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

PARECER n. 00115/2021/CONS/PFUFG/PGF/AGU

NUP: 23070.041939/2020-58
INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAI
ASSUNTOS: EDITAL

EMENTA:CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE IMPRESSORA (OUTSOURCING), COM FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS, SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE IMPRESSÕES EFETIVAMENTE REALIZADAS, MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DOS EQUIPAMENTOS COM SUBSTITUIÇÃO DE PEÇAS,COMPONENTES E MATERIAIS UTILIZADOS NA MANUTENÇÃO E FORNECIMENTO DE INSUMOS ORIGINAIS, EXCETO PAPEL, PELO PRAZO DE 12 (DOZE) MESES, CONFORME CONDIÇÕES, QUANTIDADES E EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS NESTE EDITAL E SEUS ANEXOS. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO ELETRÔNICO. POSSIBILIDADE LEGAL. LEI Nº 10.520/2002. DECRETO Nº 10.024/2019, COM APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI Nº 8.666/1993. PELO PROSSEGUIMENTO, APÓS ADOÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES.

II - RELATÓRIO.

1. Cuida-se de processo destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de locação de impressora (outsourcing), com fornecimento de equipamentos, sistema de gerenciamento de impressões efetivamente realizadas, manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos com substituição de peças,componentes e materiais utilizados na manutenção e fornecimento de insumos originais, exceto papel, pelo prazo de 12 (doze) meses, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste edital e seus anexos

2. Os autos vieram a essa Procuradoria, por provocação da Divisão de Administração e Finanças da Superintendência do IBAMA/RN (DIAFI/RN), para emissão de parecer jurídico e eventuais recomendações que se fizerem necessárias. Fazem parte dos autos, os seguintes documentos:

Despacho COAD-REJ 1561896 Pedido de Serviço CERCOMP-REJ 1578176 Documento de Formalização de Demanda (DFD) CERCOMP-REJ 1578183 Indicação/Designação de Membro da Equipe COAD-REJ 1769275 Indicação/Designação de Membro da Equipe COAD-REJ 1769280 Solicitação de Orçamento Fornecedor Direto (1769304) E-mail de Solicitação de Orçamento (1769307) Orçamento Nasi Sousa Silva - ME (1769314) Orçamento T.F. Bertolucci Villas Boas Eireli (1769316) Orçamento Painel de Preços - Impressão (1769317) Orçamento Painel de Preços - multifuncional (1769319) Mapa Comparativo de Preços - 03 orçamentos (1769321) Relatório Consolidação das Pesquisas de Preços IN 73/2020 (1769322) Estudo Técnico Preliminar Digital (1769329) Gerenciamento de Riscos (1769344) Termo de Referência (1769365) Solicitação COAD-REJ 1769370 Solicitação COAD-REJ 1841098 Termo de Referência - Versão 02 (1848483) Solicitação COAD-REJ 1848485 Solicitação COAD-REJ 1849359 Termo de Referência -Versão 03 (1853761)

Solicitação COAD-REJ 1853763 Solicitação COAD-REJ 1864539 Autorização COAD-REJ 1884408 Designação de equipe de apoio e pregoeiro COAD-REJ 1893733 Designação de equipe de apoio e pregoeiro COAD-REJ 1893750 Designação de equipe de apoio e pregoeiro COAD-REJ 1893759 Designação de equipe de apoio e pregoeiro COAD-REJ 1893770 Solicitação COAD-REJ 1893917 PORTARIA nº 180/20 de 11/03/2020 Pregoeiro (1895746) PORTARIA nº 181/20 de 11/03/2020 Equipe de Apoio (1895748) Edital do PE 01/2021 (1895753) Relatório COAD-REJ 1900105 Declaração COAD-REJ 1900110 Despacho COAD-REJ 1900180

3. Era o que importava relatar, passo à apreciação.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - DA ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

4. 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...*".

5. Os doutrinadores do direito administrativo, dentre eles um dos mais célebres da literatura nacional, Hely Lopes Meirelles (Meirelles, Hely Lopes, *in* Direito Administrativo Brasileiro, 35ª ed. Atualizada, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, pág. 89) 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 impõe*."

