



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

89  
J. Leão

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. 00067/2019/NLCA/PFUFP/PGF/AGU**

**NUP: 23073.024148/2019-08**

**INTERESSADOS: SETOR DE SEGUROS UFPA**

**ASSUNTOS: ANÁLISE DE EDITAL**

**EMENTA: I. Licitação. Pregão eletrônico. Menor preço Global. II. Prestação de serviços de Seguro Coletivo do tipo Acidente Pessoais. III. Factibilidade jurídica e recomendações a IFES.**

Senhora Procuradora-Chefe,

1. Em atendimento ao disposto no art. 38, da Lei nº 8.666/93, ao art. 30, inciso IX, do Decreto nº 5.450/05, e ao art. 3º, inciso IV, do Decreto 7.892/2013; vêm os autos a esta Procuradoria para apreciação da Minuta do Edital de Pregão Eletrônico, e seus anexos, para a **“PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURO COLETIVO DO TIPO ACIDENTES PESSOAIS”**, conforme previsto no Edital convocatório e seus Anexos, no valor anual de **RS 113.400,00 (Cento e Treze Mil e Quatrocentos Reais)** (fls. 67).

**I – DO RELATÓRIO:**

2. Consta dos autos, no que interessa a presente análise, os seguintes documentos: Memorando Inaugural (folhas 01); Nora Jurídica Nº 00034/2019/NLCA/PFUFP/PGF/AGU (folhas 02/03); Estudo Técnico Preliminar (folhas 04/08); Mapa de gerenciamento de riscos (folhas 09/10); Acordo de nível de serviços – ANS (folhas 11/12); Termo de referência (folhas 13/24); Pesquisa de mercado (folhas 25/29); Autorização da Autoridade Competente para a abertura do processo licitatório (folhas 30); Justificativas da não utilização integral da IN nº 05/2017 referente a pesquisa de mercado conforme prevê a mesma (folhas 31/40); Portaria designando o Pregoeiro e sua equipe de apoio (folhas 43); Edital e seus anexos (folhas 45/87); despacho encaminhado processo a esta procuradoria (folhas 88).

3. É 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 2 de julho de 2002 c/c art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. 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<sup>[1]</sup>

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 apuradas 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 refogem as atribuições deste Órgão jurídico, o que não impede que eventualmente se alerte a autoridade assessorada sobre tais aspectos.

## **II – DO DIREITO:**

### **II.1 - Da modalidade licitatória eleita.**

7. Considerando que a Lei de Licitações estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cabe a cada ente federativo estabelecer por decreto a respectiva regulamentação, conforme estabelece o § 3º, do art. 15. Na esfera federal, o assunto é tratado pelo Decreto nº 7.892/2013, com Redação dada pelo Decreto no 8.250, de 2.014 que revogou os Decretos nº 3.931/2001 e Decreto nº 4.342/2002.

8. O Decreto nº. 5.450/2005 determina a adoção de pregão eletrônico para os bens e serviços considerados comuns:

- o "Art. 1º A modalidade de licitação pregão, na forma eletrônica, de acordo com o disposto no § 1º do art. 2º da Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União, e submete-se ao regulamento estabelecido neste Decreto.
- o Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.
- o § 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente."

9. No caso vertente, pressupõe-se correta a contratação de empresa para Prestação de serviços de Seguro Coletivo do tipo Acidente Pessoais, em atendimento ao artigo 4º do Decreto nº 5.450/2005, o que viabiliza a adoção da modalidade PREGÃO ELETRÔNICO e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

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

10. Segundo o artigo 3º da Lei nº 10.520/2002 a fase preparatória deve observar:

- o I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;
- o II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;
- o III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e
- o IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

11. Em se tratando de pregão eletrônico, também deve ser observado o art. 9º do Decreto n 5.450/2005, que assim dispõe;

- o "Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:
- o I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;
- o II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;
- o III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação;
- o IV - elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas; ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO PROCURADORIA-GERAL FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA –

DNIT 4 Rua Ciro Soares de Almeida, n. 180. Jd. Andaraí. CEP 02167-000. São Paulo-SP.

- V - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração; e
- VI - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.
- § 1º A autoridade competente motivará os atos especificados nos incisos II e III, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apoiam, bem como quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela administração.
- § 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva."

### **II.3 - Da justificativa da aquisição e da autorização pelo Autoridade Competente.**

12. Devidamente apresentada a justificativa no item 2 do termo de referência (fls. 14), bem como a Aprovação Prévia do Ordenador de despesas da IFES para a abertura de licitação (fls. 30).

### **II.4 - Do termo de referência e da definição do objeto.**

13. 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. Deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

14. Orienta o art. 29, § 2º da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017 que ele seja elaborado pelo setor requisitante, em se tratando de área técnica específica, o qual irá avaliar a pertinência quanto a eventuais modificações em sua estrutura, em referência ao art. 23 do referido normativo, desde que observadas as disposições do mesmo.

15. Em atendimento à exigência legal, foi juntado nos autos o Termo de Referência afeto à contratação ora pretendida (fls. 13/24).

