

PARECER n. 00068/2018/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU

NUP: 23125.006028/2018-87

INTERESSADOS: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ - UNIFAP

ASSUNTOS: LICITAÇÕES, CONTRATOS E PATRIMÔNIO

EMENTA:

1. Administrativo. Licitações. Pregão Eletrônico. SRP.
2. Contratação de Empresa Especializada em Serviços de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva nos Campi ad UNIFAP. Análise do Termo de Referência.
3. Recomendações.

Magnífica Reitora,

1. Trata-se dos procedimentos preparatórios de Registro de Preços para futura contratação de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva, nos Campi da UNIFAP.

2. Iniciam os autos pelo DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DE DEMANDA Nº 9/2018 - PREFEITURA - 26 de Fevereiro de 2018, fls 03, no qual a AEEA/UNIFAP apresenta a justificativa da necessidade da contratação de serviço terceirizado; a quantidade de serviço a ser contratada; previsão de início; e indicação dos membros da equipe de planejamento da contratação de empresa especializada em serviços de manutenção predial preventiva e corretiva nos Campi da UNIFAP. Portaria de nomeação dos membros, fls 09.

3. Consta dos autos, no que interessa à análise:

a) Plano de Estudo Preliminar para contratação por Pregão Eletrônico para Registro de Preços, fls 10-51. Mapa de Riscos, fls 52-55;

b) Termo de Referência de Registro de Preços para futura contratação de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva, nos Campi da Universidade Federal do Amapá, Campus Marco Zero (município de Macapá/AP), Campus Santana (município de Santana/AP), Campus Binacional (município de Oiapoque/AP), Campus Mazagão (município de Amapá/AP), Campus Laranjal do Jari (município de Tartarugalzinho/AP) e Campus Calçoene (município de Calçoene/AP), fls 56-69. Anexo I - Planilha de Serviços, fls 70-121;

c) Novas cópias de Estudo Preliminar, Mapa de Risco e Termo de Referência com Anexo (Planilha de Serviços), juntadas pela DIAMANUT, fls 122-182. Anexos zipados com 61 páginas em visualização indisponível.

d) Anexos revisados pela DIAMANUT (Estudo Preliminar, Mapa de Risco, Anexo I - Termo de Referência, Anexo II - Planilha de serviços, Anexo III - Modelo de ordem de serviço, Anexo IV - Atestado de vistoria, Anexo V - Declaração de que não emprega menor de idade, Anexo VI - Declaração de ME ou EPP, Anexo VII - Declaração de elaboração independente de proposta,

Anexo VIII - Modelo declaração de contratos firmados com a iniciativa privada e a Administração Pública e Anexo X - Modelo de planilha de BDI), fls 184-275.

4. Vêm os autos à PFE-UNIFAP/PGF/AGU, para análise e parecer.

É o relatório. Opino:

5. Trata-se de processo exclusivamente em meio eletrônico, constando de arquivo em PDF tramitando pelo SIPAC/UNIFAP, com 278 páginas (e mais anexos zipados), o que dificulta sobremaneira a análise e a necessária segurança da organização dos autos. Ademais, a colocação de anexos não numerados e em separado, conflita com as normas de processamento.

6. O fato é que o processo administrativo, ainda que eletrônico, deve observar as normas que lhes são pertinentes, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes. No caso do processo exclusivamente eletrônico, deve ser obedecida a normatização estabelecida na Portaria Interministerial nº 1677, de 7 de outubro de 2015.

Art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993: O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: [...]

ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 2, DE 1º DE ABRIL DE 2009

Texto Enunciado: "OS INSTRUMENTOS DOS CONTRATOS, CONVÊNIOS E DEMAIS AJUSTES, BEM COMO OS RESPECTIVOS ADITIVOS, DEVEM INTEGRAR UM ÚNICO PROCESSO ADMINISTRATIVO, DEVIDAMENTE AUTUADO EM SEQUÊNCIA CRONOLÓGICA, NUMERADO, RUBRICADO, CONTENDO CADA VOLUME OS RESPECTIVOS TERMOS DE ABERTURA E ENCERRAMENTO." INDEXAÇÃO: PROCESSO ADMINISTRATIVO. INSTRUÇÃO. AUTUAÇÃO. SEQUÊNCIA CRONOLÓGICA. NUMERAÇÃO. RUBRICA. TERMO DE ABERTURA. TERMO DE ENCERRAMENTO.

REFERÊNCIA: art. 38, caput, e 60 da Lei no 8.666, de 1993; art. 22 da Lei 9.784, de 1999; Portarias Normativas SLTI/MP no 05, de 2002 e 03, de 2003; Orientações Básicas sobre Processo Administrativo do NAJ/PR; Decisão TCU 955/2002-Plenário e Acórdãos TCU 1300/2003-Primeira Câmara, 216/2007-Plenário, 338/2008-Plenário. [...] Aplicáveis ainda, a Portaria Normativa SLTI/MPOG nº 5, de 2002 (no caso de órgãos integrantes do SISG) e Portaria Normativa MD nº 1243, de 2006 (para os órgãos militares), que também dispõem sobre procedimentos gerais referentes à gestão de processos, sendo recomendável também que o consulente verifique se há disciplina própria reguladora no âmbito de seu órgão.

7. Quanto à análise solicitada, convém destacar inicialmente que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos e informações

constantes nos autos até o presente momento, porquanto, conforme é de elemental percepção, aos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal comete prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nos aspectos de oportunidade e conveniência das entidades representadas, nem analisar aspectos de natureza técnica-administrativa.

7. Serão considerados na presente análise o Termo de Referência e anexos constantes das fls 184-275, dados pela Administração como revisados. O Termo de Referência (§2º do art. 9º do Decreto nº 5.450/05) é o documento que deverá conter as informações e os elementos técnicos necessários para assegurar a viabilidade da contratação, sobretudo em relação à avaliação do custo, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia e suprimento, e o prazo da execução do contrato. Tal documento deverá ser aprovado motivadamente pela autoridade competente (art. 9º, inc. II do Decreto nº 5.450, de 2005).

8. Nos termos do art. 29 da Instrução Normativa n.º 5, de 26 de maio de 2017, do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES/MP), o presente modelo deverá ser utilizado no que couber. Para as alterações, deve ser apresentada justificativa, nos termos do art. 29, §1º da referida IN. Assim, a Administração deve consignar nos autos que foi utilizada a minuta padrão da AGU, destacando as alterações necessárias.

9. No presente caso, trata-se de contratação de serviços de manutenção predial terceirizada para os *campi* da UNIFAP, logo, desde que declarada pela Administração a essencialidade, a necessidade pública permanente e contínua, e a natureza comum do serviço pretendido, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520, de 2002, julga-se adequada a opção do órgão pela contratação mediante pregão eletrônico.

10. Especificamente quanto ao tema de serviços terceirizados, é pertinente recomendar a observância da Instrução Normativa 05/2017, a saber:

"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."

(...)

Dos Serviços com Regime de Dedicção Exclusiva de Mão de Obra

Art. 17. Os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que o modelo de execução contratual exija, dentre outros requisitos, que:

I - os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços;
II - a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e
III - a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

(...)

Art. 18. Para as contratações de que trata o art. 17, o procedimento sobre Gerenciamento de Riscos, conforme especificado nos arts. 25 e 26, obrigatoriamente contemplará o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada.

§ 1º Para o tratamento dos riscos previstos no caput, poderão ser adotados os seguintes controles internos:

I - Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação, conforme disposto em Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; ou
II - Pagamento pelo Fato Gerador, conforme disposto em Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

§ 2º A adoção de um dos critérios previstos nos incisos I e II do parágrafo anterior deverá ser justificada com base na avaliação da relação custo-benefício.

