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

PARECER n. 00511/2020/CONS/PFUFG/PGF/AGU

NUP: 23070.010441/2020-43
INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS - UFG
ASSUNTOS: EDITAL

EMENTA:ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ANÁLISE DE MINUTA DE PREGÃO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS PARA IMPLANTAÇÃO E OPERAÇÃO DE SISTEMA INFORMATIZADO E INTEGRADO DE GESTÃO DE FROTA, ABASTECIMENTO E MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS E OUTROS CONFORME MINUTA DO EDITAL E DOS RESPECTIVOS ANEXOS. ART. 38, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N.º 8.666/1993. VALOR ESTIMADO: R$ 1.433.904,90(UM MILHÃO, QUATROCENTOS E TRINTA E TRÊS MIL, NOVECENTOS E QUATRO REAIS E NOVENTA CENTAVOS - SEI 1302513), PARA UM PERÍODO DE 12 MESES. UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ (ÓRGÃO GERENCIADOR) - UNIVERSIDADE FEDERAL DE CATALÃO (ÓRGÃO PARTICIPANTE) - LEI Nº 10.520/02, DECRETO Nº 10.024/2019 - POSSIBILIDADE JURÍDICA DE APROVAÇÃO DA MINUTA, DESDE QUE OBSERVADAS AS RECOMENDAÇÕES DESTE OPINATIVO.

Senhor Procurador-Chefe,

1. Trata-se de procedimento licitatório devidamente autuado, sob a modalidade de PREGÃO ELETRÔNICO, do tipo MAIOR DESCONTO, objetivando a *"contratação* de empresa especializada na implantação e operação de sistema informatizado para aprestação de serviços de administração, gerenciamento e controle com auto gestão de frota para abastecimento - via cartão magnético e/ou similar (todos os tipos de combustíveis, lubrificantes, ARLA32,aditivos e derivados em geral) e manutenção operacional preventiva e corretiva, incluindo fornecimento de peças de reposição,acessórios, equipamentos, vidraçaria, capotaria, tapeçaria,borracharia, socorro mecânico, transporte por guincho,lavagem/higienização e pagamento de pedágio de toda frota de veículos, tratores, máquinas agrícolas, geradores, roçadeiras,cortadores e maquinários, que compõem o patrimônio da universidade federal de jataí- ufj e UNIVERSIDADE FEDERAL DE CATALÃO UFCAT,de forma continuada, junto à rede de estabelecimentos credenciados por meio de sistema informatizado para atender a UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ, em âmbito municipal, estadual e nacional, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no instrumento e respectivo edital e seus anexos ora sob análise.

2. O presente procedimento administrativo encontra-se instruído, dentre outros, com os seguintes documentos:

Pedido de Serviço CEGEF-REJ 1195667 Justificativa CEGEF-REJ 1195770 Documento de Formalização de Demanda (DFD) CEGEF-REJ 1197355 Orçamento Cotação 1 (1206534) Orçamento Cotação 02 (1206540) Orçamento Cotação 03 (1206547) Cotação ANP - BRASIL (1213868) Cotação ANP - CENTRO OESTE (1213878) Cotação ANP - JATAÍ (1213967) Mapa Comparativo de Preços (1218813) Indicação/Designação de Membro da Equipe CEGEF-REJ 1218824 Indicação/Designação de Membro da Equipe CEGEF-REJ 1218840 Despacho

CEGEF-REJ 1218877 Indicação/Designação de Membro da Equipe COAD-REJ 1225990 Indicação/Designação de Membro da Equipe COAD-REJ 1226154 Solicitação COAD-REJ 1226157 Autorização COAD-REJ 1233561 Estudo Preliminar (1277712) Gerenciamento de Riscos (1277715) Anexo do Termo de Referência (1277824) Termo de Referência - Minuta (1277889) Solicitação COAD-REJ 1277890 Termo de Referência Retificado (1279388) Solicitação COAD-REJ 1302214 Autorização COAD-REJ 1302513 Análise 2 (1321753) Designação de equipe de apoio e pregoeiro COAD-REJ 1321756 Designação de equipe de apoio e pregoeiro COAD-REJ 1321757 Designação de equipe de apoio e pregoeiro COAD-REJ 1321758 Designação de equipe de apoio e pregoeiro COAD-REJ 1321760 PORTARIA - EQUIPE DE APOIO (1321761) PORTARIA - PREGOEIRO (1321762) Edital - PE 4/2020 (1321763) Solicitação COAD-REJ 1321764 Despacho COAD-REJ 1321766

3. Em cumprimento ao disposto no Parágrafo Único do artigo 38, da Lei nº 8.666/93, encaminhou-se o presente processo administrativo a esta Procuradoria Jurídica para fins de emissão de parecer.

