõe o art. 131, da Constituição Federal, e o art. 10 da Lei nº 10.480, de 02 de julho de 2002. 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 se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

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

6. Portanto, não cabe aqui analisar se o preço está realmente conforme o mercado ou se as quantidades estimadas – e a qualidade – efetivamente correspondem às necessidades do setor assessorado. Estes são assuntos que

fogem das atribuições deste Órgão jurídico, o que não impede que eventualmente se alerte a autoridade assessorada sobre tais aspectos.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO:

II.1. Da fase interna licitatória.

7. O processo em questão trata de licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, do tipo empreitada por preço global, no modo de disputa aberto.

8. Como se sabe, é fundamental que a Administração Pública realize processo licitatório quando objetivar contratações, como bem aponta o artigo 2º da Lei nº 8.666/93:

Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

9. O Decreto nº. 10.024/19 determina a adoção de pregão eletrônico para os bens e serviços considerados comuns:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

§ 1º A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória.

10. Quanto à modalidade da licitação eleita pela Administração, sabe-se que o Pregão, por expressa disposição legal contida no art. 1º, da Lei nº 10.520/2002, destina-se à aquisição de bens e serviços comuns. O parágrafo único, do mesmo dispositivo, dispõe sobre esta natureza, asseverando tratar-se dos bens e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. No caso vertente, pressupõe-se correta a contratação de serviço de porteiro, em atendimento ao art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002. Assim, denota-se acertada a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a licitação do caso em tela.

11. Em razão das características do bem descritas no item 1.2 do Termo de Referência, restou possível ao Órgão enquadrar os itens a serem licitados como “serviços comuns”, sendo possível definir no Edital seus padrões de desempenho e qualidade por meio de especificações usuais no mercado.

12. **Conforme previsão do Termo de Referência e da minuta do edital, a licitação será adjudicada por um único item.**

II.2. - Dos requisitos legais para realização do pregão

13. Em relação aos requisitos da licitação na modalidade pregão eletrônico, importa que se mencione o que reza o artigo 14º do Decreto nº 10.024/19:

Art. 14. No planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I - elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência;

II - aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de referência pela autoridade competente ou por quem esta delegar;

III - elaboração do edital, que estabelecerá os critérios de julgamento e a aceitação das propostas, o modo de disputa e, quando necessário, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;

IV - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, dos prazos e das condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e a execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração pública; e

V - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

14. Destarte, é mister observar que os requisitos do artigo supracitado foram cumpridos, tendo sido apresentado a justificativa da contratação; Mapa de Riscos; Estudo Técnico Preliminar; Minuta de Edital atualizada e anexos; Termo de Referência atualizado; e a definição das exigências de habilitação as quais estão presentes na minuta do edital.

II.3. Do Termo de Referência

15. O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do pregão e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução [1]. Deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual, nos termos do artigo 3º, XI, do Decreto nº 10.024/19.

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

a) 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, com as seguintes informações:

1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;

2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado;

3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;

b) o critério de aceitação do objeto;

c) os deveres do contratado e do contratante;

d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;

e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;

f) o prazo para execução do contrato; e

g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

§ 1º A classificação de bens e serviços como comuns depende de exame predominantemente fático e de natureza técnica.

§ 2º Os bens e serviços que envolverem o desenvolvimento de soluções específicas de natureza intelectual, científica e técnica, caso possam ser definidos nos termos do disposto no inciso II do caput, serão licitados por pregão, na forma eletrônica.

16. Em atendimento à exigência legal, foi juntado aos autos o Termo de Referência atualizado afeto à contratação ora pretendida (fls. 420-440).

II.4. Da minuta de Edital

17. Em relação à minuta do edital do pregão eletrônico e anexos, insta verificar o que diz o artigo 40 da Lei nº 8.666/93:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, o dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I – objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II – prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos documentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III – sanções para o caso de inadimplemento;

IV – local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

V – se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI – condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

- VII – critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;
- VIII – locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;
- IX – condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;
- X – o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;
- XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;
- XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;
- XIV - condições de pagamento, prevendo:
- prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;
- b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;
- c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;
- d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;
- e) exigência de seguros, quando for o caso;
- XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;
- XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;
- XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

18. A Minuta do Edital do Pregão Eletrônico (fls. 398-419) contém a descrição do objeto, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por eventuais inadimplementos e as condições de fornecimento. É mister realçar que a Portaria do pregoeiro e sua equipe de apoio foi colacionada à fl. 480.

