ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
CONSULTIVO

PARECER n. 00097/2019/CONS/PFUFG/PGF/AGU

NUP: 23070.020717/2018-87
INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS - UFG
ASSUNTOS: EDITAL

EMENTA: LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE REDE DE DISTRIBUIÇÃO ELÉTRICA. CONTRATAÇÃO. MINUTAS. EDITAL. CONTRATO. ANÁLISE. SUGESTÕES. POSSIBILIDADE.

Senhor Procurador-Chefe,

1. Trata o presente procedimento administrativo de licitação, na modalidade pregão eletrônico, tipo menor preço global, com participação de microempresas e empresas de pequeno porte, a ser efetivada pela UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, visando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços especializados de manutenção da rede de distribuição elétrica, para atender às necessidades da Regional Jataí da referida Instituição Federal de Ensino Superior.

2. Para o fim previsto no parágrafo único, do artigo 38, da Lei nº 8.666/93, e artigo 30, inciso IX, do Decreto nº 5.450/05, vierem os autos a esta Procuradoria Federal, instruídos, dentre outros, com o pedido (fl. 2); com a justificativa (fl. 3); com a cópia da Portaria nº 5954/2018, que designou a equipe encarregada de elaborar o planejamento de contratação (fl. 40); com o estudo preliminar para a contratação dos serviços pretendidos pela Regional Jataí (fls. 6 a 9); com o gerenciamento de riscos (fls. 11 e 12);); com o termo de referência, anexo e planilha (fls. 13 a 215); com a solicitação e informação da existência de recursos orçamentários (fls. 216 a 218); com a autorização para a abertura do certame (fl. 219);); com a cópia do certificado comprovando a formação da pregoeira (fls. 220 e 221); com a cópia da Portaria nº 3306/2018, da Senhora Vice-Reitora da UFG, designando a pregoeira e a equipe de apoio (fl. 222); com o termo de referência (fls. 223 a 227); com a minuta do Edital e seus anexos, inclusive o referente ao Contrato (fls. 228 a 254); com a solicitação e aprovação do termo de referência, além da informação da existência de recursos orçamentários (fls. 255 a 257); e com a remessa dos autos a esta Procuradoria Federal para análise (fl. 258).

3. De observar, neste azo, que do *caput* do artigo 37, da Constituição Federal, e do *caput*, do artigo 3º, da Lei nº 8666/93, destacam-se os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

4. Por sua vez, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com alterações processadas posteriormente, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública, aplicada subsidiariamente ao pregão eletrônico, estabelece, *in verbis*:

> "Art. 7º - As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:
>
> .....
>
> § 2º - As obras e serviços somente poderão ser licitados quando:
>
> I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
>
> II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
>
> III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações

decorrentes de serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso;

.....

§ 4º - É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

§ 5º - É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

§ 6º - A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa;

.....

Art. 8º - A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.

Parágrafo único - É proibido o retardamento imotivado da execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado da autoridade a que se refere o art. 26 desta Lei;

.....

Art. 11 - As obras e serviços destinados aos mesmos fins terão projetos padronizados por tipos, categorias ou classes, exceto quando o projeto-padrão não atender às condições peculiares do local ou às exigências específicas do empreendimento;

Art. 12 – Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

I – segurança;

II – funcionalidade e adequação ao interesse público;

III – economia na execução, conservação e operação;

IV – possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;

V – facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;

VI – adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas;

VII – impacto ambiental;

.....

Art. 23 - As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

.....

§ 1º - As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

§ 2º - Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação;

.....

Art. 27 - Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I - habilitação jurídica;

II - qualificação técnica;

III - qualificação econômico-financeira;

IV – regularidade fiscal e trabalhista;

V - cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal;

.....

Art. 40 - O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III - sanções para o caso de inadimplemento;

IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os artigos 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

(...)

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento, não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

§ 1º - O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

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

I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros

complementos;

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

III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;

IV - as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.

§ 3º - Para efeito do disposto nesta Lei, considera-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra, a entrega do bem ou de parcela deste, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança;

.....

Art. 54 - Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam;

.....

Art. 55 - São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

.....

§ 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei;

.....

Art. 57 - A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

.....

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

.....

Art. 61 – Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a

finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais;

.....

Art. 62 - O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

§ 1º A minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação.

§ 2º Em "carta contrato", "nota de empenho de despesa", "autorização de compra", "ordem de execução de serviço" ou outros instrumentos hábeis aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei.

.....

§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica;

.....

Art. 69 - O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados;

.....

Art. 86 - O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

§ 1º - A multa a que alude este artigo não impede que a Administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei.

§ 2º - A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado.

§ 3º - Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente;

Art. 87 - Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º - Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º - As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º - A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação;

> Art. 88 - As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:
>
> I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;
>
> II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;
>
> III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados." (grifou e destacou-se)

5. A Lei nº 8.666/1993, incidente, subsidiariamente, na modalidade pregão, por força do artigo 9º da Lei 10520/2002, ao instituir normas para licitações e contratos da Administração Pública, estabelece a sequência das etapas a serem seguidas (artigo 7º, incisos I a III, e § 1º); a proibição da participação, direta ou indiretamente, na licitação (artigo 9º); as formas de execução das obras e serviços (artigo 6º, inciso VIII, e artigo 10); o fornecimento de todos os elementos e informações necessários para os licitantes quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global (artigo 47); e a revogação e a nulidade da licitação (artigo 49)

6. A mencionada norma de regência enseja também a verificação de questões relevantes como: as exigências para a licitação consistentes na existência de projeto básico aprovado e na de orçamento detalhado em planilhas, com a composição de todos os seus custos unitários, na previsão de recursos orçamentários, e, quando for o caso, na contemplação do produto nas metas estabelecidas no Plano Plurianual; a impossibilidade de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo; a vedação à inclusão de bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo justificativa técnica; a programação da execução das obras e dos serviços sempre em sua totalidade; as condições para a padronização de projetos de obras e serviços; os requisitos do projeto básico; a divisão das obras, serviços e compras em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis; a documentação exigível para habilitação; dados do preâmbulo, indicações obrigatórias e anexos (projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos; orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; minuta do contrato; e especificações complementares e normas de execução pertinente à licitação); cláusulas necessárias e situações de dispensa do instrumento de contrato; dever de o contratado reparar os vícios verificados dentro do prazo de garantia; e sanções aplicáveis na inexecução total ou parcial do contrato.

7. Literalmente, dispõe o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, *in verbis*:

> "Art. 2º - O pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.
>
> § 1º - 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.
>
> § 2º - Para o julgamento das propostas, serão fixados critérios objetivos que permitam aferir o menor preço, devendo ser considerados os prazos para a execução do contrato e do fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital;
>
> .....
>
> Art. 9º - Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:
>
> I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;
>
> II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;
>
> III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação;
>
> IV - elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;
>
> V - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração; e;
>
> VI - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.
>
> § 1º - A autoridade competente motivará os atos especificados nos incisos II e III, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apoiam, bem como quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela administração.

§ 2º - O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e da contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva;

.....

Art. 14 - Para habilitação dos licitantes, será exigida, exclusivamente, a documentação relativa:

I - à habilitação jurídica;

II - à qualificação técnica;

III - à qualificação econômico-financeira;

IV - à regularidade fiscal com a Fazenda Nacional, o sistema da seguridade social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS;

V - à regularidade fiscal perante as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso; e

VI - ao cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição e no inciso XVIII do art. 78 da Lei nº 8.666, de 1993.

Parágrafo único - A documentação exigida para atender ao disposto nos incisos I, III, IV e V deste artigo poderá ser substituída pelo registro cadastral no SICAF ou, em se tratando de órgão ou entidade não abrangida pelo referido Sistema, por certificado de registro cadastral que atenda aos requisitos previstos na legislação geral;

.....

Art. 26 - Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, durante a sessão pública, de forma imediata e motivada, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de três dias para apresentar as razões de recurso, ficando os demais licitantes, desde logo, intimados para, querendo, apresentarem contra-razões em igual prazo, que começará a contar do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses

.....

§ 3º - No julgamento da habilitação e das propostas, o pregoeiro poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado, registrado em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes validade e eficácia para fins de habilitação e classificação;

Art. 27 – Decididos os recursos e constatada a regularidade dos atos praticados, a autoridade competente adjudicará o objeto e homologará o procedimento licitatório.

.....

§ 4º - O prazo de validade das propostas será de sessenta dias, salvo disposição específica do edital;

Art. 28 - Aquele que, convocado dentro do prazo de validade de sua proposta, não assinar o contrato ou ata de registro de preços, deixar de entregar documentação exigida no edital, apresentar documentação falsa, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo, fizer declaração falsa ou cometer fraude fiscal, garantido o direito à ampla defesa, ficará impedido de licitar e de contratar com a União, e será descredenciado no SICAF, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

Parágrafo único - As penalidades serão obrigatoriamente registradas no SICAF;

.....

Art. 30 – O processo licitatório será instruído com os seguintes documentos:

.....

IV – previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas."

8. Assim, o Decreto 5.450/2005, que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, além de formular o direito à impugnação do edital de licitação e ao pedido de esclarecimentos (artigos 18 e 19), bem como o rito a ser seguido entre a divulgação do edital de licitação no endereço eletrônico, a

assinatura do contrato ou da ata de registro de preços e a revogação e anulação do procedimento licitatório (artigos 20 a 27 e 29), vincula a constatação de questões relevantes como a adoção do tipo menor preço, amoldada às margens de preferência determinadas em lei (Lei 8666/1993, artigos 3º, §§ 5º e seguintes); definição dos bens e serviços comuns; critérios objetivos e fatores a considerar no julgamento das propostas; medidas relativas à fase preparatória, inclusive o termo de referência e seus elementos, a designação do pregoeiro e da equipe de apoio; documentação exigível para habilitação; faculdade de saneamento de erros ou falhas no julgamento da habilitação e das propostas; de prazo de validade das propostas; penalidades aplicáveis; e previsão de recursos orçamentários.

