



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UFPI**

Processo: nº. 23111.026693/2020-62

Interessado: Coordenadoria de Serviços Operacionais/PREUNI.

Assunto: Solicita formalização de demanda.

Parecer nº. 0177/2021– PF-UFPI/PGF/AGU

Ementa: Licitação. Modalidade Pregão Eletrônico. Registro de Preços. Tipo Menor Preço. **Admissibilidade**, desde que atendidas as Legislações vigentes, especialmente o Decreto 7.892/13, bem como as observações registradas.

Ref. Legislativa:

Lei nº 8.666/93 e alterações posteriores;

Lei nº 10.520/2002 e alterações posteriores;

Decretos nº 3.555/2000, 7.892/2013, 8.538/2015 e 9.488/2018 e 10.024/2019.

1. Chega a este Órgão de Execução da PGF, para análise e parecer, o processo acima mencionado, no qual consta Modelo do Edital da **IRP nº 07/2020**, do tipo “**Menor preço**”, tendo como objeto *a escolha da proposta mais vantajosa para a aquisição de uniformes e de equipamentos adequados à execução dos serviços de vigilância, para o quadro de Vigilantes efetivos da UFPI, nas dependências e instalações da Universidade Federal do Piauí, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste edital e anexos.*

2. O processo encontra-se instruído com os documentos descritos abaixo:

- a) Documento Formalização da Demanda (fls. 02/12, 24/28, 30/34);
- b) Despacho nº 3852/2020 – PREUNI (fl. 13);
- c) Portaria nº 76/2020 (fls. 14/15);
- d) Despacho nº 3991/2020 – PRAD (fl. 16);
- e) Memorando Eletrônico nº 44/2021 – DIVIG/PREUNI (fl. 20);
- f) Estudos Preliminares (fls. 35/45);
- g) Análise de Riscos (fls. 46 e 52/55);
- h) Portaria nº 46/2021 – PRAD (fls. 47/51 e 126);
- i) Mapa de Riscos nas Contratações (fls. 56/58);
- j) Despacho de Aprovação de Estudo Técnico Preliminar (fl. 59);
- k) Tabelas de Preços – Blintec (fls 60/74);
- l) Painel de Preços – Ministério da Economia (fls. 75/98);
- m) Modelo de Termo de Referência – Pregão Presencial Eletrônico e anexo (fls. 99/122 e 180/252);
- n) Lista de Verificação – Aquisição de Bens (fls. 124/125);

- o) Despacho nº 48/2021 – CPC/PREUNI (fl. 127);
- p) Despacho nº 193/2021 – PREUNI (fl. 128);
- q) Aprovação de Termo de Referência (fl. 129);
- r) Despacho nº 587/2021 – CCL/PRAD (fl. 130);
- s) Relatório de Cotação (fls. 133/158);
- t) E- mail (fls. 165/166 e 173/179);
- u) Ato da Reitoria nº 467/21 (fls. 167);
- v) Portaria PRAD/UFPI nº 57 (fls. 168/169);
- w) Intenção de Registro de Preço (fls. 170/172);
- x) Edital e anexos (fls. 180/275);
- y) IRP nº 07/2020 (fls. 276/277);
- z) Justificativa para adoção da licitação por Sistema de Registro de Preços (SRP) (fl. 278);
- aa) Justificativa quanto a formação de lote/grupo (fl. 279);
- bb) Justificativa para a não divulgação da intenção de registro de preços (fl. 280);
- cc) Justificativa para vedação de participação de empresas reunidas em consórcio (fl. 281);
- dd) Justificativa para exclusão do item 9.10 qualificação econômico-financeira (fl. 282);
- ee) Justificativa quando a inclusão das cláusulas 12.1.3, 12.1.3.1 e 12.1.3.2 do Edital (fl. 283);
- ff) Justificativa de permissão para adesão à ata de registro de preços (fl. 284);
- gg) Justificativa inclusão de cláusulas nas minutas do edital e seus anexos (fl. 285);
- hh) Justificativas para exclusão de cláusulas fixas (em preto) das minutas da AGU para a IRP nº 07/2021 (fl. 287);
- ii) Lista de Verificação PGF/UFPI nº 5/2021 – CCL/PRAD (fls. 288/292);
- jj) Despacho ao Gabinete do Reitor (fl. 295);
- kk) Despacho à PGF (fl. 296).

