



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

Processo: nº. 23855.000443/2021-78

Interessado: Coordenadoria Administrativa e Financeira/CMRV

Assunto: Licitação/Serviços de limpeza

Parecer nº. 199/2021 – PF-UFPI/PGF/AGU

Ementa: Licitação. Modalidade Pregão Eletrônico. Terceirização. Serviços contínuos com dedicação de mão de obra exclusiva. Observância da Instrução Normativa nº 05/2017 – SEGES/MPDG. **Possibilidade de prosseguimento do feito, desde que previamente atendidas as observações e recomendações expendidas** neste parecer, bem como da legislação vigente aplicável à matéria.

Ref. Legislativa:

Lei nº 8.666/93;

Lei nº 4.320/64;

Lei nº 10.520/02;

Lei Complementar nº 101/00;

Lei Complementar nº 147/14;

Decretos nº 3.555/2000, 7.689/12, 7.892/13, 8.538/15, 8.540/15, 9.507/18 e 10.024/19;

IN 05/17-SEGES/MPDG;

Portaria MP nº 249/12;

Portaria nº 443/18-MPDG;

IN 73/20;

1. Chega a este Órgão de Execução da Procuradoria-Geral Federal junto à UFPI, para análise e parecer, o processo acima mencionado, no qual consta Modelo do Edital do **Pregão Eletrônico UFPI, IRP nº. 01/2021**, do tipo “Menor preço”, tendo como objeto o registro de preços para eventual “*contratação de serviços de limpeza e conservação em regime de empreitada por menor preço unitário nas dependências da Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAR), com fornecimento de todos os materiais de consumo e equipamentos necessários, de prestação de forma contínua, a serem executados na UFDPAR/Parnaíba-PI*”, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas em edital e anexos.

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

- a) Memorando eletrônico nº 7/2021 – CAF/CMRV e anexo (fls. 02/04);
- b) Despacho nº 88/2021 – CMRV (fl. 05)
- c) Portaria nº 02/2021 (fl. 08);
- d) Estudo Técnico Preliminar da Contratação (fls. 13/30);

- e) Mapa de Riscos do Processo Administrativo (fls. 31/37);
- f) Relatório de Cotação (fls. 145/941);
- g) Aprovação do Estudo Técnico Preliminar (fl. 942);
- h) Convenção Coletiva de Trabalho 2021/2021 e anexo (fls. 943/961);
- i) Modelo de Edital e anexos (fls. 962/1.284);
- j) Justificativa inclusão de cláusulas nas minutas dos editais e seus anexos (fls. 1.285/1.286);
- k) Justificativa para Adoção de licitação por SRP (fl. 1.287);
- l) Justificativa para a participação de consórcio na licitação e inclusão de cláusulas sobre o consórcio (fls. 1.288/1.290);
- m) Justificativa Percentual de Patrimônio Líquido e Financeiro (fls. 1.291/1.292);
- n) Justificativa para adesão da ata de Registro de Preço (fl. 1.293);
- o) Justificativa de Lote/Grupo (fl. 1.294);
- p) Justificativa para não divulgação de IRP (fl. 1.295);
- q) Justificativa Inclusão e Supressão de cláusulas de editais e anexos (fls. 1.296/1.297);
- r) Lista de verificação (fls. 1.298/1.302);
- s) Aprovação do Termo de referência (fl. 1.303);
- t) Inclusão IRP (fls. 1.304/1.305);

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”*.

4. Nesse sentido, 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. Tratando-se de licitação que visa à contratação de terceirização de serviços, imperiosa é a observância ao disposto na novel Instrução Normativa nº 05/2017 – SEGES/MPDG, e seus anexos, tanto no que se refere ao objeto e minuta, quanto à instrução. A esse respeito, em relação ao Estudo Técnico Preliminar às fls. 13/30, naquilo que diz respeito à elaboração dos estudos preliminares, conforme exigido pela IN 05/2017 – SLTI/MPDG, ao teor do seu art. 20, I e art. 24 c/c as diretrizes constantes de seu Anexo III, assevero que estes devem conter, como elementos obrigatórios, a saber, 1) a necessidade da contratação; 2) a estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte; 3) as estimativas de preços ou preços referenciais; 4) as justificativas para o parcelamento ou não da solução quando necessária para a individualização do objeto; e 5) a declaração da viabilidade ou não da contratação, conforme dispõe o art. 24, §2º, da IN 05/2017. Quanto ao Estudo Técnico Preliminar (fls. 13/30); verifica-se sua aprovação pela equipe de planejamento constituída através da PORTARIA Nº 02/2021 - PRAD/UFDPar (fl. 942).