9. Por outro lado, o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, disciplina, *in verbis*:

> "Art. 1º - No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.
>
> § 1º - As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.
>
> § 2º - Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.
>
> Art. 2º - A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que conterá, no mínimo:
>
> I - justificativa da necessidade dos serviços;
>
> II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;
>
> III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.
>
> Art. 3º - O objeto da contratação será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato exclusivamente como prestação de serviços.
>
> § 1º - Sempre que a prestação do serviço objeto da contratação puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado, esta deverá estar prevista no edital e no respectivo contrato, e será utilizada como um dos parâmetros de aferição de resultados.
>
> § 2º - Os órgãos e entidades contratantes poderão fixar nos respectivos editais de licitação, o preço máximo que se dispõem a pagar pela realização dos serviços, tendo por base os preços de mercado, inclusive aqueles praticados entre contratantes da iniciativa privada.
>
> Art. 4º - É vedada a inclusão de disposições nos instrumentos contratuais que permitam:
>
> I - indexação de preços por índices gerais, setoriais ou que reflitam a variação de custos;
>
> II - caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão-de-obra;
>
> III - previsão de reembolso de salários pela contratante;
>
> IV - subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante;
>
> .....
>
> Art. 6º - A administração indicará um gestor do contrato, que será responsável pelo acompanhamento e fiscalização da sua execução, procedendo ao registro das ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato."

10. Vê-se, pois, que o ordenamento jurídico deve fornecer as diretrizes para a instrução do procedimento e a elaboração do edital de licitação e do contrato pertinente à execução de obras e serviços, com destaque para o Decreto 2.271/1997 que, ao dispor sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, esclarece sobre as atividades passíveis de execução indireta, a aprovação prévia de plano de trabalho e suas informações mínimas, a definição do objeto da contratação, a fixação de preço máximo de pagamento no edital de licitação, as disposições vedadas no contrato e a fiscalização do contrato.

11. O Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, que regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal estabelece, *in verbis*:

> "Art. 3º - Na habilitação em licitações para o fornecimento de bens para pronta entrega ou para a locação de materiais, não será exigida da microempresa ou da empresa de pequeno

porte a apresentação de balanço patrimonial do último exercício social.

Art. 4º - A comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de contratação, e não como condição para participação na licitação.

§ 1º - Na hipótese de haver alguma restrição relativa à regularidade fiscal quando da comprovação de que trata o caput, será assegurado prazo de cinco dias úteis, prorrogável por igual período, para a regularização da documentação, a realização do pagamento ou parcelamento do débito e a emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

§ 2º - Para aplicação do disposto no § 1º, o prazo para regularização fiscal será contado a partir:

I - da divulgação do resultado da fase de habilitação, na licitação na modalidade pregão e nas regidas pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas sem inversão de fases; ou

II - da divulgação do resultado do julgamento das propostas, nas modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nas regidas pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas com a inversão de fases.

§ 3º - A prorrogação do prazo previsto no § 1º poderá ser concedida, a critério da administração pública, quando requerida pelo licitante, mediante apresentação de justificativa.

§ 4º - A abertura da fase recursal em relação ao resultado do certame ocorrerá após os prazos de regularização fiscal de que tratam os §§ 1º e 3º.

§ 5º - A não regularização da documentação no prazo previsto nos §§ 1º e 3º implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, sendo facultado à administração pública convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, ou revogar a licitação.

Art. 5º - Nas licitações, será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º- Entende-se haver empate quando as ofertas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até dez por cento superiores ao menor preço, ressalvado o disposto no § 2º.

§ 2º - Na modalidade de pregão, entende-se haver empate quando as ofertas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até cinco por cento superiores ao menor preço.

§ 3º - O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta válida não houver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

§ 4º - A preferência de que trata o caput será concedida da seguinte forma:

I - ocorrendo o empate, a microempresa ou a empresa de pequeno porte melhor classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado o objeto em seu favor;

II - não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na situação de empate, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito; e

III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem em situação de empate, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

§ 5º - Não se aplica o sorteio a que se refere o inciso III do § 4º quando, por sua natureza, o procedimento não admitir o empate real, como acontece na fase de lances do pregão, em que os lances equivalentes não são considerados iguais, sendo classificados de acordo com a ordem de apresentação pelos licitantes.

§ 6º - No caso do pregão, após o encerramento dos lances, a microempresa ou a empresa de pequeno porte melhor classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de cinco minutos por item em situação de empate, sob pena de preclusão.

§ 7º - Nas demais modalidades de licitação, o prazo para os licitantes apresentarem nova proposta será estabelecido pelo órgão ou pela entidade contratante e estará previsto no instrumento convocatório.

§ 8º - Nas licitações do tipo técnica e preço, o empate será aferido levando em consideração o

resultado da ponderação entre a técnica e o preço na proposta apresentada pelos licitantes, sendo facultada à microempresa ou empresa de pequeno porte melhor classificada a possibilidade de apresentar proposta de preço inferior, nos termos do regulamento.

§ 9º - Conforme disposto nos §§ 14 e 15 do art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, o critério de desempate previsto neste artigo observará as seguintes regras:

I - quando houver propostas beneficiadas com as margens de preferência em relação ao produto estrangeiro, o critério de desempate será aplicado exclusivamente entre as propostas que fizerem jus às margens de preferência, conforme regulamento;

II - nas contratações de bens e serviços de informática e automação, nos termos da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, as microempresas e as empresas de pequeno porte que fizerem jus ao direito de preferência previsto no Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010, terão prioridade no exercício desse benefício em relação às médias e às grandes empresas na mesma situação; e

III - quando aplicada a margem de preferência a que se refere o Decreto nº 7.546, de 2 de agosto de 2011, não se aplicará o desempate previsto no Decreto nº 7.174, de 2010.

Art. 6º - Os órgãos e as entidades contratantes deverão realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

.....

Art. 8º - Nas licitações para a aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou o complexo do objeto, os órgãos e as entidades contratantes deverão reservar cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º - O disposto neste artigo não impede a contratação das microempresas ou das empresas de pequeno porte na totalidade do objeto.

§ 2º - O instrumento convocatório deverá prever que, na hipótese de não haver vencedor para a cota reservada, esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado da cota principal.

§ 3º -Se a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço.

§ 4º - Nas licitações por Sistema de Registro de Preço ou por entregas parceladas, o instrumento convocatório deverá prever a prioridade de aquisição dos produtos das cotas reservadas, ressalvados os casos em que a cota reservada for inadequada para atender as quantidades ou as condições do pedido, justificadamente.

§ 5º - Não se aplica o benefício disposto neste artigo quando os itens ou os lotes de licitação possuírem valor estimado de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), tendo em vista a aplicação da licitação exclusiva prevista no art. 6º.

Art. 9º - Para aplicação dos benefícios previstos nos arts. 6º a 8º:

I - será considerado, para efeitos dos limites de valor estabelecidos, cada item separadamente ou, nas licitações por preço global, o valor estimado para o grupo ou o lote da licitação que deve ser considerado como um único item; e

II - poderá ser concedida, justificadamente, 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 seguintes termos:

a) aplica-se o disposto neste inciso nas situações em que as ofertas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente sejam iguais ou até dez por cento superiores ao menor preço;

b) a microempresa ou a empresa de pequeno porte sediada local ou regionalmente melhor classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora da licitação, situação em que será adjudicado o objeto em seu favor;

c) na hipótese da não contratação da microempresa ou da empresa de pequeno porte sediada local ou regionalmente com base na alínea “b”, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na situação da alínea “a”, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

d) no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta;

e) nas licitações a que se refere o art. 8º, a prioridade será aplicada apenas na cota reservada para contratação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte;

f) nas licitações com exigência de subcontratação, a prioridade de contratação prevista neste inciso somente será aplicada se o licitante for microempresa ou empresa de pequeno porte sediada local ou regionalmente ou for um consórcio ou uma sociedade de propósito específico formada exclusivamente por microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente;

g) quando houver propostas beneficiadas com as margens de preferência para produto nacional em relação ao produto estrangeiro previstas no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, a prioridade de contratação prevista neste artigo será aplicada exclusivamente entre as propostas que fizerem jus às margens de preferência, de acordo com os Decretos de aplicação das margens de preferência, observado o limite de vinte e cinco por cento estabelecido pela Lei nº 8.666, de 1993; e

h) a aplicação do benefício previsto neste inciso e do percentual da prioridade adotado, limitado a dez por cento, deverá ser motivada, nos termos dos arts. 47 e 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123, de 2006.

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.

Art. 11 - Os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte deverão estar expressamente previstos no instrumento convocatório.

(...)

Art. 13 - Para fins do disposto neste Decreto, o enquadramento como:

I - microempresa ou empresa de pequeno porte se dará nos termos do art. 3º, caput, incisos I e II, e § 4º da Lei Complementar nº 123, de 2006;

II - agricultor familiar se dará nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006;

III - produtor rural pessoa física se dará nos termos da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

IV - microempreendedor individual se dará nos termos do § 1º do art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 2006; e

V - sociedade cooperativa se dará nos termos do art. 34 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, e do art. 4º da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971.

§ 1º - O licitante é responsável por solicitar seu desenquadramento da condição de microempresa ou empresa de pequeno porte quando houver ultrapassado o limite de faturamento estabelecido no art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006l, no ano fiscal anterior, sob pena de ser declarado inidôneo para licitar e contratar com a administração pública, sem prejuízo das demais sanções, caso usufrua ou tente usufruir indevidamente dos benefícios previstos neste Decreto.

> § 2º - Deverá ser exigida do licitante a ser beneficiado a declaração, sob as penas da lei, de que cumpre os requisitos legais para a qualificação como microempresa ou empresa de pequeno porte, microempreendedor individual, produtor rural pessoa física, agricultor familiar ou sociedade cooperativa de consumo, estando apto a usufruir do tratamento favorecido estabelecido nos art. 42 ao art. 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006."