4. É o RELATÓRIO.

5. No exercício de suas atividades a "*...administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...*".[1]

6. Os doutrinadores do direito administrativo, dentre eles um dos mais célebres da literatura nacional, ensina que "*A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput) significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei e do Direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99. Com isso fica evidente que, além da atuação conforme a lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos. Na administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim". As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõ*e."[2]

7. Preliminarmente, considera-se conveniente a consignação de que a presente manifestação toma por base os elementos que constam, até a presente data, dos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 131 da Constituição Federal de 1988 e do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, tem-se que compete a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo permitido adentrar à análise da conveniência e da oportunidade dos atos administrativos praticados pelo gestor, e nem, ainda, verificar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

8. Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa e do disposto no enunciado nº 7 do Manual de Boas práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU, in *verbis*: "O órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade".

9. Ademais, entende-se que as manifestações da Procuradoria Federal junto à CEST-CE/DNOCS são de natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada deste órgão jurídico. Ou seja, o presente opinativo tem natureza obrigatória, porém não vinculante.

10. **DA MODALIDADE LICITATÓRIA – PREGÃO ELETRÔNICO**

11. O pregão é a modalidade licitatória utilizada para a aquisição de *bens* e a contratação de *serviços comuns*, cuja definição foi encartada no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/02:

> Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.
>
> Parágrafo único. C**onsideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.**

12. O recente **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**, estabeleceu expressamente que a modalidade de pregão deve ser utilizada para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Veja-se o que diz essa norma:

> "(...)
> Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de **serviços comuns,** incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.
> § 1º A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória.
> (...)
> Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:
> (...)
> **II - bens e serviços comuns - bens cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado;**
> **III - bens e serviços especiais - bens que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade técnica, não podem ser considerados bens e serviços comuns, nos termos do inciso II;**
> (...)
> VI - obra - construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem imóvel, realizada por execução direta ou indireta;
> VII - serviço - atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da administração pública;
> VIII - serviço comum de engenharia - atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante especificações usuais de mercado;
> (...)
> § 1º **A classificação de bens e serviços como comuns depende de exame predominantemente fático e de natureza técnica.**
> § 2º Os bens e serviços que envolverem o desenvolvimento de soluções específicas de natureza intelectual, científica e técnica, caso possam ser definidos nos termos do disposto no inciso II do **caput**, serão licitados por pregão, na forma eletrônica.
> Art. 4º O pregão, na forma eletrônica, **não se aplica a**:
> **I - contratações de obras;**
> II - locações imobiliárias e alienações; e
> **III - bens e serviços especiais, incluídos os serviços de engenharia enquadrados no disposto no inciso III do caput do art. 3º**
> **...**
> **Art. 7º <u>Os critérios de julgamento empregados na seleção da proposta mais vantajosa para a administração serão os de menor preço ou maior desconto, conforme dispuser o edital.</u>**
> Parágrafo único. Serão fixados critérios objetivos para definição do melhor preço, considerados os prazos para a execução do contrato e do fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade, as diretrizes do plano de gestão de logística sustentável e as demais condições estabelecidas no edital.

13. Compete ao agente ou setor técnico da Administração declarar a natureza comum do objeto licitatório para efeito de utilização da modalidade pregão, a teor do que dispõe a Orientação Normativa AGU nº 54, de 25/03/2014, *verbis*:

> "**COMPETE AO AGENTE OU SETOR TÉCNICO DA ADMINISTRAÇÃO DECLARAR QUE O OBJETO LICITATÓRIO É DE NATUREZA COMUM PARA EFEITO DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO** E DEFINIR SE O OBJETO CORRESPONDE A OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA, SENDO ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO

ANALISAR O DEVIDO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE LICITATÓRIA APLICÁVEL."