### **II.5 - Dos benefícios para microempresas e empresas de pequeno porte.**

16. Em conformidade com o art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, com a redação oferecida pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014, a Administração Pública deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) – (inciso I), bem como deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (inciso II).

17. Acerca da exclusividade de participação de ME e EPP no certame, a AGU emitiu a Orientação Normativa nº 47, de 25 de abril de 2014:

**“EM LICITAÇÃO DIVIDIDA EM ITENS OU LOTES/GRUPOS, DEVERÁ SER ADOPTADA A PARTICIPAÇÃO EXCLUSIVA DE MICROEMPRESA, EMPRESA DE PEQUENO PORTE OU SOCIEDADE COOPERATIVA (ART. 34 DA LEI Nº 11.488, DE 2007) EM RELAÇÃO AOS ITENS OU LOTES/GRUPOS CUJO VALOR SEJA IGUAL OU INFERIOR A R\$ 80.000,00 (OITENTA MIL REAIS), DESDE QUE NÃO HAJA A SUBSUNÇÃO A QUAISQUER DAS SITUAÇÕES PREVISTAS PELO ART. 9º DO DECRETO Nº 6.204, DE 2007.”**

18. Compulsando os autos, verifica-se que pelo valor dos serviços, resta inviável a participação exclusiva de micro empresa, empresa de pequeno porte e sociedade cooperativa, de modo que a Administração atentou para as

determinações legais atinentes a matéria. Vale ressaltar que o decreto nº 6.204 de 2007, citado pela Orientação Normativa nº 47, de 25 de abril de 2014, foi revogado pelo decreto 8.530 de 2015 cujo art. correspondente ao 9º citado como referência é o art. 10º do novo Decreto.

## **II.6 - Da pesquisa de preços e do orçamento estimado.**

19. A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc.), possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

20. A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado. Para tanto, o TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas. Se não for possível, deve consignar a justificativa nos autos.

21. Observe-se o que a INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 27 DE JUNHO DE 2014 do MPOG dispõe nesse sentido:

- *Art. 2º - A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:*
- *I - Portal de Compras Governamentais -www.comprasgovernamentais.gov.br;*
- *II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;*
- *III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou*
- *IV - pesquisa com os fornecedores.*
- *§ 1º - No caso do inciso I será admitida a pesquisa de um único preço.*
- *§ 2º - No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos.*
- *§ 3º - A utilização de outro método para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, que não o disposto no § 2º, deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente.*
- *§ 4º - No caso do inciso IV, somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.*
- *§ 5º - Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.*
- *§ 6º - Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.*
- *Art. 3º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação.*
- *Parágrafo único - Deverá ser conferido aos fornecedores prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, o qual não será inferior a cinco dias úteis.*
- *Art. 4º - Não serão admitidas estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas.*

22. No caso vertente, colacionou-se aos autos a pesquisa de preço (fls.25/29), sendo esta de responsabilidade do servidor que a 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 apuradas pela área técnica do órgão competente e conferidas pela autoridade responsável pela contratação.

23. Constata-se ainda que, a pesquisa de mercado foi realizada apenas com duas empresas, diferente de como a IN 05/2014 manda. Todavia o motivo pelo qual ocorreu esse fator foi devidamente justificado nos autos (folhas 30/42) pela autoridade competente conforme o a IN 05/2014 assim estabelece.

## **II.7 - Das exigências da habilitação.**

24. Como se pode perceber da análise da minuta de edital, optou a Administração por requisitar os documentos de habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira e de regularidade fiscal, bem como o certificado de registro cadastral no SICAF.

**II.8 - Da minuta de edital e seus anexos.**

25. A Minuta do Edital do Pregão Eletrônico 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.

26. Alerta-se, todavia, para que no item 16.5 do Edital (folhas 57) usa com fundamentação o Decreto 2.271/97 sendo que o mesmo foi totalmente revogado pelo Decreto 9.507/18.

27. Diante, deste particular, constata-se que o processo se encontra parcialmente instruído.

28. Todavia, por razões de economia processual, nada impede que seja apostado o "visto" desta Procuradoria à minuta do edital e seus Anexos, com ressalva de que o cumprimento das recomendações aqui sugeridas é importante, haja vista que constitui condição **suspensiva** à abertura do certame: [1]

29. Assim, caso não seja implementada a condicionante, e, mesmo assim, seja determinada a abertura do certame, isso implicará **a inviabilidade da posterior homologação do processo**, consoante se infere do disposto nos arts. 125 e 126 do Código Civil. [2]

30. Em relação à minuta do termo de contrato (fls.76/87), de acordo com mandamento legal (art. 62, §1º Lei 8.666/93) ser analisada à luz do art. 54 e seguintes da Lei 8.666/93, considerando-se cláusulas necessárias aquelas arroladas no art. 55. Passo a cotejá-las com as cláusulas presentes na minuta:

- o *Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:*
- o *I - o objeto e seus elementos característicos;*
- o *II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;*
- o *III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;*
- o *IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;*
- o *V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;*
- o *VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;*
- o *VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;*
- o *VIII - os casos de rescisão;*
- o *IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;*
- o *X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;*
- o *XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexistiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;*
- o *XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;*
- o *XIII - a obrigação do contratada*

31. Cláusulas Contratuais do contrato em questão.

Clausula Primeira	Fundamentos Legais
Clausula Segunda	Objeto a ser contratado
Clausula Terceira	Remuneração e das Condições de Pagamento
Clausula Quarta	Discriminação orçamentária
Clausula Quinta	Obrigações da contratada
Clausula Sexta	Obrigações da Contratante
Clausula Sétima	Da Fiscalização dos Serviços
Clausula Oitava	Da Inexecução e da Rescisão
Clausula Nona	Garantia Contratual
Clausula Décima	Penalidades

Clausula Décima Primeira	Da utilização do nome da Contratante
Clausula Décima Segunda	Vigência e alteração
Clausula Décima Terceira	Prazo de Garantia
Clausula Décima Quarta	Do Reajuste
Cláusula Décima Quinta	Do Pessoal
Cláusula Décima Sexta	Da Publicação
Cláusula Décima Sétima	Das Disposições Finais
Cláusula Décima Oitava	Do Foro

32. Pode-se observar na análise da Minuta do Contrato que o mesmo apresenta todos os requisitos exigidos na Lei 8666/93 em seu Art. 55.

### **II.8 - Da minuta de edital e seus anexos.**

33. A Minuta do Edital do Pregão Eletrônico contém a descrição do objeto, as exigências de habilitação, critérios de aceitação das propostas, as sanções por eventuais inadimplementos e as condições de fornecimento. As fls. 43 dos autos consta a relação do pregoeiro e de equipe de apoio que conduzirá a realização do certame.

### **II.9 - Da duração do contrato**

34. Ponto importante a se considerar no caso vertente é aquele atinente à vigência do contrato. O contrato tem previsão de duração de 12 (doze) meses, conforme a Cláusula segunda do Contrato (fl.76), com eficácia após publicação no DOU, logo, temos como correto que ao elaborarem suas propostas, os interessados deverão ter em consideração que a contratação será celebrada por prazo determinado.

### **III - DA CONCLUSÃO:**

35. Dessa forma, sendo cumprido o procedimento interno de instrução da licitação, e, estando à minuta do Edital e seus Anexos em consonância com a legislação aplicável plenamente em vigor, e suas alterações posteriores, apõe-se desde já o nosso “visto”, na forma do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93 c/c art. 11, VI, “a”, da LC nº 73/93, entende-se pela aprovação da Minuta do Edital e seus Anexos apresentados a esta Procuradoria desde que observada a condicionante presente nos pontos 26/29 deste parecer.

À consideração superior.

Belém, 24 de setembro de 2019.

MARIA DO ROSÁRIO DE FÁTIMA SANTOS DE MATTOS  
Procuradora Federal  
OAB/PA - 2963  
SIAPE - 6677391

#### Notas

1. <sup>^</sup> Conforme enunciado nº 07, do manual de boas práticas Consultivas da CGU/AGU: “o órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.

[1] Art. 121. Considera-se condição a cláusula que, derivando exclusivamente da vontade das partes, subordina o efeito do negócio jurídico a evento futuro e incerto.

[2] Art. 125. Subordinando-se a eficácia do negócio jurídico à condição suspensiva, enquanto esta se não verificar, não se terá adquirido o direito, a que ele visa.

*Art. 126. Se alguém dispuser de uma coisa sob condição suspensiva, e, pendente esta, fizer quanto àquela novas disposições, estas não terão valor, realizada a condição, se com ela forem incompatíveis*

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23073024148201908 e da chave de acesso 877625e9

95  
L. L. L.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
GABINETE GERAL

RUA AUGUSTO CORRÊA, N° 01 - CAMPUS UNIVERSITÁRIO DO GUAMÁ - ED. DA REITORIA, 3° ANDAR - CEP 66.075-900 - FONE: (91) 3201-7131 - E-MAIL:

PGERAL@UFPA.BR

**DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00312/2019/GABG/PFUFPA/PGF/AGU**

**NUP: 23073.024148/2019-08**

**INTERESSADOS: SETOR DE SEGUROS UFPA**

**ASSUNTOS: EDITAL**

Magnífico Reitor,

Aprovo a manifestação consultiva vinculada ao presente, consubstanciada no Parecer n. 00067/2019/NLCA/PFUFPA/PGF/AGU, e recomendo vosso acatamento.

Belém, 25 de setembro de 2019.

FERNANDA RIBEIRO MONTE SANTO

Procurador Federal

Chefe PF/UFPA

Portaria n. 1.449/2011

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23073024148201908 e da chave de acesso 877625e9

Documento assinado eletronicamente por FERNANDA RIBEIRO MONTE SANTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 320881396 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDA RIBEIRO MONTE SANTO. Data e Hora: 25-09-2019 11:10. Número de Série: 13672212. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.