



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NO ESTADO DO PIAUÍ
UNIVERSIDADE FEDERAL DO DELTA DO PARNÁIBA

RUA ANGÉLICA, Nº 1579 - BAIRRO FÁTIMA - TERESINA - PI - CEP. 64049-532 TELEFONE (86) 3218-0600 EMAIL: PF.PI@AGU.GOV.BR

PARECER n. 00004/2022/UFPDAR/PFPI/PGF/AGU

NUP: 00427.061093/2022-51 (REFERENTE AO PROCESSO 23855.001083/2022-61)

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO DELTA DO PARNÁIBA - UFPDAR

ASSUNTOS: MANUTENÇÃO PREDIAL

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. SERVIÇO COMUM. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS DE MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO PREDIAL, INCLUINDO O FORNECIMENTO DE PEÇAS, EQUIPAMENTOS, MATERIAIS E MÃO DE OBRA, NECESSÁRIOS À EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS. APROVAÇÃO, COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este Órgão Consultivo para análise da regularidade jurídica da minuta do **Edital do Pregão Eletrônico e anexos**, que tem por objeto a contratação de empresa para prestação de serviços continuados de manutenção e conservação predial, incluindo o fornecimento de DE PEÇAS, EQUIPAMENTOS, MATERIAIS E MÃO-DE-OBRA necessários à execução dos serviços.

2. Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- a. Memorando Eletrônico sem Número, de 2022 – (fls. 2);
- b. DESPACHO Nº 245/2022 – PRAD (fl. 5);
- c. Documento de formalização da Demanda (fls. 10/11);
- d. Criação da Equipe de Planejamento da contratação - PORTARIA Nº 13, DE 23 DE MARÇO DE 2022 - (fl. 9) e Documento de formalização da demanda à fls. 3/4, retificado pelo instrumento de formalização da demanda à fls. 10/11);

- e. Informação sobre a existência de Disponibilidade orçamentária (fl. 17);

- f. Informação da Prefeitura Universitária acerca da do início de procedimento para prorrogação do contrato nº nº 058/2019, relacionado ao Processo Administrativo nº 23111.051831/2019-48 cujo objeto é o mesmo demandado neste Processo Administrativo. (fls. 219), com a justificava acerca da manutenção dos procedimentos de renovação do referido contrato à fl. 220.

- g. Termo de referência (fls. 483/551), aprovado pela autoridade competente (fl. 553);

- h. Estudo Técnico Preliminar e sua aprovação (fls. 554/566 e fl. 749, respectivamente) e anexos, inclusive mapa de riscos (fls. 567/611);

- i. Planilha de Formação de Preços (fls. 613/618) e Pesquisa de Preços (fls. 627);

- j. TERMO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS RELEVANTES (fls. 634/672) e Termo de Responsabilidade Técnica (fl. 673)

- k. Portaria da Reitoria nº 285/21 – designação de equipe de pregoeiros (fls. 680);

- l. Minutas do Edital para análise jurídica (fls. 682/723) e anexos, inclusive o Termo de Contrato para análise jurídica (fls. 726/735)

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

4. É o Relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

5. A atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos pelos Órgãos Consultivos é prévia, consoante art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

6. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

DA AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS

7. Consta nos autos autorização para abertura do procedimento licitatório (art. 8º, V, do Decreto n.10.024/2019) - (DESPACHO S/N. fl.752).

8. Ressalte-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

9. De igual modo, para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019.

10. 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 ou apresentar justificativa. No ponto, informo que, esquadrinhando os autos, não localizei a informação, o que deve ser providenciado pela Administração.

11.

DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

12. Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o serviço a ser contratado foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 1º da Lei nº 10.520/2002 c/c Orientação Normativa AGU nº 54/2014), conforme item 4.1.1 do Estudo técnico preliminar (fl. 554). Destaque-se que, à luz do art. 4º, X, da Lei nº 10.520/2002, c/c art. 7º do Decreto nº 10.024/2019, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Documentos necessários ao planejamento da contratação

13. De acordo com o Decreto nº 10.024/2019, a IN SEGES/MP nº 05/2017 e a IN SG/ME nº 40/2020, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência;
- e) designação formal do pregoeiro.

