



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE NACIONAL DE SUBSTITUIÇÕES NAS PROCURADORIAS FEDERAIS DAS IFES
NÚCLEO DE MATÉRIA MEIO

PARECER n. 00376/2023/NUMM/ENS-IFES/PGF/AGU

NUP: 23855.001822/2023-57

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO DELTA DO PARNAIBA - UFDPAR

ASSUNTOS:

EMENTA: Análise de minuta de edital e seus anexos. Pregão Eletrônico nº __/20__. Requisitos legais exigíveis cumpridos. Consonância com os ditames constitucionais específicos e com a Lei nº 10.520/2002, Decreto nº 3.555/2000 e alterações, Decreto nº 5.450/05, Decreto nº 8.250/2014, Decreto nº 8.538/2015, Lei Complementar nº 123/06, atualizada pela Lei Complementar nº 147/2014, bem como observância subsidiária na Lei nº 8.666/93. Aprovação textual.

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, em conformidade com a Portaria Normativa nº 18/2022/PGF/AGU que instituiu a Equipe Nacional de Substituições das Procuradorias Federais junto às Instituições Federais de Ensino (ENS-IFES), no âmbito da Procuradoria-Geral Federal (PGF).

2. A Pró-Reitoria de Administração da UFDPAR encaminha, por meio do Despacho n.º 823/2023, o presente processo de abertura de procedimento licitatório para *contratação de serviços de limpeza e conservação nas dependências da Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAR), com fornecimento de mão-de-obra com dedicação exclusiva e de todos os materiais de consumo e equipamentos necessários para a execução do serviço, a serem executados nas dependências da UFDPar e bem como em outros imóveis que venham a ser ocupados pela contratante.*

3. Em relação ao procedimento licitatório *sub examine*, percebe-se que constam nos autos os seguintes documentos pertinentes à análise do feito:

- Documento de Formalização da Demanda (Juntada 1 Sapiens - p. 05/10);
- Portaria n.º 209, de 29 de março de 2023 (Juntada 1 Sapiens - p. 13/15);
- Portaria n.º 47, de 18 de abril de 2023, designa equipe de planejamento (Juntada 1 Sapiens - p. 22);
- Estudo Técnico Preliminar 82/2023 e anexos (Juntada 1 Sapiens - p. 36/255, Juntada 2 Sapiens - p. 01/255 e Juntada 3 Sapiens - p. 01/73);
- Termo de Referência 34/2023 (Juntada 3 Sapiens - p. 74/171);
- Justificativa / manifestação técnica conclusiva da pesquisa de preço (Juntada 3 Sapiens - p. 199/200);
- Minuta do Edital do Pregão Eletrônico e anexos (Juntada 3 Sapiens - p. 203/489);
- Lista de Verificação da AGU (Juntada 3 Sapiens - p. 499/508).

4. Dessa forma, dirigindo-se a esta Procuradoria por meio do Despacho n.º 1992/2023 (Juntada 3 Sapiens, p. 510), solicita a Pró-Reitoria de Administração, em **caráter de urgência**, análise e manifestação quanto a factibilidade jurídica do processo em questão.

5. É o relatório. Passamos à análise.

ANÁLISE JURÍDICA

Considerações Preliminares

A manifestação deste órgão jurídico fundamenta-se na disposição do artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, e do artigo 8º do Decreto nº 10.024/2019, restringindo-se exclusivamente aos aspectos jurídicos das minutas apresentadas, não abrangendo, pois, aspectos técnicos, financeiros ou relacionados à conveniência ou oportunidade, reservados ao gestor público.

Do regime de transição - Lei nº 14.133/2021

6. A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu o novo regime jurídico das licitações e contratações da Administração Pública. O artigo 191 desta Lei estipulou um período de transição do antigo regime de licitações (Leis nºs 8.666/1993, 10.520/2002, 12.462/2011) para o atual (Lei nº 14.133/2021). Nesse sentido:

Lei nº 14.133/2021. Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

7. Verifica-se que a Universidade ainda poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com as leis anteriores, sendo que a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital. A Portaria SEGES/MGI nº 1.769/2023 determinou que os processos licitatórios e contratações autuados e que forem instruídos até 31/03/2023, com a opção expressa nos fundamentos das Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002, e dos artigos 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011, inclusive os derivados do sistema de registro de preços, serão por elas regidas, desde que as respectivas publicações ocorram até 01/04/2024.

8. No âmbito da UFDPAR, a Portaria n.º 209, de 29 de março de 2023 fixa estratégias para condução dos processos licitatórios e contratações autuados até a data do dia 31/03/2023, considerando as transições legais das normas.

9. No presente caso, o processo de Pregão Eletrônico será regido pela Lei n.º 8.666/93, sendo a presente análise realizada em **caráter de urgência**, visto o *exíguo espaço de tempo até a data fatal para publicação de Editais subsidiados na antiga lei de licitações e contratos (Lei n.º 8.666/93) em 29 de dezembro do presente* (Despacho n.º 1992/2023 - Juntada 3 Sapiens, p. 510).