12. A norma acima reproduzida merece abordagem pela repercussão na habilitação; no julgamento das propostas; na participação exclusiva ou não das microempresas e empresas de pequeno porte; na reserva de cota quando da aquisição de bens de natureza divisível para as microempresas e empresas de pequeno porte, quando for o caso; no afastamento da participação exclusiva e da reserva de cota, quando for o caso; e na responsabilidade do licitante em solicitar seu desenquadramento da condição de microempresa ou empresa de pequeno porte.

13. Por seu turno, a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional disciplina, *in verbis***:**

> "Art. 3º - O objeto da licitação será definido como prestação de serviços, sendo vedada a caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão de obra.
>
> Art. 4º - A prestação de serviços de que trata esta Instrução Normativa não gera vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a Administração, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta.
>
> Art. 5º - É vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, a exemplo de:
>
> I - possibilitar ou dar causa a atos de subordinação, vinculação hierárquica, prestação de contas, aplicação de sanção e supervisão direta sobre os empregados da contratada;
>
> II - exercer o poder de mando sobre os empregados da contratada, devendo reportar-se somente aos prepostos ou responsáveis por ela indicados, exceto quando o objeto da contratação previr a notificação direta para a execução das tarefas previamente descritas no contrato de prestação de serviços para a função específica, tais como nos serviços de recepção, apoio administrativo ou ao usuário;
>
> III - direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas;
>
> IV - promover ou aceitar o desvio de funções dos trabalhadores da contratada, mediante a utilização destes em atividades distintas daquelas previstas no objeto da contratação e em relação à função específica para a qual o trabalhador foi contratado;
>
> V - considerar os trabalhadores da contratada como colaboradores eventuais do próprio órgão ou entidade responsável pela contratação, especialmente para efeito de concessão de diárias e passagens;
>
> VI - definir o valor da remuneração dos trabalhadores da empresa contratada para prestar os serviços, salvo nos casos específicos em que se necessitam de profissionais com habilitação/experiência superior à daqueles que, no mercado, são remunerados pelo piso salarial da categoria, desde que justificadamente; e
>
> VII - conceder aos trabalhadores da contratada direitos típicos de servidores públicos, tais como recesso, ponto facultativo, dentre outros.
>
> .....
>
> Art. 7º - Nos termos da legislação, serão objeto de execução indireta as atividades previstas em Decreto que regulamenta a matéria.
>
> § 1º - A Administração poderá contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção, tais como os elencados na Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998.
>
> .....
>
> Art. 8º - Poderá ser admitida a contratação de serviço de apoio administrativo, considerando o disposto no inciso IV do art. 9º desta Instrução Normativa, com a descrição no contrato de prestação de serviços para cada função específica das tarefas principais e essenciais a serem executadas, admitindo-se pela Administração, em relação à pessoa encarregada da função, a notificação direta para a execução das tarefas.
>
> Art. 9º - Não serão objeto de execução indireta na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:
>
> I - atividades que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de

planejamento, coordenação, supervisão e controle; II - as atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - as funções relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Parágrafo único - As atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias às funções e atividades definidas nos incisos do caput podem ser executadas de forma indireta, sendo vedada a transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

.....

Art. 14 - Os serviços considerados comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo ato convocatório, por meio de especificações usuais do mercado.

Parágrafo único - Independentemente de sua complexidade, os serviços podem ser enquadrados na condição de serviços comuns, desde que atendam aos requisitos dispostos no caput deste artigo.

Art. 15 - Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

Parágrafo único - A contratação de serviços prestados de forma contínua deverá observar os prazos previstos no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 16 - Os serviços considerados não continuados ou contratados por escopo são aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto, observadas as hipóteses previstas no § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

.....

Art. 29 - Devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de Termos de Referência e Projetos Básicos da Advocacia-Geral União, observadas as diretrizes dispostas no Anexo V, bem como os Cadernos de Logística expedidos pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber.

.....

Art. 34 - Os atos convocatórios da licitação e os atos relativos à dispensa ou inexigibilidade de licitação, bem como os contratos deles decorrentes, observarão o disposto nesta Instrução Normativa, além das disposições contidas na Lei nº 8.666, de 1993, na Lei nº 10.520, de 2002, na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, no Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, e no Decreto nº 2.271, de 1997, e serão adaptados às especificidades de cada contratação.

Art. 35 - Devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de atos convocatórios e contratos da Advocacia-Geral União, observado o disposto no Anexo VII, bem como os Cadernos de Logística expedidos por esta Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber.

§ 1º - Quando o órgão ou entidade não utilizar os modelos de que trata o caput, ou utilizá-los com alterações, deverá apresentar as devidas justificativas, anexando-as aos autos.

§ 2º - No caso da contratação de prestação de serviços por meio do sistema de credenciamento, deverão ser observadas as diretrizes constantes do item 3 do Anexo VII-B.

Art. 36 - Antes do envio do processo para exame e aprovação da assessoria jurídica nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993, deve-se realizar uma avaliação da conformidade legal do procedimento administrativo da contratação, preferencialmente com base nas disposições previstas no Anexo I da Orientação Normativa/Seges nº 2, de 6 de junho

de 2016, no que couber.

§ 1º - A lista de verificação de que trata o caput deverá ser juntada aos autos do processo, com as devidas adaptações relativas ao momento do seu preenchimento.

.....

ANEXO V

DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO (PB) OU TERMO DE REFERÊNCIA (TR)

1. São diretrizes gerais para a elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência:

1.1. São vedadas especificações que:

a) por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;

b) não representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não se admitindo especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;

c) estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho."

14. Observa-se que, a supracitada Instrução Normativa enaltece o(a)(s): serviços prestados por cooperativas e instituições em fins lucrativos (arts. 10 a 13); planejamento da contratação consistente nas etapas de estudos preliminares, gerenciamento de riscos e termo de referência ou projeto básico, inclusive com as estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado nos termos da Instrução Normativa SLTI/MP 5/2014, e com as justificativas para o parcelamento ou não da solução (arts. 20 a 32 e Anexos correspondentes); seleção do fornecedor, encerrada com a publicação do resultado de julgamento após adjudicação e homologação (arts. 33 e 37); formalização e publicação do contrato (art. 38 e Anexo correspondente); gestão do contrato, incluindo atividades de gestão e fiscalização da execução, indicação e designação do gestor e fiscais, acompanhamento e fiscalização, vigência e prorrogação, alteração, repactuação e reajuste de preços, desconformidade da proposta, retenção da garantia e de créditos da contratada, pagamento, sanções e encerramento (arts. 39 a 70 e Anexos correspondentes); e obrigação de a contratada promover a transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas, sem perda de informações, na contratação de serviços de natureza intelectual ou outro serviço com identificação da necessidade (Anexo V, item 2.5, *e*).

15. Ainda, ao mesmo tempo, define o (a) (s): características das terceirizações de serviços, vedadas a exclusividade do objeto como fornecimento de mão de obra, a geração de vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a Administração, a relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta, e a prática pela Administração de atos de ingerência na administração da contratada; dos serviços passíveis de execução indireta; vedação à contratação de serviços; características dos serviços comuns, prestados de forma contínua, não contínua ou por escopo; legislação regente, utilização dos modelos de minuta padronizada de ato convocatório, contrato, termo de referência e projeto básico da Advocacia-Geral da União, e diretrizes gerais e específicas para elaboração do ato convocatório, englobando as exigências vedadas; juntada da lista de verificação da avaliação da conformidade legal, preferencialmente com base nas disposições previstas no Anexo I da Orientação Normativa SEGES/MP 2/2016; e especificações vedadas na definição dos serviços a serem contratados.

16. **A Instrução Normativa nº 5/2014-SLTI/MPOG**, com alteração processada pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017, na oportunidade de proceder à realização da pesquisa de preços impõe os procedimentos administrativos básicos para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, *in verbis*:

"Art. 2º - A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico h t t p : / / p a i n e l d e p r e c o s . p l a n e j a m e n t o . g o v. b r;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 1º - Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§ 2º - Serão utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para a

> contratação, 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 adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.
>
> § 3º - Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.
>
> § 4º - Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.
>
> § 5º - Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.
>
> § 6º - Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.
>
> Art. 3º - Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação.
>
> Parágrafo único - Deverá ser conferido aos fornecedores prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, o qual não será inferior a cinco dias úteis.
>
> Art. 4º - Não serão admitidas estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas."

17. Já a Instrução Normativa nº 1/2010-SLTI/MPOG disciplina, *in verbis*:

> "Art. 6º - Os editais para a contratação de serviços deverão prever que as empresas contratadas adotarão as seguintes práticas de sustentabilidade na execução dos serviços, quando couber:
>
> I - use produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA;
>
> II - adote medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto nº 48.138, de 8 de outubro de2003;
>
> III - Observe a Resolução CONAMA nº 20, de 7 de dezembro de 1994, quanto aos equipamentos de limpeza que geremruído no seu funcionamento;
>
> IV - forneça aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços;
>
> V - realize um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes;
>
> VI - realize a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, que será procedida pela coleta seletiva do papel para reciclagem, quando couber, nos termos da IN/MARE nº 6, de 3 de novembro de 1995 e do Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006;
>
> VII - respeite as Normas Brasileiras - NBR publicadas pela
>
> Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos; e
>
> VIII - preveja a destinação ambiental adequada das pilhas e baterias usadas ou inservíveis, segundo disposto na Resolução CONAMA nº 257, de 30 de junho de 1999.
>
> Parágrafo único - O disposto neste artigo não impede que os órgãos ou entidades contratantes estabeleçam, nos editais e contratos, a exigência de observância de outras práticas de sustentabilidade ambiental, desde que justificadamente."

18. Assim, nas contratações realizadas pela Administração Pública Federal, de maneira a promover o desenvolvimento nacional sustentável nos termos do artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, alguns critérios podem ser veiculados como especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada de acordo com o disposto na Instrução Normativa acima, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras, desde que justificados nos autos e preservado o caráter competitivo do certame.