6. Registre-se, preliminarmente, que as manifestações dessa Procuradoria, em hipóteses como a retratada nestes autos, restringem-se aos aspectos jurídicos do procedimento, não lhe sendo lícito imiscuir-se na oportunidade e conveniência que circunda a atividade administrativa.

7. De igual modo, a presente manifestação não se presta à análise de dados de natureza eminentemente técnica ou administrativa, e tem por base os dados que constam dos autos até a presente data. Consoante o disposto no art. 3º da Lei n.º 8.666/1993, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com o princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

8. Observa-se, portanto, que a Administração está adstrita à rigorosa observância da legalidade, quando da realização de procedimento licitatório, em todas as suas etapas, razão pela qual mister se faz verificar se o caso ora em análise está em conformidade com o que determina a legislação que rege a matéria.

9. No mais, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido

regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

10. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do procedimento.

11. Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

II.2 DA ADEQUAÇÃO DO OBJETO À MODALIDADE LICITATÓRIA – PREGÃO ELETRÔNICO

12. A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, instituiu no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, tendo o art. 2º, § 1º, desse diploma estabelecido a possibilidade de se realizar o pregão na modalidade eletrônica.

13. Por sua vez, o Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, prescreve:

> 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.

14. Nos termos do art. 3º do Decreto nº 10.024/2019, consideram-se bens e serviços comuns, os *"...bens cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado"*.

15. Feitas essas considerações, tem-se por adequada a modalidade de licitação indicada nos autos. O documento SEI 1895753, declara expressamente ser o objeto da pretendida contratação, de natureza comum.

II.3 DOS ATOS PREPARATÓRIOS DO PREGÃO

16. O procedimento administrativo foi aberto com a instauração de processo devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a solicitação de autorização para contratação. A administração da UFJ justificou a necessidade da contratação, bem como realizou a indicação do objeto, também justificando (termo de referência - SEI 1853761) e apresentou a pesquisa de preços para formação de preço médio a ser utilizado como referência para contratação almejada (1769322 e 1769321).

17. Quanto à fase preparatória do pregão, o art. 3º da Lei nº 10.520/2002 dispõe *in verbis:*

> Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:
>
> I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;
>
> II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

> III - os autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e
>
> IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

18. Ao compulsar os autos, observamos que há manifestação da COORDENAÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS - REGIONAL JATAÍ para determinar a abertura do procedimento licitatório, com autorização para sua realização na modalidade de pregão eletrônico - dotação orçamentária (1884408), conforme preceitua o Art. 13 do Decreto nº 10.024/2019.

19. A designação do pregoeiro e dos membros da comissão licitante foi demonstrada por meio de PORTARIA N.º 180/2020, DE 11 DE MARÇO DE 2020.(1895746).

20. Ainda quanto ao planejamento do pregão, o Decreto 10.024/2019 estabelece o seguinte:

> 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.

21. O Estudo Técnico preliminar e o termo de referência foram apresentados (1769329 e 1895753), sem, contudo, constar aprovação dos mesmos, conforme exigência do II, do Art. 14 do Decreto 10.024/2019, o que desde já **recomendamos** seja providenciado.

II.3.1 DO DIMENSIONAMENTO DO OBJETO

22. Para dimensionar o objeto do contrato e as necessidades da contratante, foi apresentada uma estimativa de cópias e impressões para o ano de 2021, devendo ser indicada no que fora baseado a suposta média de impressões. Conquanto cuide-se de critério de natureza técnica e administrativa, a cargo dos setores responsáveis e, portanto, questão alheia à apreciação da Procuradoria, cumpre registrar que os dados apresentados, devem refletir a realidade, expondo o uso que razoavelmente se espera dos referidos equipamentos.

II.3.2 DA FUNDAMENTAÇÃO QUANTO À ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO

23. A fundamentação quanto à contratação e especificação, como dito, diz respeito a questões de natureza técnica e administrativa, estranha à atividade da procuradoria. Não obstante, para não se correr riscos de pecar por fundamentação inadequada para justificar a contratação, o que passa a ser uma questão de legalidade, **recomendamos** que a Administração melhor esclareça a necessidade de exigir máquinas novas, sem uso anterior.