14. Constatado que referidos os documentos foram juntados às fls. 10/11, 554/566, 567/611, 483/551.
15. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

16. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do anexo II da IN SEGES/MP nº 05/2017, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, a indicação dos membros da equipe de planejamento e a data prevista para o início da execução contratual.

17. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 7º, §2º, da IN ME nº 40/2020. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I); - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução (inc. IV); - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V); - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI); - justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável (inc. VII); - demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão (inc. IX); - posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação (inc. XIII)

18. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos no art. 7º, da IN ME nº 40/2020, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 7º, §2º, da IN ME nº 40/2020.

19. No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar às fls. (fls. 554/566 e fl. 749, respectivamente), com a respectiva aprovação da autoridade administrativa.

Gerenciamento de riscos

20. Quanto ao mapa de riscos, percebe-se que foi adotado o anexo IV da IN SEGES/MP nº 05/2017, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

21. Não se aplica à espécie, face a não contratação de mão de obra em regime de dedicação exclusiva (item 4.1.1 do ETP, à fl. 554), o disposto no art. 18, § 1º da IN SEGES/MP nº 05/2017 - uso da conta-depósito vinculada.

Termo de referência

22. O Termo de Referência é o documento que deverá conter 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, o critério de aceitação do objeto, a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, os deveres das partes, a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços, o prazo para execução do contrato e as sanções (conforme definição do art. 3º, inciso XI, do Decreto nº 10.024/2019), devendo observar, ainda, as diretrizes constantes do art. 30 e do Anexo V da IN SEGES/MP nº 5/2017.

23. Tal documento deverá ser elaborado pelo setor requisitante e aprovado pela autoridade competente, conforme mencionam o art. 14, inciso II, do Decreto nº 10.024/2019, e o art. 29, § 2º, da IN SEGES/MP nº 05/2017.

24. Ademais, o termo de referência deverá observar os modelos elaborados pela Advocacia-Geral da União e seguir, com adaptações ao caso concreto, os Cadernos de Logística divulgados pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (art. 29 da IN SEGES/MP nº 05/2017).

25. Pelo exposto, compete à Administração Pública: a) utilizar o modelo de termo de referência da AGU mais atualizado, disponível em seu sítio eletrônico; b) verificar se existe Caderno de Logística para o presente objeto contratual, de modo que o termo de referência possa incorporar, no que couber, as especificações padronizadas (art. 29 da IN SEGES/MP nº 05/2017); c) destacar, formal e visualmente, todas as alterações realizadas no modelo de termo de referência, justificando as inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta.

26. Vale observar que a não identificação de eventuais inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta, a um só tempo, ofende a exigência do artigo 29 da IN SEGES/MP n. 05/2017 e compromete a eficiência da análise jurídica e, por consequência, a celeridade na manifestação deste órgão jurídico.
27. No caso, consta dos autos o Termo de Referência (fls. 483/551), aprovado pela autoridade competente (fl. 553).
28. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.
29. Apenas para registro formal, destacamos que foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (art. 40, X, da Lei nº 8.666/93, Súmula TCU nº 259, por analogia, e item 9.2.3 do Acórdão nº 7.021/2012 - 2ª Câmara).
30. Dito isto, passaremos a destacar, nos tópicos seguintes, pontos específicos do planejamento da contratação, considerados essenciais à avaliação da regularidade geral do presente procedimento.

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

31. A necessidade da contratação foi devidamente justificada, tendo sido estimados os quantitativos de serviço a partir de método devidamente amparado por documentos juntados aos autos (fls. 10/11; fls. 558/559).
32. Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.
33. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/1993 e art. 3º, XI, “a”, 1, do Decreto nº 10.024/2019). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.
34. Registre-se que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da a IN SEGES/MP nº 05/2017, quais sejam:
- a) prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade; b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico; c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

35. Recomenda-se que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas no Termo de Referência atendem às premissas acima citadas.
36. Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 7º, §1º, da IN ME nº 40/2020).

Da viabilidade jurídica da terceirização

37. 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.”.
38. Por sua vez, o mesmo art. 3º estabelece a vedação de execução indireta na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, dos seguintes serviços:
- que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo

plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

39. 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.

