



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ  
GABINETE

**PARECER n. 00188/2019/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU**

**NUP: 23125.034743/2019-91**

**INTERESSADOS: GABINETE DA REITORIA UNIFAP**

**ASSUNTOS: LICITAÇÕES**

I - Direito Administrativo. Procedimento Licitatório. Fase Interna. Aquisição de Equipamentos Médicos- Hospitalares para o Hospital Universitário.  
II Análise da Minuta de Edital de Licitação. Pregão Eletrônico. Aprovação, Desde que Observadas as Recomendações Arroladas.

Senhora Procuradora;

**I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de fase interna de procedimento licitatório submetida a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal na forma do art. 38, parágrafo único, da Lei 8666/93, para fins de análise jurídica da minuta do instrumento convocatório de licitação, na modalidade pregão, formato eletrônico, cujo objeto consiste na aquisição de equipamentos médico-hospitalares para o Hospital Universitário da Universidade Federal do Amapá.

2. Constam nos autos, no que interessa a presente análise, os seguintes documentos, conforme ordenados no SIPAC:

- a) documento de oficialização da demanda nº 29/2019 - DEPAG (ordem 1);
- b) minuta do edital de licitação na modalidade pregão formato eletrônico e anexos, dentre os quais o termo de referência e contrato (ordem 2);
- c) justificativa da contratação (doc. 03);
- d) mapa de resultado de cotação de preços (doc. 07);
- e) pré-empenho no valor de R\$ 8.812.348,79 (doc. 11);
- f) despacho nº 32931/2019 - PROAD (doc. 12)
- g) autorização do Magnífico Reitor (doc. 13)

**II - ANÁLISE JURÍDICA**

Inicialmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, porquanto a este órgão de execução da Procuradoria Geral Federal incumbe prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados pela administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

A legislação que orientará a elaboração desta manifestação compreende: Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/02 e Decreto 10.024/2019.

Importante destacar que foi publicado no DOU do dia 23 de setembro de 2019 o Decreto 10.024 que regulamenta 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.

O Decreto 10.024, de 22 de setembro de 2019, revoga expressamente os decretos 5450/2005 e 5.5104/2005 a partir do dia 28 de outubro de 2019, data de início de sua vigência, conforme art. 61, de modo que é perfeitamente aplicável ao presente certame.

**II.1 - Da Regularidade dos Atos Preparatórios - Instrutórios**

A minuta de edital de licitação não é encaminhada a análise jurídica previamente a aprovação do estudo técnico preliminar, do termo de referência e designação do pregoeiro e equipe de apoio, de modo que não se observa a cronologia estabelecida 8º e art. do novel decreto nº 10.024:

Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

- I - estudo técnico preliminar, quando necessário;
- II - termo de referência;
- III - planilha estimativa de despesa;
- IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;
- V - autorização de abertura da licitação;
- VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;
- VII - edital e respectivos anexos;
- VIII - minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;
- IX - parecer jurídico;
- X - documentação exigida e apresentada para a habilitação;
- XI - proposta de preços do licitante;
- XII - ata da sessão pública, que conterá os seguintes registros, entre outros:
  - a) os licitantes participantes;
  - b) as propostas apresentadas;
  - c) os avisos, os esclarecimentos e as impugnações;
  - d) os lances ofertados, na ordem de classificação;
  - e) a suspensão e o reinício da sessão, se for o caso;
  - f) a aceitabilidade da proposta de preço;
  - g) a habilitação;
  - h) a decisão sobre o saneamento de erros ou falhas na proposta ou na documentação;
  - i) os recursos interpostos, as respectivas análises e as decisões; e
  - j) o resultado da licitação;
- XIII - comprovantes das publicações:
  - a) do aviso do edital;
  - b) do extrato do contrato; e
  - c) dos demais atos cuja publicidade seja exigida; e
- XIV - ato de homologação.

(...)

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.

3. Não há nos autos justificativa para a submissão da minuta de edital a este órgão jurídico sem a prévia aprovação do termo de referência e dos estudos técnicos preliminares.

4. Considerando que a unidade técnica adotou a minuta padronizada da AGU para o Termo de Referência deixa-se de determinar o retorno dos autos à origem para aprovação do referido documento, em homenagem ao princípio da economia processual, considerando-se que a eventual autorização para a realização do certame licitatório, se vier a ser dada pelo Magnífico Reitor, suprimirá a omissão apontada.

5. A necessidade da aquisição é justificada no no Termo de referência (item 2) e no documento de ordem 03.

6. A propósito, a justificativa de ordem 03 não contem assinatura do responsável por sua elaboração, o que deve ser sanado nos autos.

### **II.1.1 - Da Pesquisa de Preços**

7. A Instrução normativa nº 05/2014 SLTI/MPOG que dispõe sobre os procedimentos para realização de pesquisa de preços para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, cuja redação do art. 2º foi alterada pela IN 03/2017, de 20.04.2017, estabelece o seguinte:

*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 especializadas, sítios eletrônicos especializados e 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 demonstrado no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§2º Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

§4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

Art. 3º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação.