Sobre a modalidade de licitação

10. Pretende-se realizar a contratação em exame por meio da modalidade licitatória Pregão Eletrônico, com fundamento no Decreto nº 10.024/2019, cujo artigo 1º, § 1º, determina que nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatório o uso da modalidade Pregão, preferencialmente na sua forma eletrônica. Confira-se:

Decreto nº 10.024/2019. Artigo 1º. Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

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

11. Ainda sobre o assunto, transcreve-se, abaixo, excerto do Acórdão nº 313/2004 do Tribunal de Contas da União (TCU):

11. O administrador público, ao analisar se o objeto do pregão enquadra-se no conceito de bem ou serviço comum, deverá considerar dois fatores: os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital? As especificações estabelecidas são usuais no mercado? Se esses dois requisitos forem atendidos o bem ou serviço poderá ser licitado na modalidade pregão.

12. A verificação do nível de especificidade do objeto constitui um ótimo recurso a ser utilizado pelo administrador público na identificação de um bem de natureza comum. Isso não significa que somente os bens pouco sofisticados poderão ser objeto do pregão, ao contrário, objetos complexos podem também ser enquadrados como comuns.

12. Portanto, o critério para adoção da modalidade pregão é a característica do objeto, que deve reportar-se a bens ou serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, independentemente da complexidade dos referidos bens ou serviços.

13. A Orientação Normativa nº 54/2014 da Advocacia-Geral da União (AGU), prescreve que: *competes ao agente ou setor técnico da Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.*

14. No caso concreto, segundo informa o Termo de Referência nº 34/2023, a licitação que consiste na *contratação de serviços de limpeza e conservação nas dependências da Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAR), com fornecimento de mão-de-obra com dedicação exclusiva e de todos os materiais de consumo e equipamentos necessários para a execução do serviço* e será realizada na modalidade Pregão Eletrônico, conforme disposições da Lei nº 10.520/2002.

Inaplicabilidade do Sistema de Registro de Preços

15. O Sistema de Registro de Preços (SRP) é o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. O SRP não é uma nova modalidade de licitação. Após efetuar os procedimentos do SRP, é assinada uma Ata de Registro de Preços (ARP), documento de compromisso para contratação futura, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas.

16. Nesse sentido, a legislação elenca os requisitos em que esse método deva ser empregado, a saber:

Decreto nº 7.892/2013. Artigo 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

17. No caso em análise, conforme **Justificativa n.º 99/2023** (Juntada 3 Sapiens, p. 185) não será adotado o sistema de registro de preços, por se tratar de contratação de natureza continuada e de serviços certos e determinados, cujas quantidades são compatíveis para o funcionamento da UFDPar e não serão parceladas, nem são imprevisíveis.

Dos critérios de sustentabilidade ambiental

18. É de extrema relevância que a Administração observe em suas contratações as diretrizes de sustentabilidade ambiental. Ressaltamos que o artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, elegeu como um dos objetivos da licitação a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, sendo que o Decreto nº 7.746/2012, que o regulamentou, estabeleceu critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública Federal.

19. No mesmo sentido, a Instrução Normativa SLTI/MP nº 01/2010, introduziu critérios da sustentabilidade ambiental para a aquisição de bens e contratação de serviços pela Administração Federal direta, autárquica e fundacional. Entretanto, a adoção de critérios ambientais dependerá do objeto da contratação, cabendo ao gestor público avaliar, ainda na fase interna da licitação, se é possível adotar critérios de sustentabilidade na contratação.

20. Havendo a constatação da viabilidade de adoção de critérios e práticas de sustentabilidade, esses devem ser definidos como especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada, conforme artigo 3º do Decreto nº 7.746/2012. No caso dos autos, as exigências quanto à responsabilidade ambiental constam no item 6 da minuta do Edital (Juntada 3 Sapiens, p. 83/85).

Do tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte

21. A Lei Complementar nº 123/2006, dispõe sobre o tratamento dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte. Vejamos:

Lei Complementar nº 123/2006. Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a Administração Pública:

I - 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);

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

(...)

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

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

22. O Subitem 4.1.3 da minuta do Edital (Juntada 3 Sapiens, p. 207) prevê que *será concedido tratamento favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte, para as sociedades cooperativas mencionadas no artigo 34 da Lei nº 11.488, de 2007, para o agricultor familiar, o produtor rural pessoa física e para o microempreendedor individual - MEI, nos limites previstos da Lei Complementar nº 123, de 2006.*

Do Estudo Técnico Preliminar

O Decreto nº 10.024/2019 estabelece que, quando necessário, a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação (artigo 8º, inciso I), o qual deverá ser devidamente aprovado pela autoridade administrativa competente (artigo 14, inciso II).

Tal documento foi definido como a primeira etapa da contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução do problema a ser resolvido. Caso haja conclusão pela viabilidade da contratação, o estudo técnico preliminar deverá fundamentar o Termo de Referência (artigo 3º, IV, do Decreto nº 10.024/2019).

Verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar, devidamente aprovado pela autoridade administrativa, na parte final do próprio documento, declarando a viabilidade da contratação (Juntada 3 Sapiens, p. 172).