19. Quanto à habilitação dos licitantes, em função dos artigos 27 a 33 da Lei nº 8.666/1993 e do artigo 14 do Decreto nº 5.450/2005, a Instrução Normativa SEGES/MP 3/2018, que cuida das normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, complementa, sem o afastamento de que, respaldados no princípio da isonomia (Lei nº 8.666/1993, art. 3º, *caput*), outros licitantes sejam habilitados sem prévio cadastramento no SICAF, *in verbis*:

"Art. 4º - A verificação de conformidade para habilitação dos fornecedores em licitação, dispensa, inexigibilidade e nos contratos administrativos pertinentes à aquisição de bens e serviços, inclusive de obras e publicidade, e a alienação e locação poderá ser comprovada por meio de prévia e regular inscrição cadastral no Sicaf.

§ 1º Somente haverá a necessidade de comprovação do preenchimento de requisitos mediante apresentação dos documentos originais não-digitais quando houver dúvida em relação à integridade do documento digital.

§ 2º Os atos relativos ao cadastro no Sicaf somente poderão ser realizados com uso de meio eletrônico.

.....

Art. 21 - O instrumento convocatório para as contratações públicas deverá conter cláusulas prevendo:

I - que o credenciamento deve estar regular quando se tratar de Pregão, RDC ou Cotação Eletrônicos;

II - que o interessado, para efeitos de habilitação prevista nesta Instrução Normativa mediante utilização do sistema, deverá atender às condições exigidas no cadastramento no Sicaf até o terceiro dia útil anterior à data prevista para recebimento das propostas;

III - que a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, da qualificação econômico-financeira e da habilitação jurídica, conforme o caso, dar-se-á primeiramente por meio de consulta ao cadastro no Sicaf;

IV - a definição do dia, hora e local para verificação online no Sicaf nas modalidades licitatórias estabelecidas pela Lei nº 8.666, de 1993;

V - a verificação online no Sicaf, na fase de habilitação, na modalidade licitatória estabelecida pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; e

VI - prazo mínimo de 2 (duas) horas, a partir da solicitação do pregoeiro no sistema eletrônico, para envio de documentos de habilitação complementares, conforme prevê o § 2º do art. 25 do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.

Art. 22 - A comprovação da situação financeira da empresa será constatada mediante obtenção de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), resultantes da aplicação das fórmulas:

I - Liquidez Geral (LG) = (Ativo Circulante + Realizável a Longo Prazo)/(Passivo Circulante + Passivo Não Circulante)

II - Solvência Geral (SG)= (Ativo Total)/(Passivo Circulante +Passivo não Circulante); e

III - Liquidez Corrente (LC) = (Ativo Circulante)/(Passivo Circulante)

Art. 23 - Ao fornecedor inscrito no SICAF, cuja documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista e à qualificação econômico-financeira encontrar-se vencida, no referido Sistema, será facultada a apresentação da documentação atualizada à Comissão de Licitação ou ao Pregoeiro, conforme o caso, no momento da habilitação.

Art. 24 - O instrumento convocatório deverá prever, também, que as empresas que apresentarem resultado igual ou menor que 1 (um), em qualquer dos índices referidos no art. 22 desta Instrução Normativa, quando da habilitação, deverão comprovar, considerados os riscos para a Administração, e, a critério da autoridade competente, o capital mínimo ou o patrimônio líquido mínimo, na forma dos §§ 2º e 3º, do art. 31 da Lei nº 8.666, de 1993, como exigência para sua habilitação, podendo, ainda, ser solicitada prestação de garantia na forma do § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, para fins de contratação.

Art. 25 - Nos casos de dispensa estabelecidos nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, deverá ser exigida das pessoas jurídicas a comprovação da regularidade com o INSS, FGTS, Fazenda Pública Federal e Trabalhista e, pelas pessoas físicas, a quitação com a Fazenda Federal.

Art. 26 - O instrumento convocatório não poderá conter cláusulas que excedam as exigências contidas nos arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666, de 1993, salvo quando os assuntos estiverem previstos em legislação específica.

Art. 27 - A documentação relativa à qualificação técnica do fornecedor deverá ser prevista em cláusula editalícia específica, quando a situação demandada o exigir.

Art. 28 - No caso da documentação estar incompleta ou em desconformidade com o previsto

na legislação aplicável no momento da habilitação, o órgão licitante deverá comunicar o interessado para que promova a regularização.

Parágrafo único. Cabe ao órgão licitante, observadas a disposição constante no inciso VI do art. 21, estabelecer prazo para recebimento via sistema da documentação de que trata o caput.

Art. 29 - Caso conste na Consulta de Situação do Fornecedor a existência de Ocorrências Impeditivas Indiretas, o gestor deverá diligenciar para verificar se houve fraude por parte das empresas apontadas no Relatório de Ocorrências Impeditivas Indiretas.

§ 1º - A tentativa de burla pode ser verificada por meio dos vínculos societários, linhas de fornecimento similares, dentre outros.

§ 2º - É necessária a convocação do fornecedor para manifestação previamente à sua desclassificação.

§ 3º - O disposto neste artigo deve ser observado quando da emissão de nota de empenho, contratação e pagamento, previstos nos arts. 28 e 29."

20. Conquanto a Instrução Normativa nº 3 de 26 de abril de 2018, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, não faça menção ao Trabalho Infantil, não se pode deixar de observar o disposto no Decreto 4.358, de 5 de setembro de 2002, que em seu artigo 1º determina: *"O cumprimento da exigência de que trata o inciso V do art. 27 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, dar-se-á por intermédio de declaração firmada pelo licitante nos termos dos modelos anexos a este Decreto.*".

21. **O Tribunal de Contas da União**, de outro lado, auxilia no melhor entendimento e aplicação das diretrizes referentes ao (à): **a**) realização de prévio estudo para demonstrar a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento do objeto; **b**) programação da execução, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução; **c**) adoção de projeto básico sem deficiências sob pena de responsabilidade administrativa; **d**) escolha do critério de adjudicação por itens ou lotes (estudo demonstrativo da vantajosidade da licitação em lotes); **e**) obrigatoriedade da divulgação no edital do preço de referência quando utilizado como critério de aceitabilidade dos preços; **f**) habilitação de licitantes não previamente cadastrados no SICAF; **g**) comprovação da capacidade técnico-operacional desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado (execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, proporcionalmente à dimensão e à complexidade do objeto a ser executado); **h**) limitação do somatório de quantidades em atestados para a capacidade técnico-operacional (unicamente nos casos justificados em que o aumento de quantitativos do serviço acarretarem o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre as quantidades e prazos para sua execução), ou, se admitido, permissão do somatório se os diferentes atestados se referirem a serviços executados de forma concomitante; **i**) número mínimo de atestados de capacidade técnica (desde que a especificidade do objeto a recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar explicitados no procedimento administrativo de licitação); **j**) cabimento da averbação, visto ou registro nos conselhos profissionais dos atestados de desempenho fornecidos por pessoas jurídicas (amparo nas normas específicas que disciplinam a atividade na qual o objeto se insere); **k**) restrição do registro em entidade de fiscalização profissional, como requisito da qualificação técnica, à inscrição no conselho profissional que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante do objeto da licitação, ou seja, o registro só deve ser formulado quando, por determinação legal, o exercício da atividade afeta ao objeto contratual esteja sujeito à fiscalização da entidade profissional competente; **l**) vedação de o contratado já ter profissional contratado na data prevista para a entrega da proposta, devendo ser admitida a apresentação de cópia da carteira de trabalho (CTPS), do contrato social do licitante, do contrato de prestação de serviço ou, ainda, de declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada da anuência deste; **m**) inviabilidade de, para fins de qualificação econômico-financeira, exigência de, cumulativamente, demonstração de capital social mínimo, de patrimônio líquido mínimo ou de apresentação de garantia de proposta; **n**) requisitos para a admissão da visita técnica (demonstração da imprescindibilidade, não imposição de que seja realizada pelo responsável pelo serviço e não estabelecimento de prazo exíguo); e **o**) substituição do atestado de visita técnica por declaração formal de pleno conhecimento das condições inerentes à natureza dos trabalhos.

22. Na ordem do item retro, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União ratifica, *in verbis*:

I

"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;"

II

"10. Como essas medidas causaram maior ônus ao erário, em decorrência da degradação de alguns itens de serviços já concluídos, da paralisação das obras durante a licitação e da ação das intempéries e do próprio tráfego nos trechos já em uso, discordo da sugestão de não responsabilizar os dirigentes do DER/SP pela deficiência no detalhamento do projeto original, sob a alegação de que suas ações objetivavam cumprir a Lei nº 8.666/93.

11. A esse respeito, destaco a afirmativa da equipe de auditoria de que "os contratos dos lotes 2 e 3 foram rescindidos por acordo entre as partes, eis que o contrato tornou-se inexeqüível nos termos acordados em razão da inadequação do projeto original. As sondagens para a elaboração do projeto não foram realizadas no local onde seria implantada a 2ª pista, mas nas proximidades da pista existente, pois a Administração não obteve licença para realização de sondagens no local antes da concessão de licença de instalação de obra, em 29/04/94, portanto após a primeira nota de serviço. A necessidade de execução de serviços não previstos no projeto original, decorrentes das condições geológicas e geomorfológicas da região, provocaram aumento das quantidades contratadas."

12. Além disso, os estudos mostraram que as novas exigências de projeto não seriam atendidas com o simples aditamento, em face da superação do limite máximo de 25% de acréscimo contratual, e que era imperiosa a celebração de novo contrato. Logo, o adiamento da rescisão contratual, seguido da liberação de recursos, apenas prolongou uma situação insustentável, contribuiu para aumentar os custos e possibilitou a realização de obras e serviços que provavelmente sofreram desgaste até a conclusão do novo certame licitatório.