É o relatório. Passo a opinar.

DA INSTRUÇÃO

3. A modalidade de Licitação Pregão destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União. Conforme o parágrafo único, do art. 1º, da Lei 10.520/02, consideram-se bens e serviços comuns, aqueles “cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado”. Verifica-se no Item 4.1 da minuta do Termo de Referência (fl. 107) a declaração de que os bens e serviços são comuns.

4. O Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, passou a regulamentar a licitação, na modalidade 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.

5. **Verificou-se que a não existência de despacho no processo administrativo contendo autorização expressa do Magnífico Reitor da UFPI para a realização do procedimento licitatório, de acordo com o item 16 da Lista de Verificação acostado aos autos (fl. 290).**

Referido documento é exigência contida no art. 38, caput da 8.666/93, art. 21, V, Decreto nº 3.555/2000 e art. 08, V, do Decreto nº 10.024/19.

6. Observou-se que **consta nos autos a designação do pregoeiro e equipe de apoio** (fls. 167). Tal recomendação é exigência do art. 3º, IV, §§1º e 2º da Lei nº 10.520/02, arts. 7º, parágrafo único, 8º, III, “d”, e 21, VI, do Decreto nº 3.555/00 e art. 08, V, do Decreto nº 10.024/19.

7. Verifica-se que o pregão em análise irá se valer do sistema de registro de preços. Nesse ponto, convém alertar a Administração acerca da legislação que rege a matéria. Data de 23/01/2013 o **Decreto n.º 7.892**, que regulamente o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666/93, **revogando os Decretos nºs 3.931/01 e 4.342/02**. Logo, recomenda-se que o pregão eletrônico objeto dos autos seja realizado já sob a égide do Decreto n.º 7.892/13, **devendo, se for o caso, ser adequado às normas o procedimento até aqui realizado, bem como as minutas do edital de licitação e de seus anexos.**

8. Conforme o Tribunal de Contas da União já teve oportunidade de asseverar o SRP deve ser a regra, nos seguintes termos:

*“Sistema de Registro de Preços – **deve ser a regra: sempre que presente uma das hipóteses permissivas**, processar, preferencialmente, as aquisições de bens por intermédio do Sistema de Registro de preços. TCU. Processo nº TC-575.423/96-0. Acórdão nº 56/1999 – Plenário. Relator: Ministro Marcos Vilaça. Brasília, DF, 2005. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 de maio 1999.”*

9. Portanto, faz-se necessário advertir acerca da necessidade de verificação de adequação do caso concreto às hipóteses previstas no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, inclusive com a devida justificativa ou enquadramento às citadas hipóteses, seja nas minutas, ou no processo, para possibilitar o prosseguimento do feito.

10. Cabe asseverar pela necessidade de **aprovação** do Termo de Referência, com as devidas adaptações, conforme dispõe o art. 14, II, do Decreto nº 10.024/19 e art. 8, IV Decreto nº 3.555/00. **Consta nos autos** (fl. 129), **a devida aprovação pela autoridade competente.**

11. Ressalte-se que o art. 3º, II da lei nº 10.520/2002 estabelece a obrigatoriedade de que a definição do objeto seja precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição.

12. Neste quadrante, cumpre transcrever valoroso esclarecimento do professor e advogado da União Ronny Charles Lopes de Torres:

“Orienta- se no sentido de que os instrumentos convocatórios não contenham excessivo detalhamento do objeto, evitando o direcionamento da licitação ou a restrição de seu caráter competitivo, sob pena invalidação ou sustação do certame pelo Poder Judiciário. Assim, quaisquer especificações ou condições que restrinjam o universo de possíveis fornecedores dos bens ou prestadores de serviços devem ser devidamente justificadas e fundamentadas tecnicamente em razão do objeto do certame e do interesse público a ser alcançado. Vide Acórdão nº 2.407/2006, do Plenário do TCU.” (Leis de Licitações Públicas Comentadas, 2010, p.443)

13. **A fim de resguardar a Administração, sugere-se seguir precedente do TCU, se possível, no tocante a pesquisa de preço através de 3 (três) cotações válidas de diferentes fornecedores para cada item,** conforme Acórdão nº. 1584/05, procedendo-se à elaboração da planilha orçamentária respectiva. É necessária a comprovação ou justificativa, de que os **preços estimados** estão compatíveis com os praticados no mercado e no âmbito da administração pública, conforme prevê o art. 40, § 2º, II da Lei 8666/93:

Art.40,§ 2º-Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

(...)