§ 3º Só será admitida a adoção do Pagamento pelo Fato Gerador após a publicação do Caderno de Logística a que faz referência o inciso II do § 1º deste artigo.

§ 4º Os procedimentos de que tratam os incisos do § 1º deste artigo estão disciplinados no item 1 do Anexo VII-B.

Art. 19. As contratações de serviços de que tratam esta Instrução Normativa serão realizadas observando-se as seguintes fases:

I - Planejamento da Contratação;

II - Seleção do Fornecedor; e

III - Gestão do Contrato. Parágrafo único. O nível de detalhamento de informações necessárias para instruir cada fase da contratação deverá considerar a análise de risco do objeto contratado.

11. Quanto ao Sistema de Registro de Preços, o art. 11 da Lei nº 10.520, de 2002 admitiu a utilização do Pregão para a efetivação do registro de preços para eventual contratação de bens e serviços comuns. No mesmo sentido o art. 3º do Decreto nº 7.892, de 2013, que regulamenta o SRP, que inclusive enumera nos incisos I a IV, as situações nas quais deverá ser adotado, preferencialmente, o Sistema de Registro de Preços. Tais hipóteses não são exaustivas, dependendo a utilização de referido sistema mais do atendimento ao interesse público do que do enquadramento preciso em uma delas, consoante PARECER Nº 125/2010/DECOR/CGU/AGU, aplicável à espécie, embora pretérito ao Decreto, que entendeu cabível a utilização do sistema sob o fundamento de contingenciamento orçamentário, por exemplo.

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

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

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

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

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

11. Indica a Administração as hipóteses em que se enquadra o pretendido registro de preços (incisos II, III, e IV), porquanto se trata de contratação para atendimento de demanda de oito campi. De fato, é obrigatório o esclarecimento porque a contratação de serviços continuados via Sistema de Registro de Preços somente torna-se viável quando há o efetivo enquadramento da situação pretendida em uma das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto, pois sendo o rol taxativo não se admite a ampliação de seu espectro a fim de abranger hipóteses não previstas em norma.

11. A Administração justifica a contratação com a inexistência do serviço nos quadros da Instituição (serviços não inerentes às categorias do plano de cargos da IFES); com a constante expansão das atividades finalísticas; a idade e o estado de conservação dos prédios, exigindo solicitações variáveis do serviço, dentro da unidade de medida prevista em contrato.

12. A licitação será por lotes (quatro lotes: serviços de manutenção civil; de sistemas de combate a incêndio; de forros e coberturas; e elétrica, no valor total de R\$6.111.358,15). A divisão em lotes é justificada pela Administração por se tratar de serviços complementares e indissociáveis, uma vez que uma mesma empresa deve ter sob sua liderança todos os profissionais de manutenção, sob pena de não responder adequadamente aos chamados, incluindo sua responsabilidade técnica, coordenando todas as ações necessárias ao atendimento.

13. O TR já traz os preços estimados dos itens individualizados, assim como o de cada lote. A individualização do preço no Termo de Referência somente se justifica caso utilizado o preço de referência como critério de aceitação de propostas. O Edital deverá firmar claramente que a disputa será por lote, mas o licitante deverá ofertar preço para cada item. Recomendo ainda corrigir a tabela do item 1.3.5. (TOTAL).

14. 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...), 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.

15. Outrossim, caso seja possível, é recomendável que sejam consultados os preços constantes do Subsistema de Preços Praticados – SISPP, registra os preços praticados nas contratações governamentais, com vistas a subsidiar o gestor público na estimativa de valores de contratações futuras, que poderão ser utilizados como parâmetros de valores estimados para a realização de licitações.

16. Com relação aos parâmetros de pesquisa de preço, recomenda-se observar especialmente os termos do art. 2º da Instrução Normativa 05/14 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, priorizando os incisos I e II, e esclarecendo nos autos a metodologia utilizada.