24. É evidente que para prestação dos serviços sejam utilizadas máquinas que atendam às necessidades da Autarquia, mediante utilização de tecnologia adequada, inclusive no tocante ao uso racional e sustentável de insumos, e energia elétrica. Porém, ainda que não se trate de máquinas sem uso anterior, em tese, se atendidos os requisitos técnicos previstos no edital, dentre os quais os relativos à prevenção, reparos e substituições de peças e equipamentos defeituosos, não estaria justificada a exigência de impressoras sem uso anterior.

25. **Faz-se tal registro, por se tratar de requisito com potencial de reduzir a competitividade da licitação**, e, portanto aos princípios condicionantes do pregão na forma eletrônica da sem indicação de uma vantagem operacional explícita para Administração,

II.3.3 ADOÇÃO DE CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

26. É de extrema relevância que a autoridade assessorada sempre observe, na contratação, as diretrizes de sustentabilidade ambiental. Com efeito, as contratações da Administração Pública deverão contemplar os critérios da sustentabilidade ambiental, tendo por fundamento, a Constituição Federal, a Lei nº 8.666, de 1993, compromissos internacionais assumidos pelo Estado Brasileiro, e outras legislações pertinentes, sem perder de vista os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

27. Nesse sentido, a Lei nº 12.187 de 29/11/2009 – Política Nacional sobre Mudança do Clima adotou o uso do poder de compra do Estado como um importante instrumento para implementar a política de mudanças climáticas, regulamentada pelo Decreto nº 7.404, de 23/12/2010.

28. Por outro lado, nos termos do art. 1º da Instrução Normativa SLTI/MPOG n° 1, de 19/01/2010, "as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias primas".

29. Compulsando os autos, não se observa qualquer demonstração de que a minuta do termo de referência e do edital tenham qualquer direcionamento relacionado ao cumprimento das exigências de sustentabilidade ambiental à contratação em análise. Assim sendo, **recomendamos** a alteração das minutas do termo de referência e do edital, de modo a contemplar as obrigações pertinentes, nos termos da legislação de regência, a serem observadas pelas empresas interessadas em participar do certame, no que diz respeito aos aspectos de sustentabilidade.

30. **Recomenda-se**, de modo especial, sejam inseridas as determinações e cláusulas constantes no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, 3ª edição, de abril de 2020 (material em anexo), elaborado da AGU, nos tópicos que tratam especificamente da contratação de bens ou serviços de informática e automação, com destaque para as exigências relativas às obrigações da contratada na contratação de serviços de *outsourcing* de impressão (p. 190/198).

II.3.4 DA MINUTA DO TERMO DE REFERÊNCIA, DO EDITAL e DO CONTRATO

31. Segundo informação inserida no Doc. SEI 1848485, a minuta do edital e Termo de Referência foram extraídos de modelo disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, o que está de acordo com as orientações gerais da AGU para fins de instrução da fase interna dos procedimentos licitatórios das entidades por ela representadas.

32. É preciso, no entanto, realizar a adequação do edital às orientações expostas na presente manifestação, sobretudo ao que foi sugerido acima, o que desde já se **recomenda**.

33. Idêntica **recomendação** se faz em relação ao termo de referência, que deve ser readequado quanto ao objeto e justificativas da contratação, após as providências recomendadas acima (se for o caso), além de efetuadas as inserções cabíveis, quanto aos critérios de sustentabilidade ambiental, tratados no item II.3.3.

34. Na minuta do termo de referência se fez constar o valor de referência por página impressa ou copiada, bem como o total estimado da contratação, e conforme o disposto no Art. 15 do Decreto 10.024/2019, que preceitua que o valor máximo aceitável para contratação, se não constar expressamente do edital, possuirá caráter sigiloso:

> 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.

35. Vê-se na Minuta do Edital subitem 1.1, que o valor máximo aceitável está indicado.

36. A minuta do contrato também segue um modelo disponibilizado pela AGU (1900105), que se reporta ao termo de referência no que toca às responsabilidades da contratada e sanções por descumprimento de cláusulas contratuais.