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

14. *Ressalta-se, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a Instrução Normativa 73/2020. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:*

Art. 2º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se:

I - preço estimado: valor obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados, podendo desconsiderar, na sua formação, os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados;

II - preço máximo: valor de limite que a administração se dispõe a pagar por determinado objeto, levando-se em consideração o preço estimado, os aspectos mercadológicos próprios à negociação com o setor público e os recursos orçamentários disponíveis; e

III - sobrepreço: preço contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado.

CAPÍTULO II

ELABORAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS

Formalização

Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, 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/painel de

preços, 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.

Metodologia

Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexecutáveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.

§ 2º Para desconsideração dos valores inexecutáveis, inconsistentes e os excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 3º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 4º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovado pela autoridade competente.

15. Verifica-se que foram estimados os custos unitário e total da contratação às fls. 43/44 a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços.

16. Ademais, recomenda-se à Administração que, na impossibilidade de divulgar a sua intenção de registro de preços, faça constar dos autos a competente dispensa, de forma justificada, em atendimento à disposição do art. 4º, § 1º, retrotranscrito. No que se refere à intenção de registro de preço, deve se atentar ao que consta no parecer nº 519/2014/CJU-SJC/CGU/AGU:

73. O órgão (denominado órgão gerenciador) que instaura o procedimento licitatório deve publicar os itens que serão licitados no módulo SIASG do Comprasnet (art. 4º do Decreto nº 7.892/2013). Em caso de acusar interessados, então, antes de elaborar o Edital, deverá adotar os procedimentos previstos nos incisos II e III do §4º do art. 4º do mencionado ato infralegal.

74. Nesse caso, o órgão participante deverá encaminhar o planejamento de contratação, que basicamente preenche os requisitos de estimativa de consumo, local de entrega e cronograma de contratação, bem como o termo de referência, conforme dispõe o art. 6º do Decreto nº 7.892/2013, a fim de consolidar em único Termo de Referência que será anexo da minuta de Edital de licitação. Sobre esse pormenor é importante frisar que o regulamento do SRP incentiva a realização desse procedimento, a fim de que os órgãos públicos otimizem os recursos administrativos disponíveis para a aquisição de bens e contratação de serviços para atender mais de um órgão ou entidade.

17. Ressalta-se a necessidade do setor competente da UFPI, verificar, justificadamente, se o objeto da Licitação em questão configura hipótese de parcelamento previsto no Art. 23, § 1º e 2º, onde deve ocorrer a licitação por item e não global por grupo. Além disso, por ser o parcelamento a regra, **deve haver justificativa quando este não for adotado.**

18. Neste contexto é válido destacar o que preceitua o disposto na Súmula nº. 247/TCU, bem como Ementa do TCU, *in verbis*:

Sumula nº. 247/TCU: “obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde de que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

Ementa: determinação à Secretaria de Estado de Saúde do Amapá para que:
a) ao publicar os editais de licitação do órgão, apresente planilha com o detalhamento de todos os custos unitários, exigindo que as empresas os discriminem da mesma forma em suas propostas de preços, conforme preceitua o Art. 40, §2º, inc. II, da Lei. 8.666/1993;

b) estabelece sempre que possível a adjudicação por item, tendo em vista a ampla participação de licitantes e, quando for inviável tal procedimento, apresente documentos comprobatórios ou estudos

técnicos suficientes para amparar a decisão de adjudicação por preço global, cumprindo o disposto no Art. 23, §1º, da Lei nº. 8666/1993 e na Súmula/TCU nº. 247 (itens 1.5.2 e 1.5.3, TC-019.353/2008-0, Acórdão nº. 2.981/2009-Plenário).