13. Assim sendo, a deficiência no detalhamento do projeto original e a assinatura de termo aditivo, mesmo sendo essa medida incapaz de garantir a conclusão dos trabalhos, caracterizaram infringência ao art. 8º da Lei nº 8.666/93, que estabelece que "a execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução" (grifei). Cabe, portanto, em cumprimento à Lei nº 8.443/92, ouvir os dirigentes do DER/SP em audiência, a fim de que apresentem suas razões de justificativa sobre tais ocorrências;"

III

“14. Independentemente do regime adotado, se empreitada por preço unitário ou empreitada por preço global, os projetos básicos elaborados pela Administração devem atender aos requisitos estabelecidos no art. 6º, inciso IX, e seus incisos, da Lei 8.666/1993, ou seja, devem possuir os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, de forma a possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

15. Segundo as alíneas "a" e "b" do dispositivo supramencionado, os projetos básicos devem conter o desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza; e definir as soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem.

(...)

22. Dessa forma, diante do conjunto de falhas apontadas no item 11 retro, concluo que os responsáveis autorizaram a abertura da licitação com base em projeto que sequer atendeu as normas internas da Dersa, não ocorrendo, portanto, a excludente levantada pela unidade técnica.

(...)

24. Inicialmente, registro que a adoção de projeto básico deficiente constitui, por si só, irregularidade grave passível de gerar multa aos responsáveis, por constituir distanciamento do parâmetro de legalidade estabelecido no regime das licitações. Conforme o art. 7º, § 2º, inciso I c/c o § 6º, da Lei 8.666/1993, tal fato é apto, inclusive a gerar a nulidade da licitação, o que demonstra o seu grau de gravidade, segundo avaliação do legislador ordinário;"

IV

"9.3. determinar ao Departamento de Educação e Cultura do Exército, com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, que se abstenha, em licitação para registro de preços, de adotar como

critério de adjudicação o de menor preço global por grupo/lote, concomitantemente com disputa por itens, sem que estejam demonstradas nos autos as razões pelas quais tal critério, conjuntamente com os que presidiram a formação dos grupos, é o que conduzirá à contratação mais vantajosa, comparativamente ao critério usualmente requerido de adjudicação por menor preço por item, devendo ainda restar demonstrada nos autos a compatibilidade entre essa modelagem e o sistema de registro de preços quando a Administração não estiver obrigada a proceder a aquisições por grupo;

V

"35. Portanto, nas licitações na modalidade de pregão, os orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários – e, se for o caso, os preços máximos unitários e global – não constituem elementos obrigatórios do edital, devendo, no entanto, estar inseridos nos autos do respectivo processo licitatório. Caberá aos gestores/pregoeiros, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tais orçamentos – e os próprios preços máximos, se a opção foi a sua fixação – no edital, informando nesse caso, no próprio ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-los.

36. É claro que, na hipótese de o preço de referência ser utilizado como critério de aceitabilidade de preços, a divulgação no edital é obrigatória. E não poderia ser de outra maneira. É que qualquer regra, critério ou hipótese de desclassificação de licitante deve estar, por óbvio, explicitada no edital, nos termos do art. 40, X, da Lei nº 8.666/1993;

VI

"9.1. determinar ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF que:

9.1.1. deixe de incluir, em editais de licitação, dispositivo que somente possibilite a habilitação de licitantes previamente cadastrados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, por falta de amparo legal para tal exigência;"

VII

"...para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado;"

VIII

"9.2.4. limitação do somatório de quantidades em atestados para a comprovação de capacidade técnico-operacional, o que só é permitido unicamente nos casos em que o aumento de quantitativos do serviço acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre as quantidades e prazos para a sua execução, capazes de ensejar maior capacidade operativa e gerencial da licitante e de potencial comprometimento acerca da qualidade ou da finalidade almejada na contratação da obra ou serviços, tal qual decidido pelo TCU nos acórdãos plenários 2.150/2008, 2.882/2008, 1.237/2008, 1.636/2007 e 2.369/2007;"

IX

"(...) É bem verdade que, de acordo com a tradicional de jurisprudência desta Corte de Contas, em regra, deve haver a permissão de que os requisitos técnicos exigidos em licitações públicas sejam comprovados mediante a apresentação de mais de um atestado.

13. Esse entendimento geral, contudo, não afasta a possibilidade de que a restrição à soma de atestados ocorra quando o objeto licitado assim exigir. A respeito, o TCU manifestou-se mediante o Acórdão 2.150/2008 - Plenário, subitem 9.7.2:

9.7.2. somente limite o somatório de quantidades de atestados para a comprovação de capacidade técnico-operacional dos editais nos casos em que o aumento de quantitativos do serviço acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre as quantidades e prazos para a sua execução, capazes de ensejar maior capacidade operativa e gerencial da licitante e de potencial comprometimento acerca da qualidade ou da finalidade almejada na contratação da obra ou serviços; [...]. (grifei)

(...)

16. Sob essa ótica, entendo que admitir a simples soma de atestados não se mostra o procedimento mais adequado para se aferir a capacidade técnico operacional das licitantes.

Isso porque se uma empresa apresenta sucessivos contratos com determinados postos de trabalho, ela demonstra ter expertise para executar somente os quantitativos referentes a cada contrato e não ao somatório de todos. Em outras palavras, a demanda por estrutura administrativa dessa empresa está limitada aos serviços exigidos simultaneamente, não havendo que se falar em duplicação dessa capacidade operacional apenas porque determinado objeto executado em um exercício é novamente executado no exercício seguinte.

17. Em suma, não há porque, e aqui divirjo pontualmente da unidade técnica, supor que a execução sucessiva de objetos de pequena dimensão capacite a empresa automaticamente para a execução de objetos maiores. De forma exemplificativa, a execução sucessiva de dez contratos referentes a dez postos de trabalho cada não necessariamente capacita a empresa para a execução de contratos abrangendo cem postos de trabalho.

18. Não é demais rememorar que a jurisprudência desta Corte, em regra, é conservadora no sentido de que a exigência técnico-operacional se limite a 50% do objeto contratado. Ou seja, caso o objeto seja dimensionado para cem postos de trabalho, as exigências editalícias devem se limitar a cinquenta postos. Desta feita, ao se aceitar a simples soma de atestados, estar-se-á se permitindo que uma empresa com experiência, ainda utilizando do exemplo anterior, em gerenciar dez postos de trabalho assuma um compromisso dez vezes maior com a administração pública.

19. Trata-se, a meu sentir da típica situação em que avalia a experiência em executar determinados quantitativos, de forma que não caberia a consideração de contratações sucessivas como se única fosse. Situação similar foi retratada no voto condutor do Acórdão 2.079/2005-1ª Câmara:

7. No caso concreto, o objeto licitado referia-se ao fornecimento de 20.000 (vinte mil) refeições diárias. É razoável supor que o fornecimento de tal quantidade demande capacidade operacional diversa daquela necessária, por exemplo, para o fornecimento de 1000 (mil) refeições. Ou seja, a simples soma de atestados referentes a diversos fornecimentos de menor monta, principalmente se não forem prestados simultaneamente, pode não atender aos interesses da Administração. (grifei)

20. Exceção a esse entendimento deve ser feita quanto os diferentes atestados se referem a serviços executados de forma concomitante. Nessa situação, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, é como se os serviços fossem referentes a uma única contratação. Com efeito, se uma empresa executa simultaneamente dez contratos de dez postos de serviços cada, cabe a suposição de que a estrutura física da empresa é compatível com a execução de objetos referentes a cem postos de serviços. Vislumbra-se, inclusive, nessa situação hipotética, maiores exigências operacionais para gerenciar simultaneamente diversos contratos menores em locais diferentes do que gerenciar um único contrato maior (sempre considerando que haja identidade entre o somatório dos objetos desses contratos menores e o objeto desse contrato maior).

(...)

22. No caso concreto, os atestados apresentados pela representante indicam o gerenciamento concomitante de 49 postos de vigilância (em cinco contratos distintos), superior ao dobro do que o mínimo de vinte exigido pelo edital. (peça 3, p. 186-195). Assim, de acordo o entendimento antes esposado, tanto a cláusula editalícia que vedava a possibilidade de soma de atestados quanto a conduta do pregoeiro que desclassificou a representante por esse motivo, não se mostraram adequadas;

X

"1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. dar ciência ao Complexo Hospitalar e de Saúde da Universidade Federal da Bahia de que o estabelecimento de número mínimo de atestados de capacidade técnica, a não ser que a especificidade do objeto a recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo de licitação, infringe os princípios da isonomia, da busca da melhor proposta e da ampla concorrência, contrariando o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e o art. 3º da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência predominante do TCU, a exemplo dos Acórdãos 124/2002, 1937/2003, 1341/2006, 2143/2007, 1557/2009, 534/2011, 3170/2011 e 1948/2011, todos do Plenário;

XI

"13. Como o Decreto 5.450/2005, que regulamenta o Pregão Eletrônico, prevê a possibilidade de exigência de documentos relativos à qualificação técnica, mas não especifica os requisitos passiveis de comprovação, trago a exame o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993, de aplicação subsidiária:

(...)

14. A primeira leitura do inciso II, conjugado com o § 1º e seu inciso I, acima transcritos, poderia sugerir que, para comprovar aptidão para o desempenho de qualquer serviço, cabe exigir atestado fornecido por contratante anterior e averbado pelo conselho profissional respectivo, com a única finalidade de comprovar que o licitante possui em seus quadros profissional detentor de anotação de responsabilidade técnica.

15. Entretanto, a doutrina aponta dois aspectos cruciais para o correto entendimento desses preceitos. Primeiro, a capacidade técnica pode referir-se a determinado profissional, mas também à empresa licitante. Segundo, em ambas as hipóteses, só cabe exigir que o atestado de capacidade técnica seja visado, reconhecido, autenticado ou averbado pelo conselho de fiscalização profissional se a legislação especial aplicável à atividade em questão previr que a entidade de fiscalização mantenha controle individualizado sobre cada trabalho realizado, o que não ocorre com a maior parte das profissões regulamentadas.

(...)