III.3.5 DA PESQUISA MERCADOLÓGICA

37. Para alcançar um valor referencial adequado aos preços praticados pelo mercado, deve a Administração valer-se de pesquisa mercadológica, atualmente regida pela INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 73, DE 5 DE AGOSTO DE 2020, do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão.

> Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
>
> § 1º O disposto nesta Instrução Normativa não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia de que trata o Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013.
>
> § 2º Os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar os procedimentos para realização de pesquisa de preço de que trata esta Instrução Normativa.
>
> § 3º Para aferição da vantajosidade das adesões às atas de registro de preços, deverá ser observado o disposto nesta Instrução Normativa.
>
> Definições
>
> Art. 2º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se:
>
> I - preço estimado: valor obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados, podendo desconsiderar, na sua formação, os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados;
>
> II - preço máximo: valor de limite que a administração se dispõe a pagar por determinado objeto, levando-se em consideração o preço estimado, os aspectos mercadológicos próprios à negociação com o setor público e os recursos orçamentários disponíveis; e
>
> III - sobrepreço: preço contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado.
>
> CAPÍTULO II
>
> ELABORAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS
>
> Formalização
>
> Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:
>
> I - identificação do agente responsável pela cotação;
>
> II - caracterização das fontes consultadas;
>
> III - série de preços coletados;
>
> IV - método matemático aplicado para a definição do valor estimado; e
>
> V - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável.
>
> Critérios
>
> Art. 4º Na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, formas de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso.
>
> Parâmetros

Art. **5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não**:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprecos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

§1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereço e telefone de contato; e

d) data de emissão.

III - registro, nos autos da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.

Metodologia

Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.

§ 2º Para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 3º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 4º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovado pela autoridade competente.

CAPÍTULO III

REGRAS ESPECÍFICAS

Inexigibilidade de licitação

Art. 7º Os processos de inexigibilidade de licitação deverão ser instruídos com a devida justificativa de que o preço ofertado à administração é condizente com o praticado pelo mercado, em especial por meio de:

I - documentos fiscais ou instrumentos contratuais de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, emitidos no período de até 1 (um) ano anterior à data da autorização da inexigibilidade pela autoridade competente;

II - tabelas de preços vigentes divulgadas pela futura contratada em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, contendo data e hora de acesso.

> §1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.
>
> §2º Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o caput pode ser realizada com objetos de mesma natureza.
>
> §3º Caso a justificativa de preços aponte para a possibilidade de competição no mercado, vedada está a inexigibilidade.
>
> § 4º O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, às hipóteses de dispensa de licitação, em especial as previstas nos incisos III, IV, XV, XVI e XVII do artigo 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
>
> Contratações de itens de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC
>
> Art. 8º As estimativas de preços de itens constantes nos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas, publicados pela Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, deverão utilizar como parâmetro máximo o Preço Máximo de Compra de Item de TIC - PMC-TIC, salvo se a pesquisa de preços realizada resultar em valor inferior ao PMC-TIC.
>
> Contratação de serviços com dedicação de mão de obra exclusiva
>
> Art. 9º Na pesquisa de preço relativa às contratações de prestação de serviços com dedicação de mão de obra exclusiva, aplica-se o disposto na Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, observando, no que couber, o disposto nesta Instrução Normativa.
>
> CAPÍTULO IV
>
> DISPOSIÇÕES FINAIS
>
> Orientações gerais
>
> Art. 10. O preço máximo a ser praticado na contratação poderá assumir valor distinto do preço estimado na pesquisa de preços feita na forma desta Instrução Normativa.
>
> § 1º É vedado qualquer critério estatístico ou matemático que incida a maior sobre os preços máximos.
>
> § 2º O preço máximo poderá ser definido a partir do preço estimado na pesquisa de preço, acrescido ou subtraído de determinado percentual, de forma justificada.
>
> § 3º O percentual de que trata o § 2º deve ser definido de forma a aliar a atratividade do mercado e a mitigação de risco de sobrepreço.
>
> Revogação
>
> Art. 11. Ficam revogadas:
>
> I - Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014;
>
> II - Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014; e
>
> III - Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017.
>
> Vigência
>
> Art. 12. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.
>
> Parágrafo único. Permanecem regidos pela Instrução Normativa nº 5, de 2014, todos os procedimentos administrativos autuados ou registrados até a data de entrada em vigor desta norma, incluindo contratações e eventuais renovações ou prorrogações de vigências respectivas.