19. É de maior relevo destacar, novamente, a doutrina de Ronny Charles Lopes de Torres, transcrita a seguir:

*“O TCU determinou a certa empresa pública que evitasse incluir cláusulas editalícias que restringissem o caráter competitivo do certame; além de adotar o critério do menor preço por item, **sempre que o objeto fosse divisível e desde que não houvesse prejuízo.**”*

20. Também aqui falece à consultoria jurídica competência para opinar acerca da possibilidade de parcelamento do objeto, porquanto esta análise demanda conhecimento técnico que refoge da expertise jurídica, e cuja análise e atribuição é dos setores técnicos competentes.

21. No que se refere à exclusividade da licitação para microempresas é necessário que seja observado o Decreto 8.538/2015, especialmente os seus artigos 6º e 9º, conforme valor orçado, atentando-se para a recente publicação da Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014.

22. No mais, recomenda-se a adoção do procedimento estatuído pelo decreto nº 7.892/13, mormente aquele imputável à competência do órgão gerenciador, prevista no art. 5º.

23. Quanto à manifestação sobre práticas e/ou critérios de sustentabilidade economicamente viáveis adotados no procedimento licitatório, vale citar o Decreto Federal nº 7.746, de 05 de junho de 2012, que regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666/93, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública Federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP, bem como o Acórdão 2.380/2012 – 2ª Câmara, TCU.

DA MINUTA DO EDITAL E ANEXOS

24. Objetivando conferir maior segurança e celeridade à análise jurídica no âmbito das Consultorias, a Advocacia-Geral da União-AGU, por meio da Comissão Permanente de Atualização e Modelos, em recentes orientações, disponibilizou modelos e notas explicativas dispondo sobre os requisitos essenciais a serem abordados nas minutas de editais e seus anexos.

25. Todavia, dado o caráter genérico de tais referências, que deverão considerar as peculiaridades de cada objeto, o gestor responsável deverá se acautelar quanto a eventuais adaptações, acréscimos ou alterações que se fizerem necessários nas minutas, desde que observadas as orientações contidas nas notas explicativas do próprio modelo.

26. Em que pese praticamente ter sido tratadas as principais orientações aos órgãos assessorados nas caixas de texto nas minutas-padrão, alguns pontos merecem ser melhores tratadas nesse parecer.

27. Além dos requisitos previstos na Lei nº 10.520/02, bem como no art. 40 da Lei 8.666/93 e no Dec. 7.892/13 deverá constar no edital de licitação no mínimo:

a – a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para

a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;
b – estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;
c – estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no §4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;
d – quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;
e – condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;
f – prazo de validade do registro de preço;
g – órgãos e entidades participantes do registro de preço;
h – modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível;
i – penalidades por descumprimento das condições;
j – minuta da ata de registro de preços como anexo; e
k – realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.

28. Quanto aos citados modelos, é preciso esclarecer inicialmente que, de acordo com as orientações fornecidas na nota explicativa inicial do Modelo de Edital para Compras-SRP, “os itens destacados em vermelho itálico, devem ser preenchidos ou adotados pelo órgão ou entidade pública licitante, de acordo com as peculiaridades do objeto da licitação e critérios de oportunidade e conveniência, cuidando-se para que sejam reproduzidas as mesmas definições nos demais instrumentos da licitação, para que não conflitem”. Da qual se entende, a contrario sensu, que os itens em preto não seriam passíveis de alteração, salvo o acolhimento da devida justificativa fundamentada.

29. Conforme exposto no item anterior, a exclusão ou alteração de Cláusulas Fixas (em preto) somente ocorrerá mediante justificativa devidamente fundamentada e acolhida.

30. Recomenda-se que seja observado o Decreto 9.488/2018, que alterou o Decreto 7.892/13, especialmente no que tange aos seus §§ 3º, 4º e 4º - A, do art. 22, face ao disposto no item 4, e seus subitens, da minuta Ata de Registro de Preço (fls. 262/263/264).

31. AO CABO DO EXPOSTO, opino pela possibilidade de aprovação da minuta sob análise, com prosseguimento do feito, desde que previamente atendidas as observações constantes deste parecer, sobretudo nos itens 06 a 30, **especialmente com relação aos itens 28 a 30.**

É o nosso entendimento, salvo melhor juízo.

Encaminhe-se ao Gabinete do Reitor.

Teresina, 23 de agosto de 2021.

Virgolino da Silva Coelho Neto
Procurador-Chefe Adjunto da PF/UFPI

adso