Do Termo de Referência

23. Em atendimento ao disposto no artigo 8º, inciso II, do Decreto nº 10.024/2019, foi acostado aos autos o Termo de Referência (doc. SEI nº 1085425), abrangendo objeto, local e prazo de entrega, justificativa e objetivo da contratação, justificativa da adoção do SRP, registro de preços, formalização e a vigência da ata de registro de preços, intenção de registro de preços, adesões às atas de registro de preços, pesquisa de preços, condições gerais de fornecimento do objeto, instalação do objeto, critérios de aceitação do objeto, impedimentos de participação, despesa e dotação orçamentária e valor de referência, instrumento de contratação, reajuste, garantia contratual, pagamento, obrigações da contratante e da contratada, além das sanções administrativas.

24. A aprovação e autorização por parte da autoridade competente está contida na **Aprovação Termo de Referência n.º 8/2023** (Juntada 3 Sapiens, p. 172), pelo que, atendido neste particular, o inciso II do artigo 8º, do Decreto nº 10.024/2019.

25. Importa salientar que as especificações dos itens foram feitas de forma precisa, suficiente e clara, sendo vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a participação de competidores no pregão, conforme estabelecido no artigo 3º, inciso II da Lei nº 10.520/2002.

Da Pesquisa de Preços

26. Juntou-se aos autos pesquisas de preços dos objetos a serem licitados, cujos valores compuseram a planilha de custos estimados.

Na **Justificativa n.º 109/2023** na qual se apresenta manifestação técnica conclusiva da pesquisa de preços (Juntada 3 Sapiens, p. 199), foi informado que a Pesquisa de Preços do objeto dessa licitação foi realizada em conformidade com a Instrução Normativa nº 73/2020, mediante a utilização dos parâmetros dispostos no Art. 5º, da referida IN.

Nesse sentido, acentuamos que é atribuição do setor administrativo verificar se os valores estimados estão compatíveis com os praticados no mercado. Portanto, se o uso da tabela importar preço superior ao usualmente aplicado, nada obsta que demonstrando tal fato no processo, a Administração se valha de ampla pesquisa de preços ou de preços contratados por outros órgãos e entidades da Administração Pública para elaborar a sua planilha estimativa de custos, visando a assegurar a manutenção da contratação mais vantajosa.

Das Listas de Verificação

27. A Portaria Normativa nº 18/2022 e o Manual de Boas Práticas Consultivas, ambos da Advocacia-Geral da União (AGU), recomendam a inserção de listas de verificação (*check lists*), senão vejamos:

Portaria Normativa n.º 18/PGF/AGU/2022. Art. 6º (...)

§ 1º Os processos devem ser instruídos com as normas internas da entidade assessorada quando isso for necessário à compreensão do assunto a ser analisado pela ENS-IFES.

§ 2º Os processos relativos a licitações, contratos, convênios e demais parcerias deverão ser instruídos conforme os modelos de documentos e listas de verificação de providências recomendados pela Advocacia-Geral da União.

§ 3º Os processos inadequadamente instruídos serão devolvidos para regularização.

Manual de Boas Práticas Consultivas - Enunciado do BPC nº 06:

A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (*check lists*), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

(grifo)

28. Sendo assim, nas hipóteses em que não forem observados os requisitos acima, os processos serão devolvidos para adequação, sem prejuízo de que, desde logo, sejam feitas considerações a respeito da legalidade do procedimento e recomendações para regularização. No presente caso, a lista de verificação - modelo adotado pela AGU - foi incluída (Juntada 3 Sapiens - p. 499/508), de modo que restou atendida a recomendação legal.

Da análise da minuta

29. No que se refere à minuta do edital e anexos (Juntada 3 Sapiens - p. 203/48), observa-se que foram elaboradas consoante as formalidades de praxe que regem os procedimentos licitatórios, neste caso específico o Pregão Eletrônico e o seu conteúdo expressa com clareza as informações que irão nortear as empresas concorrentes no certame em comento e atende plenamente aos ditames do artigo 37 da CF c/c o artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, que impõem à Administração Pública a observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e igualdade, em especial quando da realização de procedimentos licitatórios, estando aptos a serem utilizados.

CONCLUSÃO

30. Diante do exposto, não constatamos impedimentos legais à formalização da minuta de Edital de Pregão Eletrônico e anexos (Juntada 3 Sapiens - p. 203/48). Imprescindível, a publicação no DOU, como condição de eficácia.

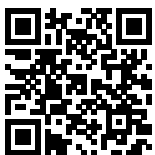
31. É o parecer.

32. À consideração superior.

Uberaba/MG, 13 de dezembro de 2023.

MARIA CLARA CALIXTO CÔRTEZ
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23855001822202357 e da chave de acesso 7f1987b3



Documento assinado eletronicamente por MARIA CLARA CALIXTO CÔRTEZ, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1367815760 e chave de acesso 7f1987b3 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA CLARA CALIXTO CÔRTEZ, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 13-12-2023 17:38. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