38. Embora o parágrafo segundo do Art. 5º da referida Instrução Normativa admita a utilização de um ou mais parâmetros adotados, em homenagem ao disposto no parágrafo primeiro do mesmo dispositivo, é recomendável que a Administração, quando for o caso, justifique, ainda que brevemente, a razão pela qual não utilizou os parâmetros priorizados, quais sejam, os dispostos nos incisos I e II do Art. Art. 5º da IN 73, DE 5 DE AGOSTO DE 2020.

39. Ademais, embora não seja exigível, sugere-se que a pesquisa de mercado, sempre que possível, não seja restrita a um único parâmetro, conforme recomendação do Tribunal de Contas da União, exarada no item 9.2.1 do Acórdão 2.816/2014, reiterado no Acórdão nº 1.445/2015, *in verbis:*

> 9.2. **recomendar** à **Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão**, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional

> do Ministério Público, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União que:
>
> 9.2.1. **orientem os órgãos, entidades e secretarias administrativas que lhe estão vinculados ou subordinados** sobre as **cautelas a serem adotadas no planejamento de contratações de empresas para prestação de serviços de organização de eventos**, de modo a **não restringir a pesquisa de preços às cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando também outros parâmetros, conforme previsto no art. 2º da IN SLTI/MP 5/2014**, c/c o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993; (grifos no Acórdão 1.445/2015)

40. É importante que se atente para que tal consulta se dê nos moldes do Termo de Referência, considerando exatamente as especificações do objeto, a fim de preservar a fidelidade dos preços pesquisados em relação à aquisição almejada. Excepcionalmente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores, mediante justificativa da autoridade competente.

41. Insta destacar que as diligências concernentes à pesquisa de preços não se resumem à simples anexação de orçamentos das empresas nos autos, cabendo ao responsável a análise detida de cada proposta, não apenas sob seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação, etc.), como do seu teor. É de bom alvitre alertar ao órgão para a importância da congruência entre os preços das propostas, considerando que eventuais valores desarrazoados ou evidentemente inexequíveis podem distorcer os resultados das pesquisas efetuadas, de maneira que cumprirá ao órgão o discernimento sobre os orçamentos efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais.

42. No caso dos autos, foram acostadas pesquisas extraídas do painel de preços do governo federal, **que devem ser referentes a contratações efetuadas a menos de 180 dias (***se for o caso realizar nova pesquisa***)**, em conformidade, portanto, com a Instrução Normativa 73, DE 5 DE AGOSTO DE 2020, ao que ressalvamos que a avaliação de similitude das especificações dos contratos pesquisados em relação à contratação em curso é atribuição da contratante e não deste órgão de consultoria e assessoramento jurídico.

III.5 DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

43. Para contratação dos serviços que constituem o objeto do procedimento licitatório em análise, se faz necessária a declaração de disponibilidade orçamentária e financeira, com a indicação das respectivas rubricas, nos termos do art. 21, IV do Decreto 3555/2000, cumulado com o Art. 8º, V do Decreto 10.024/2019, que trata do pregão de regulamentar "*... a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal."*; e, ainda, em conformidade com o que dispõem o Art. 38 da Lei 8.666/93, e o Art. 16 da LC 101/2000.

44. No caso dos autos, a nota de crédito informando a disponibilidade orçamentária para contratação almejada foi acostada aos autos (1884408), em documento assinado pela Coordenação de Administração e Finanças/UFJ, de modo que entendemos preenchido tal requisito.