17. Visto que a capacidade técnica pode se referir tanto à empresa quanto à pessoa do responsável técnico pelo trabalho realizado, passo a examinar o cabimento da exigência de averbação, visto ou registro nos conselhos profissionais dos atestados de desempenho fornecidos por pessoas jurídicas.

18. Em nosso ordenamento jurídico, em função do princípio da legalidade, insculpido no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, ninguém deve fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Então, para aferir a validade dos requisitos técnicos para participação em licitações, é necessário verificar não só se eles são compatíveis com as características, quantidades e prazos pretendidos para o objeto da licitação, como determina diretamente o art. 30, inciso II, da Lei de Licitações, mas também se têm amparo nas normas específicas que disciplinam a atividade na qual esse objeto se insere.

19. No tocante à forma de comprovação da aptidão para o desempenho de determinada atividade, o § 1º esclarece que "no caso de obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes". Para bem delimitar o campo de incidência do dispositivo, especialmente no que diz respeito a serviços, é necessário ter em conta que a entidade de fiscalização profissional só pode contribuir substancialmente para a validade da declaração se a lei lhe atribuir algum mecanismo de controle de cada atividade desempenhada pelos seus filiados, do qual possa extrair dados que deem suporte à aposição do visto ou registro demandado pela Administração licitante.

20. Contudo, na maior parte das atividades ou profissões regulamentadas, inexiste previsão normativa para o registro, no conselho de fiscalização profissional, da responsabilidade técnica sobre cada trabalho realizado. A fiscalização não contempla controle do acervo de seus filiados. Nesses casos, ao se exigir em edital que o conselho profissional autentique o atestado de capacidade técnica emitido por terceiros, cria-se uma forma de prova de fato jurídico não albergada na norma geral contida no art. 212 do Código Civil nem em lei especial que discipline o funcionamento dessas entidades e o relacionamento com seus os associados

(...)

(...)

23. Em resumo, não deve ser tolerada a inclusão, no edital, de exigências de capacitação técnica que não guardem correspondência com o regramento próprio da atividade demanda, sob pena de criar restrição arbitrária e indevida à participação de potenciais interessados;

XII

"19. A exigência da alínea "a" do item 9.1.5 do edital nada mais é do que o requisito de qualificação técnica previsto no inciso I do artigo 30 da Lei 8.666/1993, qual seja: "Registro ou inscrição na entidade profissional competente". Entidade profissional competente são os denominados conselhos e ordens de controle e de fiscalização de profissões regulamentadas, como o CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia), CRQ (Conselho Regional

de Química), CRA (Conselho Regional de Administração), OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), etc.

20. Órgão de vigilância sanitária não se confunde com a entidade profissional competente a que se refere o artigo 30, inciso I, da Lei 8.446/1993, visto que não fiscaliza o exercício de qualquer "profissão", mas, sim, atividades que colocam em risco a saúde da população.

21. Em face disso, considero justificado o equívoco das gestoras de aceitarem os registros emitidos tanto pelo CRQ quanto pela CRA para preenchimento do requisito definido na alínea "a" do item 9.1.5 do edital, até porque, a obrigação de disponibilização da licença de funcionamento emitida pela vigilância sanitária estava prevista no item 12.24 da minuta do contrato anexa ao edital como uma das obrigações da contratada, não constituindo, portanto, requisito de habilitação das licitantes.

22. A propósito, a exigência da licença de funcionamento somente do licitante vencedor está em conformidade com o disposto no artigo 20, § 1º, da IN MPOG 2/2008, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, segundo o qual as "Exigências de comprovação de propriedade, apresentação de laudos e licenças de qualquer espécie só serão devidas pelo vencedor da licitação; dos proponentes poder-se-á requisitar tão somente declaração de disponibilidade ou de que a empresa reúne condições de apresentá-los em momento oportuno". Nesse sentido, já se manifestou esta Corte, conforme Acórdão 125/2011 - Plenário.

23. Assim, não verifico no fato ora analisado intenção das gestoras de direcionar o certame a favor da empresa Plansel, razão pela qual acolho as razões de justificativas apresentadas, deixando de acatar, dessa forma, a proposta de aplicação de multa às gestoras.

24. De qualquer forma, quanto à ausência de especificação no edital das entidades profissionais competentes para a emissão do registro exigido, cabe citar as palavras do doutrinador Marçal Justen Filho de que "é aconselhável que o edital discrimine, de modo preciso, a entidade reputada competente para inscrição dos interessados. Evitam-se, deste modo, batalhas posteriores entre os licitantes envolvendo inscrição em entidades as mais diversas" (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª edição, p. 408). Assim, entendo pertinente endereçar ciência à FUFS nesse sentido, salientando, inclusive, que a exigência de registro em entidade de fiscalização profissional deve ser limitada à inscrição no conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante objeto da licitação, nos termos do artigo 1º da Lei 6.839/1980 e da jurisprudência deste Tribunal;

XIII

9.4. determinar ao Ministério da Educação, com fulcro nos arts. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e 250, II, do Regimento Interno do TCU, que:

(...)

9.4.17. em atenção ao princípio da legalidade, abstenha-se de exigir, no caso de contratação de serviços de informática, o registro de licitantes ou profissionais ou os atestados no Conselho Regional de Administração ou em qualquer outro conselho, uma vez que as atividade de tecnologia da informação não são regulamentadas por lei;

XIV

"ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.3. determinar ao Município de Cândido Sales/BA, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, caso opte por lançar nova licitação, abstenha-se de incluir no edital as exigências restritivas à competitividade abaixo relacionadas, identificadas no edital da Tomada de Preços 002/2015:

(...)

9.3.4. não aceitação de contrato de trabalho particular entre empresa e o profissional para comprovação de vínculo para fim de comprovação de qualificação técnica, sendo que a comprovação do vínculo profissional do responsável técnico com a licitante, prevista no art. 30 da Lei 8.666/1993, deve admitir a apresentação de cópia da carteira de trabalho (CTPS), do contrato social do licitante, do contrato de prestação de serviço ou, ainda, de declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada da anuência deste;

XV

"para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços;

XVI

"8. Relativamente à visita técnica, arguiram, em síntese, que se tratou de exigência com o fito de salvaguardar o interesse público. Ponderaram que não ocasionou dano e que seria indispensável à boa execução da obra. Alegaram, ainda, que havia previsão expressa no edital das datas em que ocorreriam tais visitas, o que propiciou às empresas tempo hábil para agendamento. Mencionaram que, em outros precedentes, o Tribunal expediu determinações aos responsáveis, sem aplicar-lhes sanção pecuniária.

9. A Serur afastou esses argumentos ao observar que os recorrentes em nenhum momento tentaram descaracterizar a ocorrência das irregularidades que lhes foram imputadas e que a multa aplicada refere-se a ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar, sem decorrer de débito. Quanto à exigência de visita técnica, anotou que os recorrentes nem sequer tentaram demonstrar a imprescindibilidade do procedimento.

10. Tem razão a Serur, e este Tribunal já se posicionou acerca da matéria. Como assinalado pelo relator original, admite-se a exigência desde que atendidos três requisitos: (i) demonstração da imprescindibilidade da visita, cuja falta de comprovação fere outros valores legais que necessitam ser preservados, como a competitividade, a moralidade e a isonomia; (ii) não imposição de que a visita seja realizada pelo engenheiro responsável pela obra, por ser essa incompatível com a legislação, além de impor ônus desnecessário aos licitantes e restrição injustificada à competitividade do certame (acórdãos 2.543/2011, 2.583/2010 e 1.264/2010, todos do Plenário); e (iii) não seja estabelecido prazo exíguo para os licitantes vistoriarem os diversos locais onde os serviços serão executados, pois isso importa em restrição ao caráter competitivo do certame (acórdão 890/2008-Plenário);

XVII

"ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. comunicar ao DNIT que:

(...)

9.1.2. a nova redação dada para o item 10.4 do Edital nº 118/2008, que permite a substituição do atestado de visita por declaração formal assinada pelo responsável técnico, sob as penalidades da lei, de que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos, assumindo total responsabilidade por esse fato e informando que não o utilizará para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avenças técnicas ou financeiras com o DNIT, atende o art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/93, sem comprometer a competitividade do certame, conforme art. 3º, § 1º, inciso I, do mesmo dispositivo legal.

23. A tipicidade das sanções previstas no artigo 87 da Lei 8666/93, por sua vez, compreende a seguinte interpretação, *in verbis*:

"**a**) a advertência cabe em faltas leves, assim entendidas aquelas que não acarretam prejuízo de monta ao interesse do serviço, o qual, a despeito delas, será atendido; prevenir que a falta venha a inviabilizar a execução do contrato ou obrigue a Administração a rescindi-lo é a prioridade da advertência, que não surpreende culpa ou dolo na conduta do contratado, quanto à sua natureza e finalidade, a advertência assume feição profissional e corretiva;

b) a suspensão temporária é a penalidade que a Administração pode graduar em até dois anos, segundo a gravidade de infração capaz de deixar pendente, total ou parcialmente, a prestação acordada, com prejuízos ao interesse do serviço; é penalidade severa que deve corresponder à conduta do contratado que, por culpa, inviabiliza a execução do contrato e, no mais das vezes, constrange a Administração a rescindi-lo (...)

c) a declaração de inidoneidade é a mais rigorosa das sanções, posto que afasta o apenado das licitações públicas por prazo indeterminado (até que seja reabilitado por haverem cessado os motivos da inidoneidade); nesses motivos terá forte presença o elemento subjetivo, isto é, se a inexecução do contrato decorreu de violação culposa do contrato pela contratado, a medida é a de suspensão, mas se a inexecução resultou de comportamento doloso do contratado, impõe-

se que lhe seja declarada a inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração."