19. Ademais, informa-se que fora atendida a recomendação presente no despacho juntado à fl. 483, estando os itens 4.5.8 e 9.9.5 da minuta do edital em conformidade com a legislação vigente e as demais normas que regularizam o presente certame.

II.5. Das exigências da habilitação.

20. Como se pode perceber da análise da minuta de Edital, optou a Administração, valendo-se da faculdade prevista na legislação de regência, por exigir os seguintes documentos: SICAF; Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS; Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa; Lista de Idôneos e o Cadastro Integrado de Condenações por Ilícitos Administrativos – CADICON. Podendo haver a substituição desses documentos, exceto do SICAF, pela Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU, conforme previsto no item 9.1.1 da Minuta do Edital.

21. Além disso, exige o Edital a prova da regularidade trabalhista, bem como a prova de qualificação econômico-financeira e técnica.

II. 6. Da Pesquisa de Preços

22. Importante destacar a grande importância da elaboração do correto orçamento estimativo nas contratações públicas. Para cada bem, serviço ou obra pretendido (a) deve ser realizada a estimativa prévia da contratação, segundo o art. 7º, §2º, inc. II, da Lei de Licitações, bem como o art. 3º, inc. III, da Lei 10.520/2002. A previsão de gastos é expressa no orçamento estimativo da contratação, também conhecido como mapa comparativo de preços. Sua finalidade é permitir a exata verificação da disponibilidade orçamentária, a fixação de parâmetro objetivo de julgamento das ofertas e a averiguação da possibilidade de dispensa de licitação em razão do valor, entre outros.

23. Deve-se recordar que as licitações públicas somente podem ser instauradas, qualquer que seja a modalidade, após estimativa prévia do valor do respectivo objeto (Lei nº 8.666/1993, artigos 7º, §2º, II, 14 e 40, §2º, II, e

Lei nº 10.520/2002, art. 3º, III), estimativa essa que, segundo o Tribunal de Contas da União, será entranhada nos autos do processo de contratação.

24. Quanto à pesquisa de preços, a IN nº 73, de 05/08/2020 passou a dispor sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

IN 73/2020, de 05/08/2020

(...)

ELABORAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS

Formalização

Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, no mínimo:

I - identificação do agente responsável pela cotação;

II - caracterização das fontes consultadas;

III - série de preços coletados;

IV - método matemático aplicado para a definição do valor estimado; e

V - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável.

Critérios

Art. 4º 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.

Parâmetros

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprecos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereço e telefone de contato; e

d) data de emissão.

III - registro, nos autos da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.

Art. 12. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. Permanecem regidos pela Instrução Normativa nº 5, de 2014, todos os procedimentos administrativos autuados ou registrados até a data de entrada em vigor desta norma, incluindo contratações e eventuais renovações ou prorrogações de vigências respectivas.

25. Verifica-se que a referida IN nº 73/2020 traça os critérios para a elaboração do orçamento (art. 4), indica os parâmetros para a realização das pesquisas de preços (art. 5), bem como ressalta a necessidade da juntada da justificativa acerca da metodologia utilizada para a obtenção do valor estimado da contratação (art. 3).

26. Analisando os autos, constata-se que o consulente diligenciou ampla pesquisa de preços, junto aos sites oficiais do governo e diretamente com os fornecedores, em conformidade com os critérios para a elaboração do orçamento traçados na IN nº 73/2020. Assim sendo, denota-se que ocorreu a juntada de análise crítica pelo Setor Técnico Competente quanto aos dos preços coletados, em conformidade com o art. 6º, §3º da IN nº73/2020.

27. Ressalta-se que a pesquisa de mercado é de responsabilidade do servidor que as executou, de modo que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, quantidades, requisitos, especificações, bem como quanto à pesquisa de preços, tenham sido regularmente apurados pela área técnica do órgão competente e conferidas pela autoridade responsável pela contratação.

III. DA CONCLUSÃO:

28. Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, **verifica-se que a minuta do edital se encontra apta para a publicação**, pelo que apomos nosso "visto" na forma do art. 38 § único da Lei nº 8.666/93.

29. À consideração superior.

Belém, 11 de janeiro de 2022.

MARIA DO ROSÁRIO DE FÁTIMA SANTOS DE MATTOS

Procuradora Federal

OAB/PA - 2963

SIAPE - 6677391

[1] Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo: VI - prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no **caput** do art. 12; Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23073043886202161 e da chave de acesso 8a121483