Parágrafo único. Deverá ser conferido aos fornecedores prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, o qual não será inferior a cinco dias úteis.

8. Conquanto conste no autos documento intitulado planilha de cotações e justificativa de preços não há registro da pesquisa de preços realizada, de modo que não se afigura possível aferir o atendimento ou não da IN 05/2014, com a redação dada pela IN 03/2017.

9. Nesse sentido, recomenda-se a juntada aos autos da respectiva pesquisa de preços, devendo a unidade técnica certificar-se do atendimento ou não da norma acima transcrita.

10. Na eventualidade de haver pesquisa junto os fornecedores, recomenda-se juntar aos autos as respectivas solicitações formais, de modo a demonstrar o atendimento do art. 3º da IN.

11. Em qualquer caso, recomenda-se, ainda, elaborar mapa comparativo de preços e análise crítica dos preços coletados, em especial quando houver grande variação dos preços apresentados (§ 4º).

## II.1.2 Da Dotação Orçamentária

12. A Divisão de Gestão Orçamentária da PROPLAN providenciou a reserva de recursos para cobertura da despesa estimada com a aquisição de equipamentos hospitalares, conforme o Prê-empenho nº 017544, expedida em 06/12/2019 com data limite em 31/12/2019.

13. Nesse sentido, verifica-se que a administração foi além da exigência prevista no art. 14 da Lei 8666/93:

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

## II.1.3 Da Adequação da Modalidade Licitatória Eleita

14. O pregão consiste em modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme a Lei 10.520 e Decreto 10.024/2019:

LEI 10520

Art. 1º Para aquisição de **bens e serviços comuns**, poderá ser adotada a licitação na modalidade pregão, que será regida por esta lei.

Parágrafo único. Consideram-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. (Lei nº 10.520, de 2002)

(...)

DECRETO 10.024

*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.*

*(...)*

*§ 4º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma de pregão presencial nas licitações de que trata o **caput** ou a não adoção do sistema de dispensa eletrônica, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica.*

15. Veja que o art. 1º do decreto vai além do estabelecido na lei regulamentada, obrigando a utilização do pregão, na forma eletrônica, na aquisição de bens ou serviços comuns por órgãos da administração direta, autarquias, fundações e fundos especiais da administração pública federal, excepcionando a utilização do pregão presencial apenas na ocorrência de uma das hipóteses aventadas no § 4º do mesmo artigo.

16. Em relação ao conceito de bens e serviços comuns, transcreve-se, abaixo, excerto do Acórdão nº 313/2004 do TCU:

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

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

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

18. A Orientação Normativa AGU nº 54, de 25 de abril de 2014 (publicada no DOU de 02/05/2014), prescreve que:

*competete 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.*

19. No caso concreto, segundo informa o termo de referência (item 1 e 5.1), os bens são considerados comuns.

## **II.2 - Edital de Licitação e Anexos**

20. Em análise aos termos da minuta do ato convocatório, verifica-se que em linhas gerais se encontra conforme com as peculiaridades de seu objeto e com as exigências da Legislação de regência.

21. A minuta de edital de pregão eletrônico constante nos autos observa o modelo da AGU para compras atualizado em outubro deste ano de 2019, estando, portanto, plenamente adaptada ao novel decreto 10.024, que, revogando o Decreto n.º 5.450, de 2005, passou a regulamentar o pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, no âmbito da Administração Pública Federal..

22. Dentre as inovações do novo Decreto, uma das mais relevantes é certamente a possibilidade da administração definir o modo de disputa, aberto ou aberto e fechado:

### **Modos de disputa**

Art. 31. Serão adotados para o envio de lances no pregão eletrônico os seguintes modos de disputa:

I - aberto - os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com prorrogações, conforme o critério de julgamento adotado no edital; ou

II - aberto e fechado - os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com lance

final e fechado, conforme o critério de julgamento adotado no edital.

Parágrafo único. No modo de disputa aberto, o edital preverá 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.

#### **Modo de disputa aberto**

Art. 32. No modo de disputa aberto, de que trata o inciso I **docaput** do art. 31, a etapa de envio de lances na sessão pública durará dez minutos e, após isso, será prorrogada automaticamente pelo sistema quando houver lance ofertado nos últimos dois minutos do período de duração da sessão pública.

§ 1º A prorrogação automática da etapa de envio de lances, de que trata o **caput**, será de dois minutos e ocorrerá sucessivamente sempre que houver lances enviados nesse período de prorrogação, inclusive quando se tratar de lances intermediários.

§ 2º Na hipótese de não haver novos lances na forma estabelecida no **caput** e no § 1º, a sessão pública será encerrada automaticamente.

§ 3º Encerrada a sessão pública sem prorrogação automática pelo sistema, nos termos do disposto no § 1º, o pregoeiro poderá, assessorado pela equipe de apoio, admitir o reinício da etapa de envio de lances, em prol da consecução do melhor preço disposto no parágrafo único do art. 7º, mediante justificativa.