40. Adverte-se, ainda, nos termos do parágrafo único da Portaria acima mencionada, que outras atividades que não estejam listadas no normativo indicado poderão ser passíveis de execução indireta, desde que atendidas as vedações constantes no Decreto n.º 9.507/2018.

41. Em sendo assim, compete à Administração demonstrar que a contratação pretendida se encontra em consonância com as regras acima expostas.

Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

42. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU n.º 247:

É 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 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.

43. Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os bens a serem adquiridos, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, conforme Acórdão TCU n.º 1972/2018-Plenário (Rel. Min, Augusto Sherman, 22/08/2018):

30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos. [...] 32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades. 33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado. 34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso)

44. A Administração justificou nos Estudos Técnicos Preliminares, especificamente às fls. 447 e 563, a opção pela contratação/adjudicação do objeto como um só item.

45. No entanto, à luz dos entendimentos acima do TCU, é preciso que a Administração avance na justificativa, trazendo à baila razões de ordem técnicas, nos precisos termos dos parâmetros do subitem 3.8 do anexo III da IN SEGES/MP, a seguir:

3.8. Justificativa para o parcelamento ou não da solução:a) O parcelamento da solução é a regra devendo a licitação ser realizada por item, sempre que o objeto for divisível, desde que se verifique não haver prejuízo para o conjunto da solução ou perda de economia de escala, visando propiciar a ampla participação de licitantes,que embora não disponham de capacidade para execução da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidadesautônomas.b) Definir e documentar o método para avaliar se o objeto é divisível, levando em consideração o mercado fornecedor, podendo ser parcelado caso a contratação nesses moldes assegure, concomitantemente:b.1)ser técnica e economicamente viável;b.2) que não haverá perda de escala; e b.3) que haverá melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade;

Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

46. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 3º, da Lei n. 8.666/1993 e art. 7º, II, da IN SG/ME nº 40/2020), deverão ser tomados três cuidados gerais à luz dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 7.746/2012:

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência dos mesmos nos autos; c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame

47. Não foi por outra razão que os arts. 1º e 2º da IN SLTI/MP nº 01/2010 dispuseram que as especificações para serviços devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade

Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomendam-se consultas ao art. 6º da Instrução Normativa SLTI/MP nº 01/2010 e ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (2ª edição, revista, atualizada e ampliada. Setembro/2019), disponibilizado pela Consultoria-Geral da União no sítio <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-licitacoes-e-contratos/licitacoes-sustentaveis>.

48. Se a Administração entender que os serviços não se sujeitam a critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

49. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item 4.1.30 (fl. 557) dos estudos preliminares, critérios e práticas de sustentabilidade.

Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

50. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de serviços, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (arts. 7º, §2º, II, e 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993).

51. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada neste parecer, por se tratar de atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade. Considera-se prudente, contudo, ressaltar alguns pontos considerados relevantes sob o prisma jurídico, a fim de melhor orientar, nesse particular, a atuação administrativa.

52. Nesse sentido, observo que a Administração elaborou a planilha detalhada com os preços unitários e total da contratação (fls. 613/618) e a previsão orçamentária (fl. 17)

Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

53. Por fim, a alínea "e" foi atendida, pois houve a juntada da Portaria nº 285/21 – designação de equipe de pregoeiros (fls. 680), que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 3º, IV, da Lei nº 10.520/02 e art. 14, V, do Decreto n. 10.024/2019).

Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

54. O Decreto nº 8.538, de 2015, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

55. O art. 6º do referido decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, pacifica a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 como sendo a referente ao período de um ano da contratação

56. Adicionalmente, vale lembrar que, de acordo com a Orientação Normativa AGU n. 47/2014, é obrigatória a participação exclusiva de ME e EPP na licitação quando os itens ou lotes/grupos tiverem valor igual ou inferior a R\$

80.000,00.

57. Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

i) de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015; ii) de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

58. Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007.

59. Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538/2015, o que requer a devida justificativa.

60. Dispõe referido artigo:

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º. Parágrafo único.

Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

61. Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do valor da contratação (OU de cada item/grupo/lote) ultrapassa R\$ 80.000,00. Foi acertada, portanto, a não exigência da participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame.

DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL, TERMO DE REFERÊNCIA E CONTRATO

62. A utilização da minuta-padrão elaborada pela CGU/AGU, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

63. No ponto, faz-se necessário ressaltar que a Administração optou no presente caso pela utilização dos modelos considerando o objeto da licitação enquadrado como serviço comum. E neste ponto, cabe lembrar que os serviços de manutenção predial podem ser ou não classificados como serviços comuns de engenharia, a depender da necessidade preponderante do acompanhamento e/ou gerenciamento do serviço por um profissional da engenharia. De acordo com o Manual de Obras e Serviços de Engenharia da AGU:

Tendo em vista as diversas leis que tratam da disciplina, pode-se afirmar que são atividades de engenharia aquelas executadas pelos seguintes profissionais: Engenheiros Agrônomos e Engenheiros Cíveis (Lei n. 5.194/66), Engenheiros Industriais, Engenheiros Mecânicos, Engenheiros Eletricistas, Engenheiros de Minas, Engenheiros Geógrafos ou Geólogos (Lei n. 6.664/79), Agrimensores, Engenheiros Geólogos ou Geólogos (Lei n. 4.076/62), Meteorologistas, Arquitetos e Urbanistas (Lei n. 12.378/2010). Não é o simples fato da presença de algum dos profissionais acima mencionados que qualifica a obra ou o serviço como de engenharia. Pelo contrário, a presença constante e significativa desses profissionais, especialmente do ponto de

vista do gerenciamento e da complexidade operacional, é fato imprescindível à classificação do empreendimento que depende mais dos termos fixados no objeto do contrato do que da denominação que venha a ser utilizada, de modo que contratos que venham a receber o mesmo título, ex.: manutenção predial, podem ser considerados, ou não, obras ou serviços de engenharia

64. Assim como também dispõe o Decreto nº 10.024/2019:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se: (...) VIII - serviço comum de engenharia - atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante especificações usuais de mercado;

65. Conforme os Estudos Técnicos Preliminares, especificamente à fl. 554, a contratação tem por objeto serviços comuns de engenharia para manutenção predial.

66. Noutro flanco, observo que a Administração adotou os modelos atualizados para a contratação de serviços comuns de engenharia.

Assim, diante da adoção dos referidos modelos, não há ressalvas a fazer quanto às minutas de Edital (fls. 682/724,) Termo de Referência (fls. 554/566) e de Contrato (fls. 726/735) da AGU.

DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DISPONIBILIDADE DO CRÉDITO

67. Quanto à dotação orçamentária, esta foi devidamente indicada pelo documento de fl. 17.

68. Tratando-se de sistema de pregão eletrônico, por sistema de registro de preços, nos precisos termos do art. 7º, § 2º do Decreto 7.892/2013, "[...] não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.". A Administração, no entanto, já apontou a existência de disponibilidade orçamentária, o que é salutar considerando que a contratação, pelo contexto delineado nos autos, é inexorável.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

69. Conforme os arts. 20 e 21 do Decreto nº 10.024/2019, deverá ser providenciada a publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União, no sítio eletrônico oficial do órgão promotor da licitação e no endereço eletrônico www.comprasgovernamentais.gov.br, observando-se, a partir dessa data, o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis para a apresentação das propostas e dos documentos de habilitação pelos licitantes.

70. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527/2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724/2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na internet: a) cópia integral do edital com seus anexos; b) resultado da licitação; c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

CONCLUSÃO

71. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria no sentido da aprovação da minuta do edital e dos respectivos anexos, condicionada ao atendimento prévio das recomendações formuladas nos itens 09, 10 e 45 deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

72. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas".

Parnaíba, Piauí, 29 de agosto de 2022.

JOÃO VINICIUS BRITO DA SILVA

PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00427061093202251 e da chave de acesso c5adefd3

Documento assinado eletronicamente por JOAO VINICIUS BRITO DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 962184011 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAO VINICIUS BRITO DA SILVA. Data e Hora: 29-08-2022 10:24. Número de Série: 47791450424677589225189570988. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