IV - CONCLUSÃO

45. No caso do edital de licitação, sem prejuízo da necessidade de a autoridade competente averiguar o cumprimento das diretrizes, desenvolvidas nos itens retro, para a instrução do procedimento e a elaboração do edital de licitação, algumas providências e alterações são cabíveis, lembrando que, em relação às diretrizes referentes à adequada caracterização dos objetos (não inclusão de excessivo detalhamento de modo a evitar o direcionamento da licitação, ressalvada fundamentação técnica); à especificação dos bens sem a indicação da marca (admissão se precedida de justificativa técnica de ser a única que atende aos interesses ou caso seja indicativa da qualidade do material); à escolha da aquisição por itens ou lotes (estudo demonstrativo da vantajosidade da licitação em lotes); à motivação pelo órgão gerenciador de eventual previsão editalícia de adesão à ata por órgãos ou entidades não participantes dos procedimentos iniciais; à indispensabilidade de parecer técnico, elaborado por pessoal especializado, que explicite as razões para a eventual apresentação de certificado de produto (emitido por qualquer entidade acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Inmetro); à impropriedade da inclusão de cláusulas contendo exigências restritivas ao caráter competitivo (laudo de laboratório específico; comprovação de que o licitante possui em seu quadro de pessoal engenheiro responsável com registro no CREA; acessórios/peças; apresentação de declaração de credenciamento das empresas distribuidoras junto às empresas

detentoras do registro dos produtos; e número certo de atestados); à exigência de amostras (restrita à fase de classificação das propostas somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar); aos limites para efeito de habilitação dos interessados (restrita aos limites fixados na Lei 8666/93); à habilitação de licitantes não previamente cadastrados no SICAF (possibilidade); e à inexistência de impeditivo legal para participação dos interessados com sócios em comum (verificação do prejuízo à isonomia e à competitividade da licitação); a jurisprudência do TCU, transcrita no item retro, auxilia no melhor entendimento e aplicação.

46. **No presente procedimento**, conferir e/ou sanear: **a**) acolhimento das condições, sempre que possível, impostas à compra e, se for a hipótese de sistema de registro de preços, ajustar e devolver à Procuradoria para nova avaliação (Lei nº 8.666/1993, art. 15); **b**) pesquisa de preços no mercado, observados os parâmetros legais (Lei nº 8.666/1993, arts. 15, III e V, e §§ 1º e 6º, e 43, IV; Decreto nº 10.024/2019, art. 39, *caput;* e **Instrução Normativa n. 73/2020 da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da economia**; **c**) medidas relativas à fase preparatória do pregão eletrônico, inclusive o estudo técnico preliminar ***(instrução normativa nº 40, de 22 de maio de 2020)***, o termo de referência e seus elementos, e a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (Decreto nº 10.024/2019, art. 8º); **d**) previsão de recursos orçamentários (Lei nº 8.666/1993, art. 14; e Decreto nº 10.024/2019, art. 8º, IV); e **e**) assinatura em todos os atos administrativos, principalmente a autorização da abertura de licitação, o termo de referência e sua aprovação, e a previsão de recursos orçamentários.; f) Certificar o uso de modelos da AGU g) **utilizar os modelos de lista de verificação em conformidade com a orientação da AGU** (https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-licitacoes-e-contratos/listas-de-verificacao) (SEI 1633756)