6. **Não se verificou a existência de despacho no processo administrativo contendo autorização expressa do Magnífico Reitor da UFDPAR para a realização do procedimento licitatório.** Referido documento é exigência contida no art. 38, caput da Lei 8.666/93, art. 21, V, Decreto nº 10.024/19 e **sua ausência deve ser suprida pela Administração como condição de procedibilidade inafastável.**

7. Ressalte-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação. De igual modo, para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 2º do Decreto nº 7.689/2012 dentro do prazo previsto pelo art. 4º, §1º, da Portaria MP nº 249/2012. Deverá ser atestado nos autos, também, que a presente contratação está contemplada no Plano Anual de Contratações da entidade, em atendimento à Instrução Normativa nº 01/2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. Por fim, deve a Administração manifestar-se sobre a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015.

8. **Não consta nos autos a designação do pregoeiro e equipe de apoio.** Referido documento é exigência legal, conforme previsto no 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, arts. 8º, VI, 14, V, 16, § 2º, do Decreto nº 10.024/19.

9. O § 1º do art. 3º do Decreto nº 9.507/2018, aplicável a toda a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e sociedades de economia mista, explicita que somente poderão ser objeto de execução indireta “*Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.*”.

10. Diante disso, como condição preliminar à realização da licitação, cabe à Administração atestar nos autos, à luz dos dispositivos acima citados, a viabilidade jurídica de terceirização das atividades a serem licitadas e contratadas. Também é necessário que a Administração registre no processo que as atividades listadas no Termo de Referência estão contempladas na Portaria n.º 443, de 27 de dezembro de 2018, editada pelo então Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a qual elenca as atividades que devem ser preferencialmente terceirizadas.

11. 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, datada de 23/01/2013, o **Decreto n.º 7.892**, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, com previsão no art. 15 da Lei n.º 8.666/93. Logo, recomenda-se que o pregão eletrônico objeto dos autos seja realizado sob a égide do Decreto n.º 7.892/13, **devendo, para tanto, ser adequado às normas e procedimento nele previstos, bem como as minutas do edital de licitação e de seus anexos.**

12. 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.”

13. Contudo, 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, como consta na fl. 259.

14. Verifica-se nos autos **aprovação** do Termo de Referência (fl. 1.303), conforme dispõe o art. 14, II, do Decreto nº 10.024/19 e art. 8, IV Decreto nº 3.555/00. Entretanto, após as alterações para adequações ao modelo atualizado em junho de 2021, deverá ser novamente submetido à provação das autoridades competentes.

15. 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.

16. 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)

17. A fim de resguardar a Administração, sugiro 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.

18. No caso, foram estimados os custos unitário e total da contratação às fls. 141/941 a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços realizada mediante consulta ao Painel de Preços do Ministério da Economia e ao painel “<https://www.comprasgovernamentais.gov.br>”. Todavia, constata-se a necessidade de manifestação técnica conclusiva, que analise criticamente os preços coletados, com a desconsideração dos preços inexequíveis, inconsistente ou excessivamente elevados (art. 2º, I da IN nº 73).

19. 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 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.

Crítérios

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/paineldeprescos, 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 inexequíveis, 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 inexequíveis, 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.

20. Tratando-se de obras e serviços, é necessária a existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto, baseado em pesquisa de preços praticados no mercado (arts. 7º, § 2º, II e 43, IV da Lei nº 8.666/93).

21. No caso de serviços de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra, deve ser observada a disposição subitem 2.9, “b”, do Anexo V, da Instrução Normativa nº 05/2017-SEGES/MPDG, *in verbis*:

2.9 Estimativa de preços e preços referenciais:

[...]

b) No caso de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o custo estimado da contratação deve contemplar o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definidos da seguinte forma:

b.1. por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados;

b.2. por meio de fundamentada pesquisa dos preços praticados no mercado em contratações similares; ou ainda por meio da adoção de valores constantes de indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes, se for o caso; e

b.3. previsão de regras claras quanto à composição dos custos que impactem no valor global das propostas das licitantes, principalmente no que se refere a regras de depreciação de equipamentos a serem utilizados no serviço.