14. No caso vertente, a Seção "**DA CLASSIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS**", constante no Termo de Referência/Anexo I do Edital (1321763) estabelece, dentre outros, o seguinte:

> **"(...)**
> 4.1 Trata-se de serviço comum de caráter continuado sem fornecimento de mão de obra emr egime de dedicação exclusiva, a ser contratado mediante licitação, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, nos termos da Lei 10.520, de 2002.
> 4.2 Os serviços a serem contratados enquadram-se nos pressupostos do Decreto n° 9.507,de 21 de setembro de 2018, não se constituindo em quaisquer das atividades, previstas no art. 3º do aludido decreto, cuja execução indireta é vedada.
> 4.3 A prestação dos serviços não gera vínculo empregatício entre os empregados da Contratada e a Administração Contratante, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta.
> 4.4 O objeto a ser contratado encontra amparo legal na Lei nº 8.666 de 1993, e enquadra-sena categoria de bens e serviços comuns, pois os materiais e serviços especificados neste Termo de Referência possuem padrões de desempenho e qualidade que podem e foram objetivamente definidos, por meio de especificações usuais, sendo certo que possuem mercado próprio onde são negociados normalmente, tendo as suas características de desempenho estabelecidas de forma objetiva, nos termos do Decreto nº 3.555 de 2000.
> 4.5 Os serviços a serem contratados enquadram-se nos pressupostos do Decreto n° 2.271,de 1997, constituindo-se em atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares àárea de competência legal do órgão licitante, não inerentes às categorias funcionais abrangidas porseu respectivo plano de cargos..**(...)."**

15. Destarte, em face do enquadramento administrativo quanto à natureza dos serviços, o pregão eletrônico se mostra a modalidade licitatória aplicável ao caso.

16. **DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E DA GERAÇÃO DA DESPESA**

17. Ressalvada a hipótese de SRP, quaisquer serviços somente poderão ser licitados se houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma, com a indicação das respectivas rubricas (art. 8º, IV, do Decreto nº 10.024/2019 e art. 7º, §2º, III, da Lei nº 8.666/1993).

18. Conforme constam dos autos, a ***"despesa deverá correr à conta da :***

> AÇÃO ORÇAMENTÁRIA: 5013 20RK Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior
> NATUREZA DE DESPESA: 33.90.30-01 (material de consumo) - Combustíveis e lubrificantes automotivos;33.90.30-39 (material de consumo) - Material para manutenção de veículos;33.90.39-75 (outros serviços de terceiros - Pessoa Jurídica) - Vale-combustível (taxa de administração); 33.90.39-19 (outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica)- Manutenção e conservação de veículos.FONTE DE RECURSOS: 8100000000

19. A Lei nº 101/2000 (LRF) também exige declaração de adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e de compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias nos casos de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, senão veja-se:

> DA DESPESA PÚBLICA
> Seção I
> Da Geração da Despesa
> Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.
> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
> I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

(...)

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras; (...)

20. As exigências do art. 16, incisos I e II, da LRF somente se aplicam às licitações e contratações capazes de gerar despesas fundadas em ações classificadas como ***projetos*** na LOA, não incidindo às despesas classificadas como ***atividades*** (despesas rotineiras).

21. **Dessa forma, se a despesa for classificada como *projeto* na LOA, haverá a necessidade de realização da estimativa de impacto financeiro-orçamentário e de expedição de declaração do ordenador de despesa, na forma do art. art. 16, *caput*, inciso I e II, da LRF.**

22. **DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

23. Quanto ao Planejamento da presente Contratação, **o Capítulo V do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019,** define quais procedimentos, em relação a esse aspecto, devem ser observados na mesma, senão vejamos:

"(...)

CAPÍTULO V

DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Orientações gerais

Art. 14. No planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I - elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência;

II - aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de referência pela autoridade competente ou por quem esta delegar;

III - elaboração do edital, que estabelecerá os critérios de julgamento e a aceitação das propostas, o modo de disputa e, quando necessário, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;

IV - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, dos prazos e das condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e a execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração pública; e

V - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

Valor estimado ou valor máximo aceitável

Art. 15. O valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação, se não constar expressamente do edital, possuirá caráter sigiloso e será disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

§ 1º O caráter sigiloso do valor estimado ou do valor máximo aceitável para a contratação será fundamentado no § 3º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e no art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

§ 2º Para fins do disposto no **caput**, o valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento do envio de lances, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias à elaboração das propostas.

§ 3º Nas hipóteses em que for adotado o critério de julgamento pelo maior desconto, o valor estimado, o valor máximo aceitável ou o valor de referência para aplicação do desconto constará

obrigatoriamente do instrumento convocatório.