24. **No procedimento**, conferir e/ou sanear o (s) a (s): **a**) plano de trabalho (Decreto nº 2.271/1997, art. 2º); **b**) seqüência das etapas a serem seguidas (Lei nº 8.666/1993, art. 7º, I a III, e § 1º); **c**) planejamento da contratação consistente nas etapas de estudos preliminares, gerenciamento de riscos e termo de referência ou projeto básico (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, arts. 20 a 32 e Anexos correspondentes); **c1**) realização de prévio estudo para demonstrar a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento do objeto (Lei nº 8.666/1993, art. 23, §§ 1º e 2º; e Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, art. 24, § 1º, VII e VIII, e Anexo III, item 3.8); **c2**) programação da execução, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução (Lei nº 8.666/1993, art. 8º, *caput*); **c3**) exigências para a licitação consistentes na existência de projeto básico aprovado (sem deficiências) e na de orçamento detalhado em planilhas, com a composição de todos os seus custos unitários, na previsão de recursos orçamentários, e, quando for o caso, na contemplação do produto nas metas estabelecidas no Plano Plurianual (Lei nº 8.666/1993, arts. 7º, § 2º, I a IV, e 47; Decreto nº 5.450/2005, art. 30, IV; e Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, arts. 28 a 32 e Anexo V); **c3.1**) condições para a padronização (Lei nº 8.666/1993, art. 11); **c3.2**) requisitos do projeto básico (Lei nº 8.666/1993, art. 12); **c3.2.1**) definição precisa do objeto como exclusivamente prestação de serviços (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, art. 3º); **c3.2.2**) definição e enquadramento do objeto dentre os bens e serviços comuns, bem como nas atividades passíveis de execução indireta (Decreto nº 5.450/2005, art. 2º, § 1º; e Decreto nº 2.271/1997, arts. 1º e 3º; e Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, arts. 3º, 7º, § 1º, e 9º); **c3.2.3**) impedimento à contratação de serviços por vedação legal (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, arts. 3º e 9º); **c3.3**) pesquisa de preços no mercado, observados os parâmetros legais (Lei nº 8.666/1993, art. 43, IV; Decreto nº 5.450/2005, art. 25, *caput;* Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, art. 30, X; e Instrução Normativa SLTI/MP 5/2014); **c3.4**) impossibilidade de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo (Lei nº 8.666/1993, art. 7º, § 4º); **c3.5**) vedação à inclusão de bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo justificativa técnica (Lei nº 8.666/1993, art. 7º, § 5º); **c3.6**) veiculação dos critérios de sustentabilidade ambiental (Lei 8666/93, art. 3º, *caput*; Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, arts. 1º, II, e Anexo III, item 3.3, "c"; e Instrução Normativa SLTI/MP 1/2010, arts. 2º e 6º); **c3.7**) utilização do modelo de minuta padronizada da Advocacia-Geral da União, apresentadas as devidas justificativas para a não utilização (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, art. 29 e Anexo V); **d**) medidas relativas à fase preparatória do pregão eletrônico, com o termo de referência e seus elementos, e a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (Decreto nº 5.450/2005, art. 9º; e Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, arts. 28 a 32 e Anexo V); **d1**) utilização do modelo de minuta padronizada da Advocacia-Geral da União, apresentadas as devidas justificativas para a não utilização (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, art. 29 e Anexo V); **e**) lista de verificação da avaliação da conformidade legal, preferencialmente com base nas disposições previstas no Anexo I da Orientação Normativa SEGES/MP 2/2016 (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, art. 36, § 1º); e **f**) assinatura em todos os atos administrativos, principalmente a autorização da abertura de licitação e a previsão de recursos orçamentários.

25. **No edital** de licitação, checar e/ou satisfazer os seguintes pontos: **a**) forma de execução, inclusive com a fundamentação da opção do regime (Lei nº 8.666/1993, art. 10); **b**) fornecimento de todos os elementos e informações necessárias para os licitantes quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global (Lei nº 8.666/1993, art. 47); **c**) dados do preâmbulo, indicações obrigatórias e anexos, e legislação regente do edital de licitação, dele fazendo parte integrante: projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos; orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; minuta do contrato; e especificações complementares e normas de execução pertinente à licitação (Lei nº 8.666/1993, art. 40; e Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, art. 34 e Anexos VII-A e VII-B); **c1**) definição precisa do objeto como exclusivamente prestação de serviços (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, art. 3º); **c2**) exigências vedadas (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, Anexo VII-B, item 2); **c3**) utilização do modelo de minuta padronizada da Advocacia-Geral da União, apresentadas as devidas justificativas para a não utilização (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, art. 35); **c4**) obrigatoriedade da divulgação no edital do preço de referência quando utilizado como critério de aceitabilidade dos preços; **d**) definição e enquadramento do objeto dentre os bens e serviços comuns, bem como nas atividades passíveis de execução indireta (Decretos nº 5.450/2005, art. 2º, § 1º; e 2271/97, arts. 1º e 3º; e Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, arts. 3º, 7º, § 1º, e 9º); **d1**) impedimento à contratação de serviços por vedação legal (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, arts. 3º e 9º; e Portaria MP 409/2016, arts. 2º, *caput,* e 8º); **d2**) não geração de vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a Administração Pública, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, art. 4º); **d3**) especificações vedadas na definição dos serviços a serem contratados (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, Anexo V, item 1.1); **e**) rito a ser seguido entre a divulgação do edital de licitação no endereço eletrônico e a assinatura do contrato ou da ata de registro de preços (Decreto 5450/05, arts. 20 a 27); **f**) repercussão, acompanhada da motivação, em razão do tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, no (a) (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, Anexo VII-A, item 5.1): **f1**) participação

exclusiva ou não das microempresas e empresas de pequeno porte (Decreto nº 8.538/2015, arts. 6º e 9º); **f2**) reserva de cota quando da aquisição de bens de natureza divisível para as microempresas e empresas de pequeno porte, quando for o caso (Decreto 8538/2015, arts. 8º e 9º); **f3**) afastamento da participação exclusiva e da reserva de cota, quando for o caso (Decreto nº 8.538/2015, art. 10); **f4**) habilitação (Decreto 8538/2015, arts. 3º e 4º); **f5**) julgamento das propostas (Decreto 8538/2015, art. 5º); **g**) prazo de validade das propostas (Decreto 5450/05, art. 27, § 4º); **h**) adoção do tipo menor preço, amoldada às margens de preferência determinadas em lei (Lei nº 8.666/1993, art. 3º, §§ 5º e seguintes; Decreto nº 5.450/2005, art. 2º, *caput;* e Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, Anexo VII-A, itens 8.1 a 8.7); **i**) critérios objetivos, de aceitabilidade de preços e fatores a considerar no julgamento das propostas (Lei nº 8.666/1993, art. 40, X; Decreto nº 5.450/2005, art. 2º, § 2º; e e Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, Anexo VII-A, itens 6 a 9); **j**) escolha do critério de adjudicação por itens ou lotes, com o demonstrativo, se for a alternativa, da vantajosidade da licitação em lotes (Lei nº 8.666/1993, art. 23, §§ 1º e 2º); **k**) veiculação dos critérios de sustentabilidade ambiental (Lei nº 8.666/1993, art. 3º, *caput*; Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, arts. 1º, II, e Anexo III, item 3.3, "c"; e Instrução Normativa SLTI/MP 1/2010, arts. 2º e 6º); **l**) documentação exigível para habilitação e meios comprobatórios, permitida a habilitação de licitantes não previamente cadastrados no SICAF (Lei nº 8.666/1993, arts. 27 a 33; Decreto nº 5.450/2005, art. 14; Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, Anexo VII-A, item 10; e Instrução Normativa SEGES/MP 3/2018, arts. 4º, *caput*, e 21 a 29)); **l1**) proibição da participação, direta ou indiretamente (Lei nº 8.666/1993, art. 9º); **l2**) condições de habilitação técnica e disposições vedadas (Instrução Normativa SEGES 5/2017, Anexo VII-A, itens 10.3, 10.4, 10.6 a 10.10, e 12); **l3**) condições de habilitação econômico-financeira (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, anexo VII-A, itens 11 e 12); **l4**) comprovação da capacidade técnico-operacional desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado (execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, proporcionalmente à dimensão e à complexidade do objeto a ser executado); **l5**) limitação do somatório de quantidades em atestados para a capacidade técnico-operacional (unicamente nos casos justificados em que o aumento de quantitativos do serviço acarretarem o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre as quantidades e prazos para sua execução), ou, se admitido, permissão do somatório se os diferentes atestados se referirem a serviços executados de forma concomitante; **l6**) número mínimo de atestados de capacidade técnica (desde que a especificidade do objeto a recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar explicitados no procedimento administrativo de licitação); **l7**) cabimento da averbação, visto ou registro nos conselhos profissionais dos atestados de desempenho fornecidos por pessoas jurídicas (amparo nas normas específicas que disciplinam a atividade na qual o objeto se insere); **l8**) restrição do registro em entidade de fiscalização profissional, como requisito da qualificação técnica, à inscrição no conselho profissional que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante do objeto da licitação, ou seja, o registro só deve ser formulado quando, por determinação legal, o exercício da atividade afeta ao objeto contratual esteja sujeito à fiscalização da entidade profissional competente; **l9**) vedação de o contratado já ter profissional contratado na data prevista para a entrega da proposta, devendo ser admitida a apresentação de cópia da carteira de trabalho (CTPS), do contrato social do licitante, do contrato de prestação de serviço ou, ainda, de declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada da anuência deste; **l10**) inviabilidade de, para fins de qualificação econômico-financeiras, exigência de, cumulativamente, demonstração de capital social mínimo, de patrimônio líquido mínimo ou de apresentação de garantia de proposta; **l11**) requisitos para a admissão da visita técnica (demonstração da imprescindibilidade, não imposição de que seja realizada pelo responsável pelo serviço e não estabelecimento de prazo exíguo), consentida a substituição do atestado de visita técnica por declaração formal de pleno conhecimento das condições inerentes à natureza dos trabalhos; **l12**) declaração de instalação de escritório em local (cidade/município) previamente definido pela Administração Pública, a ser comprovado no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contado a partir da vigência do contrato, quando for o caso (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, Anexo VII-A, item 10.6, "a"); **l13**) contratação de sociedades cooperativas, quando for o caso (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, arts. 10 a 13, Anexo VII-A, itens 3.1 e 10.5); **m**) exigência de garantia de execução do contrato, incluindo os prazos de validade e de apresentação, o conteúdo da cobertura e as causas de extinção, de liberação e de retenção (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, Anexo V, item 2.6, "k", e Anexo VII-F, item 3); **n**) gestão do contrato, incluindo atividades de gestão e fiscalização da execução, indicação e designação do gestor e fiscais, acompanhamento e fiscalização, vigência e prorrogação (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, arts. 39 a 51 e Anexos correspondentes); **o**) faculdade de saneamento de erros ou falhas no julgamento da habilitação e das propostas (Decreto nº 5.450/2005, art. 26, § 3º); **p**) direito à impugnação do edital de licitação e ao pedido de esclarecimentos (Decreto nº 5.450/2005, arts. 18 e 19); **q**) instrumento de contrato ou substituição legal; se não for justificável a dispensa do termo de contrato, juntar e devolver à Procuradoria para novo exame (Lei nº 8.666/1993, art. 62); **r**) sanções aplicáveis na inexecução total ou parcial do contrato (Lei nº 8.666/1993, arts. 86 a 88; e Decreto nº 5.450/2005, art. 28); **r1**) responsabilidade do licitante em solicitar seu desenquadramento da condição de microempresa ou empresa de pequeno porte (Decreto nº 8.538/2015, art. 13, § 1º); e **s**) revogação e anulação do procedimento licitatório (Decreto nº 5.450/2005, art. 29).