22. Quanto à dotação orçamentária, não se mostra exigível, pois é facultativa no Sistema de Registro de Preços (ON AGU nº 20/2009 c/c art. 7º, § 2º, do Decreto nº 7.892/2013).

23. Alerta-se, ainda, para a necessidade 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.

24. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 (*"As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000"*).

25. Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da *Lei Complementar* n.º 101/2000).

26. Na estimativa máxima de custos do serviço, recomenda-se que sejam observados os limites previstos nas portarias publicadas, a respeito do tema, pela SEGES/MPDG, inclusive com a previsão, no Edital, dos preços máximos, nos termos do Acórdão TCU 1455/2018 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler.

27. O regime de execução deve ser sopesado pela Administração, em particular em termos de eficiência na gestão contratual. Como regra, exige-se que as características qualitativas e quantitativas do objeto sejam previamente definidas no edital, permitindo-se aos licitantes a elaboração de proposta fundada em dados objetivos e seguros. Quando isso não é possível, ou seja, quando não se sabe ao certo a estimativa precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto a ser contratado, o gestor deve avaliar a melhor forma de execução contratual.

28. Na empreitada por preço global, cada parte assume, em tese, o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação. Justamente por isso, a adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos da obra ou serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna (art. 47 da Lei nº 8.666/93), para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

29. Já na empreitada por preço unitário, em que o preço é fixado por unidade determinada, os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra ou serviço: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

30. Assim, na empreitada por preço unitário haverá a execução do contrato conforme a demanda, e esse regime de execução foi criado para resolver o problema da necessidade de fixar uma remuneração sem que se tivesse, desde logo, a quantidade exata do encargo a ser executado.

31. A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser licitado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global – normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.

32. Como desdobramento direto disso, em contratações por empreitada por preço global, a tramitação de eventuais aditivos contratuais quantitativos e qualitativos exigirá a apresentação de robusta justificativa.

33. Ocorre que a análise sobre a suficiência da descrição quantitativa e qualitativa não tem como ser feita por este órgão jurídico, motivo pelo qual tal incumbência recai sobre os órgãos e autoridades técnicas responsáveis pela descrição do objeto, cabendo-lhes a observância ao tanto quanto exposto até aqui.

34. No caso concreto, não houve maiores justificativas a respeito da escolha pela empreitada por preço global/unitário. Assim sendo, recomenda-se que sejam trazidas ao processo maiores justificativas para o regime de execução escolhido para a presente contratação.

35. 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, do Decreto nº 7.892/2013. 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.

36. 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.**

37. Neste contexto é válido destacar o que preceitua o disposto na Sumula 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 pó preço global, cumprindo o disposto no Art, 23, §1º, da Lei nº. 8666/1993 e na Sumula/TCU nº. 247 (itens 1.5.2 e 1.5.3, TC-019.353/2008-0, Acórdão nº. 2.981/2009-Plenário).

38. 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.**

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

40. 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.

41. 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.

42. 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

43. 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.

44. 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.

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

46. Além dos requisitos previstos na Lei nº 10.520/02, bem como no art. 40 da Lei 8.666/93, 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 vantagem.

47. Quanto aos citados modelos, é preciso esclarecer inicialmente que, de acordo com as orientações fornecidas na nota explicativa inicial do Modelo de Edital para Prestação de Serviços com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva – 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.

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

49. 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.

50. Considerando a juntada da cota nº 084/2021-PF-UFPI/PGF/AGU, demais documentos aos autos é necessário que seja de forma sequencial a numeração do processo .

51. No que concerne ao Modelo de Termo de Contrato, recomenda-se substituir, na ementa, a expressão “a União” por “a Fundação Universidade Federal do Piauí (FUFPI), (fl. 1.197)”.

52. **AO CABO DO EXPOSTO, opino pela possibilidade de prosseguimento do feito, desde que previamente atendidas as observações e recomendações expendidas neste parecer, especialmente as dispostas nos itens 05 a 51’.**

É o Parecer. Encaminhe-se ao Gabinete do Reitor

Teresina, 04 de outubro de 2021.

VIRGOLINO DA SILVA COELHO NETO
Procurador-Chefe Adjunto da PF/UFPI

prc