Designações do pregoeiro e da equipe de apoio

Art. 16. Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem possuir a competência, designar agentes públicos para o desempenho das funções deste Decreto, observados os seguintes requisitos:

I - o pregoeiro e os membros da equipe de apoio serão servidores do órgão ou da entidade promotora da licitação; e

II - os membros da equipe de apoio serão, em sua maioria, servidores ocupantes de cargo efetivo, preferencialmente pertencentes aos quadros permanentes do órgão ou da entidade promotora da licitação.

§ 1º No âmbito do Ministério da Defesa, as funções de pregoeiro e de membro da equipe de apoio poderão ser desempenhadas por militares.

§ 2º A critério da autoridade competente, o pregoeiro e os membros da equipe de apoio poderão ser designados para uma licitação específica, para um período determinado, admitidas reconduções, ou por período indeterminado, permitida a revogação da designação a qualquer tempo.

§ 3º Os órgãos e as entidades de que trata o § 1º do art. 1º estabelecerão planos de capacitação que contenham iniciativas de treinamento para a formação e a atualização técnica de pregoeiros, membros da equipe de apoio e demais agentes encarregados da instrução do processo licitatório, a serem implementadas com base em gestão por competências.

Do pregoeiro

Art. 17. Caberá ao pregoeiro, em especial:

I - conduzir a sessão pública;

II - receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, além de poder requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos;

III - verificar a conformidade da proposta em relação aos requisitos estabelecidos no edital;

IV - coordenar a sessão pública e o envio de lances;

V - verificar e julgar as condições de habilitação;

VI - sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos de habilitação e sua validade jurídica;

VII - receber, examinar e decidir os recursos e encaminhá-los à autoridade competente quando mantiver sua decisão;

VIII - indicar o vencedor do certame;

IX - adjudicar o objeto, quando não houver recurso;

X - conduzir os trabalhos da equipe de apoio; e

XI - encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade competente e propor a sua homologação.

Parágrafo único. O pregoeiro poderá solicitar manifestação técnica da assessoria jurídica ou de outros setores do órgão ou da entidade, a fim de subsidiar sua decisão.

Da equipe de apoio

Art. 18. Caberá à equipe de apoio auxiliar o pregoeiro nas etapas do processo licitatório.

Do licitante

Art. 19. Caberá ao licitante interessado em participar do pregão, na forma eletrônica:

I - credenciar-se previamente no Sicaf ou, na hipótese de que trata o §2º do art. 5º, no sistema eletrônico utilizado no certame;

II - remeter, no prazo estabelecido, exclusivamente via sistema, os documentos de habilitação e a proposta e, quando necessário, os documentos complementares;

III - responsabilizar-se formalmente pelas transações efetuadas em seu nome, assumir como firmes e verdadeiras suas propostas e seus lances, inclusive os atos praticados diretamente ou por seu representante, excluída a responsabilidade do provedor do sistema ou do órgão ou entidade promotora da licitação por eventuais danos decorrentes de uso indevido da senha, ainda que por terceiros;

IV - acompanhar as operações no sistema eletrônico durante o processo licitatório e responsabilizar-se pelo ônus decorrente da perda de negócios diante da inobservância de mensagens emitidas pelo sistema ou de sua desconexão;

V - comunicar imediatamente ao provedor do sistema qualquer acontecimento que possa comprometer o sigilo ou a inviabilidade do uso da senha, para imediato bloqueio de acesso;

VI - utilizar a chave de identificação e a senha de acesso para participar do pregão na forma eletrônica; e

VII - solicitar o cancelamento da chave de identificação ou da senha de acesso por interesse próprio.

Parágrafo único. O fornecedor descredenciado no Sicaf terá sua chave de identificação e senha suspensas automaticamente.

(....)"

24. **Observa-se nos autos a documentação que deve nortear a fase do planejamento da contratação** (1277715) **para a contratação de serviços, segundo dispõe o artigo 20 da IN MPDG n.º 05/2017. Dentre os documentos necessários, estão os estudos preliminares e o gerenciamento de riscos, a serem realizados pela equipe de planejamento especificamente designada para tanto**.

25. A propósito, cite-se os artigos da IN MPDG 05/2017 aplicáveis à hipótese:

"(...)

Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:

I - Estudos Preliminares;

II - Gerenciamento de Riscos; e

III - Termo de Referência ou Projeto Básico.