26. **No contrato**, igualmente a orientação do item retro: **a**) dados obrigatórios e cláusulas necessárias (Lei nº 8.666/1993, arts. 54, 55 e 61; e Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, art. 35 e Anexo VII-F); **a1**) definição precisa do objeto como exclusivamente prestação de serviços (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, art. 3º); **a2**) utilização do modelo de minuta padronizada da Advocacia-Geral da União, apresentadas as devidas justificativas para a não utilização (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, art. 35); **b**) legislação regente (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, art. 34); **c**) disposições vedadas (Decreto nº 2.271/1997, art. 4º); **d**) gestão do contrato, incluindo atividades de gestão e fiscalização da execução, indicação e designação do gestor e fiscais, acompanhamento e fiscalização, vigência e prorrogação (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, arts. 39 a 51 e Anexos correspondentes); **e**) exigência de garantia de execução do contrato, incluindo os prazos de validade e de apresentação, o conteúdo da cobertura e as causas de extinção, de liberação e de retenção (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, Anexo V, item 2.6, "k", e Anexo VII-F, item 3); **f**) obrigações da contratante: **f1**) vedação de atos de ingerência na administração da contratada (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, art. 5º; e Portaria MP 409/2016, art. 10); **g**) obrigações da contratada: **g1**) declaração de instalação de escritório em local (cidade/município) previamente definido pela Administração Pública, a ser comprovado no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contado a partir da vigência do contrato, quando for o caso (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, Anexo VII-A, item 10.6, "a"); **g2**) promoção da transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas, sem perda de informações, na contratação de serviços de natureza intelectual ou outro serviço com identificação da necessidade (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, Anexo V, item 2.5, *e*) **h**) condicionamento do pagamento à entrega de material ou da prestação efetiva do serviço (Lei nº 8.666/1993, art. 55, III; e Lei nº 4.320/1964, art. 63, § 2º, III); **i**) veiculação dos critérios de sustentabilidade ambiental (Lei nº 8.666/1993, art. 3º, *caput*; Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, arts. 1º, II, Anexo III, item 3.3, "c", e Anexo VI-B, item 1, "c"; e Instrução Normativa SLTI/MP 1/2010, arts. 2º e 6º); **j**) sanções aplicáveis na inexecução total ou parcial do contrato (Lei nº 8.666/1993, arts. 86 a 88; e Decreto nº 5.450/2005, art. 28); e **j1**) responsabilidade do licitante em solicitar seu desenquadramento da condição de microempresa ou empresa de pequeno porte (Decreto nº 8538/2015, art. 13, § 1º).

27. **Ainda, em razão da edição da Instrução Normativa SEGES/MP nº 3/2018**, o Coordenador da Equipe Nacional de Licitações e Contratos da AGU, apresentou as seguintes redações a serem inseridas em itens que compõem o instrumento convocatório:

> "DA PARTICIPAÇÃO NO PREGÃO
>
> - Poderão participar deste Pregão interessados cujo ramo de atividade seja compatível com o objeto desta licitação.
>
> - Para participar deste pregão eletrônico, o Credenciamento da empresa deverá estar regular no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF e os fornecedores deverão utilizar o certificado digital para acesso ao sistema SICAF. conforme disposto no art. 43 da IN SEGES/MP n° 3. de 26/04/2018.
>
> - Se o interessado desejar utilizar o sistema para fins de habilitação, nos termos da IN SEGES/MP n° 03/2018. o atendimento às condições exigidas no cadastramento no SICAF dar-se-á até o terceiro dia útil anterior à data prevista para recebimento das propostas, conforme inciso II. art. 21 da IN SEGES/MP n° 3. de 26/04/2018.
>
> .....
>
> - A comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, da qualificação econômico-financeira e da habilitação jurídica, conforme o caso, dar-se-á primeiramente por meio de consulta ao cadastro no SICAF via verificação *online* na fase de habilitação, conforme disposto nos Incisos III e V. do art. 21 da IN SEGES/MP N° 03/2018.
>
> - Também poderão ser consultados os sítios oficiais emissores de certidões, especialmente quando o licitante esteja com alguma documentação vencida junto ao SICAF
>
> - Caso o Pregoeiro não logre êxito em obter a certidão correspondente atrevas do sitio oficial, ou na hipótese de se encontrar vencida no referido sistema, o licitante será convocado a encaminhar, no prazo mínimo de 02 (duas) horas a partir da solicitação do pregoeiro. no sistema eletrônico, documento válido que comprove o atendimento das exigências deste Edital, conforme disposto na IN SEGES/MP N° 03/2018. sob pena de inabilitação. ressalvado o disposto quanto à comprovação da regularidade fiscal e trabalhista das licitantes Qualificadas como microempresas ou empresas de pequeno porte, conforme estatui o art. 43, 5 1º da LC n° 123. de 2006."

28. Nesta oportunidade, ressalta-se que a presente análise cingiu-se apenas ao aspecto jurídico formal, com exclusão das questões de oportunidade, conveniência, técnicas, pesquisa, cálculos e valores porventura apresentados, pois, não cabe a esta Procuradoria Federal pronunciar-se, em princípio, sobre tais pontos.

29. Destarte, à vista de todo o exposto e legislação supramencionada, com as sugestões e recomendações indicadas neste parecer, opina-se favoravelmente pelo prosseguimento da presente licitação.

S.M.J. é o parecer.

Goiânia (GO), 11 de fevereiro de 2019.

Benedito José Pereira
Procurador Federal

Magnífico Reitor,

De acordo com o parecer de fls. retro, que submeto a Vossa Magnificência, para apreciação.

Goiânia, 11 de fevereiro de 2019.

Francisco Antônio Nunes
Procurador-Chefe

_____

Lei nº 10.520/2002, "Art. 9º Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**."

"A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço (Lei 4320/64, art. 63, § 2º).

aplica-se, no que couber, também a Instrução Normativa SLTI/MP 2/98 que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.

Súmula TCU 247.

Decisão 425/2011-Plenário, Processo 009.003/2000-3, Rel. Min. Marcos Vinicios Rodrigues Vilaça, DOU 09/08/2001.

Acórdão 707/2014-Plenário, Processo 011.004/2008-3, Rel. Min. Benjamin Zymler, DOU 26/03/2014.

Acórdão 4205/2014-1ª Câmara, Processo 018.605/2012-5, Rel. Min. Weder de Oliveira, DOU 29/07/2014.

Acórdão 392/2011-Plenário, Processo 033.876/2010-0, Rel. Min. José Jorge, DOU 16/02/2011.

Acórdão 36/2005-Plenário, Processo 014.886/2004-3, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, DOU 03/02/2005.

Súmula TCU 263.

Acórdão 1028/2012-Plenário, Processo 030.905/2011-7, Rel. Min. Valmir Campelo, DOU 02/05/2012.

Acórdão 2387/2014-Plenário, Processo 018.872/2014-0, Rel. Min. Benjamin Zymler, DOU 10/09/2014.

Acórdão 3174/2014-Plenário, Processo 028.068/2014-9, Rel. Min. Bruno Dantas, DOU 19/11/2014.

Acórdão 1452/2015-Plenário, Processo 028.044/2014-2, Rel. Min. Marcos Bemquerer, DOU 10/06/2015.

Acórdão 1884/2015-1ª Câmara, Processo 022.557/2013-0, Rel. Min. Bruno Dantas, DOU 07/04/2015.

Acórdão 669/2008-Plenário, Processo 019.111/2007-1, Rel. Min. Benjamin Zymler, DOU 18/04/2008.

Acórdão 1446/2015-Plenário, Processo 005.320/2015-1, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, DOU 10/06/2015.

Súmula TCU 275.

Acórdão 2826/2014-Plenário, Processo 008674/2012-4, Rel. Min. Weder de Oliveira, DOU 22/10/2014.

Acórdão 1174/2008-Plenário, Processo 010.798/2007-5, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, DOU

24/06/2008.

PEREIRA JÚNIOR, José Torres. *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*, Rio de Janeiro: Renovar, 1994, p. 512.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23070020717201887 e da chave de acesso b65d03a1

Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO ANTONIO NUNES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 223721133 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO ANTONIO NUNES. Data e Hora: 12-02-2019 11:46. Número de Série: 17195892. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por BENEDITO JOSE PEREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 223721133 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): BENEDITO JOSE PEREIRA. Data e Hora: 11-02-2019 13:49. Número de Série: 13303404. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