17. Quanto as demais orientações em relação à elaboração do edital, firmamos que é de extrema relevância que a autoridade assessorada sempre observe as diretrizes de sustentabilidade ambiental e critérios que devem ser exigidos na contratação de serviços, quando couber, e que devem constar dos respectivos editais.

18. Ressaltamos a necessidade que junte aos autos a autorização para abertura da licitação devidamente assinada pela autoridade competente, que decorre da exigência do art. 30, inc. V do Decreto nº 5.450, de 2005.

19. Como se trata de licitação para Registro de Preços, a declaração de disponibilidade poderá ser postergada para o momento anterior à assinatura do contrato, conforme prevê a orientação normativa AGU 20, de 1º de Abril de 2009, complementada pela redação do art. 7º, §2º do Decreto 7.892/2013, (*Na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato*), devendo o responsável zelar pelo seu atendimento.

20. Sendo obrigatória a declaração de que o objeto é comum para fins de adoção do pregão eletrônico, cumpre firmar que cabe ao ordenador da despesa elaborar referido documento, juntando-o aos autos.

21. Da mesma forma, à vista da pesquisa de preços apresentada, caberá à unidade assessorada certificar a compatibilidade dos preços com os de mercado, inclusive se adotada a referência da Administração Pública.

22. Recomenda-se que, como se trata de processo eletrônico, a Administração providencie uma forma viável para adoção do *check-list* cabível (disponibilizado no sítio da Advocacia-Geral da União: "http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/159171"), a

partir do qual poderá ser identificada a presença dos documentos e informações necessários.

23. Recomendamos que a Administração certifique-se quanto à não incidência de qualquer das hipóteses do art. 10º do Decreto nº 8.538, de 06 de outubro de 2015, o que importaria, como consequência, o afastamento do tratamento diferenciado e a abertura da competição a todas as empresas interessadas, independentemente de seu porte. E da mesma forma a atenção às disposições específicas sobre a contratação de cooperativas que a Instrução Normativa nº 05/2017 traz nos artigos 10º a 13º.

24. Dado o que prescreve o art. 62, caput e § 4º, da Lei nº 8.666/93, tem-se que a confecção prévia da minuta de contrato, para posterior assinatura, é obrigatória para contratação de serviços terceirizados, ainda mais por considerar o complexo de obrigações para as partes. A minuta de contrato a ser incluída deve atender aos requisitos dos arts. 54 e, mormente, 55, da Lei nº 8.666/93.

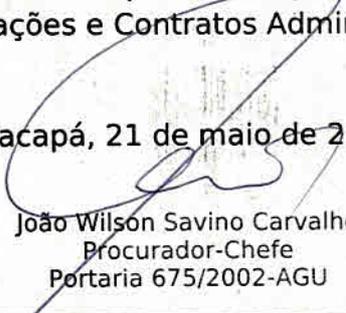
25. Devem ser utilizadas as minutas e listas de verificação disponibilizada no sítio da AGU. Registro também, por oportuno, que deverá a Administração observar com absoluta atenção as diretrizes do Ofício-Circular 4/2015 da Secretaria Executiva do Ministério da Educação, no que tange a vedação ao nepotismo, inclusive nas contratações de terceirizados. No mesmo sentido, o Decreto nº 7.203/2010, em seu art. 7º, que indica a menção dessa vedação nos editais.

26. Recomendamos, por fim, o atendimento ao estabelecido na Portaria Interministerial nº 1.677, de 7 de outubro de 2015, que define os procedimentos gerais para o desenvolvimento das atividades de protocolo (digitais e não digitais) no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

27. Assim, atendidas as recomendações e após a superação das etapas preliminares, os autos deverão retornar a PFE-UNIFAP, para análise e aprovação da minuta do respectivo edital do certame licitatório, em conformidade com a previsão expressa no parágrafo único do art. 38 do Estatuto Federal das Licitações e Contratos Administrativos.

É o entendimento, SMJ.

Macapá, 21 de maio de 2018


João Wilson Savino Carvalho
Procurador-Chefe
Portaria 675/2002-AGU