§ 1º As situações que ensejam a dispensa ou inexigibilidade da licitação exigem o cumprimento das etapas do Planejamento da Contratação, no que couber.

§ 2º Salvo o Gerenciamento de Riscos relacionado à fase de Gestão do Contrato, as etapas I e II do **caput** ficam dispensadas quando se tratar de:

a) contratações de serviços cujos valores se enquadram nos limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993; ou

b) contratações previstas nos incisos IV e XI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 3º As contratações de serviços prestados de forma contínua, passíveis de prorrogações sucessivas, de que trata o art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993, caso sejam objeto de renovação da vigência, ficam dispensadas das etapas I, II e III do caput, salvo o Gerenciamento de Riscos da fase de Gestão do Contrato.

§ 4º Os órgãos e entidades poderão simplificar, no que couber, a etapa de Estudos Preliminares, quando adotados os modelos de contratação estabelecidos nos Cadernos de Logística divulgados pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

§ 5º Podem ser elaborados Estudos Preliminares e Gerenciamento de Riscos comuns para serviços de mesma natureza, semelhança ou afinidade.

Seção I

Dos Procedimentos Iniciais para Elaboração do Planejamento da Contratação

Art. 21. Os procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação consistem nas seguintes atividades:

I - elaboração do documento para formalização da demanda pelo setor requisitante do serviço, conforme modelo do Anexo II, que contemple:

a) a justificativa da necessidade da contratação explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso;

b) a quantidade de serviço a ser contratada;

c) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e

d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação, observado o disposto no § 1º do art. 22;

II - envio do documento de que trata o inciso I deste artigo ao setor de licitações do órgão ou entidade; e

III - designação formal da equipe de Planejamento da Contratação pela autoridade competente do setor de licitações.

Art. 22. Ao receber o documento de que trata o inciso I do art. 21, a autoridade competente do setor de licitações poderá, se necessário, indicar servidor ou servidores que atuam no setor para compor a equipe de Planejamento da Contratação.

§ 1º A equipe de Planejamento da Contratação é o conjunto de servidores, que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros.

§ 2º Os integrantes da equipe de Planejamento da Contratação devem ter ciência expressa da indicação das suas respectivas atribuições antes de serem formalmente designados.

Art. 23. O órgão ou entidade poderá definir de forma diversa a formação de equipe responsável pelo Planejamento das Contratações quando contemplarem área técnica específica em sua estrutura, observadas as disposições desta Seção no que couber.

Seção II

Dos Estudos Preliminares

Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme as diretrizes constantes do Anexo III.

§ 1º O documento que materializa os Estudos Preliminares deve conter, quando couber, o seguinte conteúdo:

I - necessidade da contratação;

II - referência a outros instrumentos de planejamento do órgão ou entidade, se houver;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;

V - levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativas de preços ou preços referenciais;

VII - descrição da solução como um todo;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da solução quando necessária para individualização do objeto;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis;

X - providências para adequação do ambiente do órgão;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes; e

XII - declaração da viabilidade ou não da contratação.

§ 2º Os Estudos Preliminares devem obrigatoriamente conter o disposto nos incisos I, IV, VI, VIII e XII do parágrafo anterior.

§ 3º O órgão ou entidade deverá apresentar justificativas no próprio documento que materializa os Estudos Preliminares quando não contemplar quaisquer dos incisos de que trata o § 1º deste artigo;

§ 4º Nas contratações que utilizem especificações padronizadas, em atenção ao § 4º do art. 20, a equipe de Planejamento da Contratação produzirá somente os conteúdos dispostos nos incisos do § 1º deste artigo que não forem estabelecidos como padrão.

§ 5º Observado o § 2º deste artigo, nas contratações em que o órgão ou entidade for gerenciador de um Sistema de Registro de Preços (SRP), deve ser produzido um Estudo Preliminar específico para o órgão ou entidade com o conteúdo previsto nos incisos de I a XII, e outro para a formação da Ata contendo as informações dos incisos III, IV, V, VI, VII e VIII.

§ 6º Observado o § 2º deste artigo, nas contratações em que o órgão ou entidade for participante de um Sistema de Registro de Preços (SRP), a equipe de Planejamento da Contratação produzirá as informações dos incisos I, II, IV, IX, X, XI e XII, visto que as informações dos incisos III, V, VI, VII e VIII, considerando a totalidade da ata, serão produzidas pelo órgão gerenciador.