47. **No edital de licitação**, checar e/ou satisfazer os seguintes pontos: **a**) compatibilização às hipóteses de cabimento do sistema de registro de preços e às modalidades de licitação aceitáveis, bem como a motivação pelo órgão gerenciador de eventual previsão editalícia de adesão à ata por órgãos ou entidades não participantes dos procedimentos iniciais (Lei nº 8.666/1993, art. 3º; e Decreto nº 7.892/2013, arts. 3º, 4º e 7º, *caput*, 9º, III, *in fine*, e 22 e seus §§); **b**) dados do preâmbulo, indicações obrigatórias, dentre eles o orçamento estimado em planilhas, e anexos (Lei nº 8.666/1993, art. 40); **b1**) obrigatoriedade da divulgação no edital do preço de referência quando utilizado como critério de aceitabilidade dos preços; **c**) adequada caracterização dos objetos (Lei nº 8.666/1993, art. 14); **d**) enquadramento dos produtos na definição dos bens e serviços comuns e serviços comuns de engenharia (Decreto nº 10.024/2019, arts. 1º, *caput*, e 3º II); **e**) especificação dos bens sem a indicação da marca (Lei nº 8.666/1993, art. 15, § 7º, I); **f**) **divisão da quantidade total do item em lotes desde que motivada** (Decreto nº 7.892/2013, art. 8º); **g**) 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 nº 10.024/2019, arts. 21, 22 e 48); **h**) repercussão, acompanhada da motivação, em razão do tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, no (a): **h1**) participação exclusiva ou não das microempresas e empresas de pequeno porte (Decreto nº 8.538/2015, arts. 6º e 9º); **h2**) reserva de cota quando da aquisição de bens de natureza divisível para as microempresas e empresas de pequeno porte, quando for o caso (Decreto nº 8.538/2015, arts. 8º e 9º); **h3**) afastamento da participação exclusiva e da reserva de cota, quando for o caso (Decreto nº 8.538/2015, art. 10); **h4**) habilitação (Decreto nº 8.538/2015, arts. 3º e 4º); **h5**) julgamento das propostas (Decreto nº 8.538/2015, art. 5º); **i**) prazo de validade das propostas (Decreto nº 10.024/2019, art. 48, § 3º); **j**) 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 10.024/2019, art. 7º, *caput*; e Decreto nº 7.892/2013, art. 7º, *caput* e § 1º); **k**) critérios objetivos e fatores a considerar no julgamento das propostas, para a definição do melhor preço, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e qualidade as diretrizes do plano de gestão de logística sustentável, ainda, se for o caso, o dever de comprovar o registro ou inscrição dos bens no órgão competente de acordo com a legislação que o envolve, além da exigência da apresentação de amostras somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar (Decreto nº 10.024/2019, art. 7º, parágrafo único); **l**) veiculação dos critérios de sustentabilidade ambiental (Lei nº 8.666/1993, art. 3º, *caput*; e Instrução Normativa SLTI/MP 1/2010, arts. 2º e 5º); **m**) redução dos preços dos demais licitantes ao valor da proposta do licitante mais bem classificado (Decreto nº 7.892/2013, art. 10); **n**) documentação exigível para habilitação e meios comprobatórios (Lei nº 8.666/1993, arts. 27 a 33; Decreto nº 10.024/2019, art. 40 e parágrafo único; e Instrução Normativa SEGES/MP 3/2018, arts. 4º, *caput*, 4º, *caput*, e 21 a 29); **n1**) 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; **n2**) 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); **o**) faculdade de saneamento de erros ou falhas no julgamento da habilitação e das propostas (Decreto nº 10.024/2019, arts. 8º, alínea "h", 17, VI e 47); **p**) direito ao pedido de esclarecimentos e impugnação do edital de licitação (Decreto nº 10.024/2019, arts. 23 e 24); **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; e Decreto nº 7.892/2013, art. 15); **r) sanções aplicáveis na inexecução total ou parcial do contrato (Lei nº 8.666/1993,** arts**. 86 a 88; e Decreto nº 10.024/2019, art. 49); 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 10.024/2019, art. 50).

48. **Na ata de registro de preços**, igualmente a orientação do parágrafo anterior, acrescido, se for o caso: **a**) prazo de validade e vedação de acréscimos nos quantitativos fixados na ata (Decreto nº 7.892/2013, art. 12); **b**) assinatura da ata e contratação com fornecedores registrados (Decreto nº 7.892/2013, arts. 13 a 16); **c**) revisão e cancelamento dos preços registrados (Decreto nº 7.892/2013, arts. 17 a 21); e **d**) utilização da ata por órgão ou entidades não participantes (Decreto nº 7.892/2013, art. 22 e seus §§).

49. **No contrato,** o necessário atendimento das normas do artigo 55 da Lei Editalícia.

50. 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.

51. Diante do exposto, desconsiderados os aspectos técnicos, financeiros e condizentes a juízos de oportunidade e conveniência, **opinamos pela viabilidade do prosseguimento do presente processo de licitação, desde que observadas as recomendações e condicionantes expostas na presente manifestação.**

S.M.J. é o parecer.

Goiânia (GO), 2 de março de 2021.

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), 2 de março de 2021.

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) 23070041939202058 e da chave de acesso b8c366c7

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 584823321 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): JOSE ALVES MARINHO FILHO. Data e Hora: 02-03-2021 09:33. Número de Série: 17213523. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

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 584823321 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO ANTONIO NUNES. Data e Hora: 02-03-2021 11:00. Número de Série: 17195892. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