Seção III

Do Gerenciamento de Riscos

Art. 25. O Gerenciamento de Riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades:

I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;

II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;

III - tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;

IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e

V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

Parágrafo único. A responsabilidade pelo Gerenciamento de Riscos compete à equipe de Planejamento da Contratação devendo abranger as fases do procedimento da contratação previstas no art. 19.

Art. 26. O Gerenciamento de Riscos materializa-se no documento Mapa de Riscos.

§ 1º O Mapa de Riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:

I - ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;

II - ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;

III - após a fase de Seleção do Fornecedor; e

IV - após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

§ 2º Para elaboração do Mapa de Riscos poderá ser observado o modelo constante do Anexo IV.

Art. 27. Concluídas as etapas relativas aos Estudos Preliminares e ao Gerenciamento de Riscos, os setores requisitantes deverão encaminhá-los, juntamente com o documento que formaliza a demanda, à autoridade competente do setor de licitações, que estabelecerá o prazo máximo para o envio do Projeto Básico ou Termo de Referência, conforme alínea “c” do inciso I, do art. 21.

Parágrafo único. A Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão poderá estabelecer regras e procedimentos para elaboração do Plano Anual de Contratações do órgão ou entidade, que será registrado em sistema informatizado.

(...)"

26. **DA JUSTIFICATIVA DA RELAÇÃO ENTRE A DEMANDA PREVISTA E A QUANTIDADE DE SERVIÇO A SER CONTRATADA:**

27. O processo deve ser instruído com justificativa fundamentada dos quantitativos solicitados, por meio de dados objetivos que demonstrem o dimensionamento adequado da contratação, podendo ser apresentado documentos comprobatórios e outros meios que a Administração entenda suficientes. O quantitativo de serviço demandado deve se pautar no histórico de utilização pelas UFJ e UFCATS ou em dados demonstrativos da perspectiva futura da demanda.

28. **In casu, a Administração apresentou o** Demonstrativo Estimativa de Consumo individualizado UFJ e UFCAT (1277889).

29. **DOS REQUISITOS DA PESQUISA DE PREÇOS:**

30. **A Administração deverá observar o previsto na INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 20 DE ABRIL DE 2017, que alterou a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014**, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a **realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral:**

"O SECRETÁRIO DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 15, inciso X, do Anexo I do Decreto nº 8.818, de 21 de junho de 2016, resolve:

Art. 1º A Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, passa a vigorar com as seguintes alterações:

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

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico http://paineldeprecos.planejamento.gov.br;

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." (NR)
>
> Art. 2º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação."

31. **DO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA**

32. **O valor estimado do objeto da licitação deve vir demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado, a teor do que dispõe o Decreto nº 10.024/2019:**

> Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:
>
> (...)
>
> XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:
>
> a) **os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública**, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:
>
> (...)
>
> 2. **o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado**; e
>
> (...)
>
> Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:
>
> (...)
>
> III - **planilha estimativa de despesa**;

33. Em relação à presente contratação, registre-se que constam, no Estudo Preliminar, esclarecimentos/fundamentos de como a Administração chegou a valor estimado, senão vejamos:

> "(....)
>
> Foi realizada pesquisa de mercado utilizando a metodologia indicada na IN 05/2014, porém, não tendo sido localizada contratação semelhante através do painel de preços para o item Taxa de Administração sobre os valores das peças e serviços, optou-se pela realização de pesquisa com fornecedores, conforme prevê seu Inciso IV do art. 2°."

34. **ANÁLISE DO TERMO DE REFERÊNCIA**

35. Especificamente para as contratações de serviços, a utilização dos modelos da AGU é obrigatória, a teor da Instrução Normativa nº 5, de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, devendo a Administração apresentar as justificativas para eventuais alterações.

36. O TR destes autos não está certificado/não tomou por base o modelo atualizado da AGU, e eventuais modificações. Deve a Administração declarar se utilizou o modelo da AGU apontando as alterações realizadas ou justificar a não utilização dos modelos padronizados pela AGU:

> "INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 26 DE MAIO DE 2017
>
> ...

> 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.
>
> § 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 Cumpre ao setor requisitante a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, a quem caberá avaliar a pertinência de modificar ou não os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco, a depender da temporalidade da contratação, observado o disposto no art. 23."

37. **DA MINUTA DE EDITAL:**

38. A IN SEGES/MP nº 05/2017 determina que sejam utilizados os modelos de minutas padronizados de atos convocatórios e contratos da Advocacia-Geral União.

39. Ao que parece, a minuta de edital foi elaborada com base no modelo extraído do site da AGU, **porém deve a administração agir do mesmo modo indicado no parágrafo 33 acima.**

40. Reforçando, por ser oportuno, recomenda-se aos Gestores que, por razões de celeridade e segurança jurídica, eventuais alterações no Edital-modelo devem ser destacadas no texto, e se necessário, explicadas.

41. Ademais, *in casu,* constata-se a necessidade de serem realizadas algumas alterações e retificações, nos termos abaixo delineados, senão vejamos:

- **Edital:**

> **- O atual item 14.1 do edital não exige Garantia de Execução para a presente contratação, devendo, assim, a Administração justificar tal opção, uma vez que a garantia contratual visa assegurar o pleno cumprimento do Contrato Administrativo, assim como serve para garantir o pagamento de eventuais multas aplicadas ao contratado;**

42. **ANÁLISE DA MINUTA DE CONTRATO**

43. Verifica-se que a minuta de Contrato dos presentes autos tomou por base o modelo atualizado da AGU, **porém, do mesmo modo, deve ser declarado nos moldes indicado no paragrafo 33 do presente pronunciamento.**

44. **Todavia, deverá ser incluído no preâmbulo da minuta de Contrato (para fins de assinatura) o nome e qualificação completa do ordenador de despesa, com poderes para autorizar a mesma.**

45. **DA PUBLICAÇÃO DE AVISO**

46. **Observar o prazo definido para publicação, considerando a complexidade do objeto, em respeito aos princípios da publicidade e da transparência. Quanto à publicação, recomendo obediência ao disposto nos arts. 20/21 do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019 c/c inciso IV, §1º, do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, *verbis:***

> **"(...)**
>
> CAPÍTULO VIDA PUBLICAÇÃO DO AVISO DO EDITAL**Publicação**
>
> Art. 20. A fase externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio da publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação.
>
> Parágrafo único. Na hipótese de que trata o § 3º do art. 1º, a publicação ocorrerá na imprensa oficial do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação.
>
> **Edital**
>
> Art. 21. Os órgãos ou as entidades integrantes do Sisg e aqueles que aderirem ao Sistema Compras do Governo federal disponibilizarão a íntegra do edital no endereço eletrônico www.comprasgovernamentais.gov.br e no sítio eletrônico do órgão ou da entidade promotora do pregão.
>
> Parágrafo único. Na hipótese do § 2º do art. 5º, o edital será disponibilizado na íntegra no sítio eletrônico do órgão ou da entidade promotora do pregão e no portal do sistema utilizado para a realização do pregão.(...)"
>
> **"Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.**
>
> **§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:**

(...)

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; "

47. **DA CONCLUSÃO.**

48. 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, **reforçando a necessidade de realização da análise crítica a respeito da pesquisa de preços (art. 2º, § 4º da Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017), bem como a necessidade da comprovação nos autos, via certificação de servidor responsável de que os modelos utilizados são aqueles disponibilizados pela AGU, bem como justificar quaisquer alterações realizadas ou justificar a não utilização do modelo da AGU (Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Art. 29, § 1º).**

49. Destarte, à vista de todo o exposto e legislação mencionada, **condicionada ao atendimento pelos Gestores de todas as correções e/ou recomendações elencadas neste parecer, notadamente, as dos itens 21, 30, 35 a 44**, opina-se pela aceitação das minutas do edital e ata de registro de preços.

S.M.J. é o parecer.
Goiânia (GO), 12 de maio de 2020.

José Alves Marinho Filho
Procurador Federal

Magnífico Reitor,
De acordo com o parecer de fls. retro, que submeto a Vossa Magnificência, para apreciação.
Goiânia (GO), 12 de maio de 2020.

FRANCISCO ANTÔNIO NUNES
Procurador-Chefe

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23070010441202043 e da chave de acesso 0c8bc7fd

[1]CF/88, Art. 37, *caput*

[2]Meirelles, Hely Lopes, *in* Direito Administrativo Brasileiro, 35ª ed. Atualizada, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, pág. 89.

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 424721360 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO ANTONIO NUNES. Data e Hora: 12-05-2020 15:27. Número de Série: 17195892. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por JOSE ALVES MARINHO FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 424721360 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): JOSE ALVES MARINHO FILHO. Data e Hora: 12-05-2020 10:25. Número de Série: 17213523. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