#### **Modo de disputa aberto e fechado**

Art. 33. No modo de disputa aberto e fechado, de que trata o inciso II **docaput** do art. 31, a etapa de envio de lances da sessão pública terá duração de quinze minutos.

§ 1º Encerrado o prazo previsto no **caput**, o sistema encaminhará o aviso de fechamento iminente dos lances e, transcorrido o período de até dez minutos, aleatoriamente determinado, a recepção de lances será automaticamente encerrada.

§ 2º Encerrado o prazo de que trata o § 1º, o sistema abrirá a oportunidade para que o autor da oferta de valor mais baixo e os autores das ofertas com valores até dez por cento superiores àquela possam ofertar um lance final e fechado em até cinco minutos, que será sigiloso até o encerramento deste prazo.

§ 3º Na ausência de, no mínimo, três ofertas nas condições de que trata o § 2º, os autores dos melhores lances subsequentes, na ordem de classificação, até o máximo de três, poderão oferecer um lance final e fechado em até cinco minutos, que será sigiloso até o encerramento do prazo.

§ 4º Encerrados os prazos estabelecidos nos § 2º e § 3º, o sistema ordenará os lances em ordem crescente de vantajosidade.

§ 5º Na ausência de lance final e fechado classificado nos termos dos § 2º e § 3º, haverá o reinício da etapa fechada para que os demais licitantes, até o máximo de três, na ordem de classificação, possam ofertar um lance final e fechado em até cinco minutos, que será sigiloso até o encerramento deste prazo, observado, após esta etapa, o disposto no § 4º.

§ 6º Na hipótese de não haver licitante classificado na etapa de lance fechado que atenda às exigências para habilitação, o pregoeiro poderá, auxiliado pela equipe de apoio, mediante justificativa, admitir o reinício da etapa fechada, nos termos do disposto no § 5º.

23. No caso específico, a opção da administração é pelo modo de disputa aberto, conforme itens 7.10 a 7.14 da minuta de edital.

24. Recomendam-se as seguintes modificações na minuta editalícia:

a) no item 2.1, incluir os dados referentes a classificação programática dos recursos orçamentários;

b) no item 9.7, substituir a referência feita ao item "5.3" por "5.4";

c) no item 9, incluir subitem 9.11.1.1, observada a redação dada na minuta padronizada da AGU, de modo a dar cumprimento ao Acórdão nº 914/2019-Plenário do Tribunal de Contas da União, que estabelece a obrigatoriedade do estabelecimento de parâmetros objetivos para análise da comprovação dos atestados de capacidade técnico-operacional;

d) no item 9.18 e 9.18.1, substituir a palavra "item" por "grupo"

e) no item 15.6 suprimir ao final do texto a seguinte passagem " ou a ata de registro de preços";

f) no item 20.10, substituir " União ou Entidade" por "UNIFAP";

### **II.2.1 - Do Termo de Referência**

25. Segundo a definição dada no inciso XI do art. 23 do Decreto 10.024, é o 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:

1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;

2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e

3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;  
b) o critério de aceitação do objeto;  
c) os deveres do contratado e do contratante;  
d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;  
e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;  
f) o prazo para execução do contrato; e  
g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

26. Em análise a minuta do Termo de referência (anexo I) - ainda não aprovado explicitamente pela autoridade competente - observa-se que embora não siga integralmente o modelo/roteiro disponibilizado no sítio da AGU para compras, atualizada em outubro de 2019, encontra-se devidamente adaptada.

27. Verifica-se, todavia, a necessidade de correção ortográfica em muitos pontos, especialmente em relação aos itens que não constam na minuta padronizada da AGU, o que reclama os devidos ajustes.

28. Ademais, considerando-se o teor do item 5 do próprio Termo de referência, recomenda-se suprimir a seguinte passagem no item 1 " , considerados bens comuns conforme definido no art. 1º da Lei 10.520/2002, destinados ao Hospital Universitário da Universidade Federal do Amapá (HU-UNIFAP)".

### **II.2.3 - Da Contratação**

29. A contratação será efetivada mediante celebração de termo de contrato, anexo VI.

30. A minuta de contrato observa o modelo para pregão eletrônico - compras - atualizado em dezembro de 2018 pela Comissão Permanente de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União.

31. tratando-se, todavia, de modelo antecedente ao advento do decreto 10.024/2019, recomenda-se promover ajustes no preâmbulo da minuta, que ainda se reporta ao revogado Decreto 5.450/2005.

### **III - CONCLUSÃO**

32. Ante o exposto, aprova-se a minuta de edital de pregão eletrônico e anexos, desde que sejam observadas previamente as recomendações arroladas nos itens 6, 9,10, 11, 24, 27 e 28 deste opinativo.

33. Recomenda-se ainda seja consignada nos autos a aprovação do termo de referência.

34. Uma vez adotadas as providencias recomendadas não incumbe pronunciamento subsequente desta Procuradoria para fins de verificação do cumprimento delas, conforme enunciado nº 05 do Manual de Boas Práticas consultivas da AGU, nada obstando seja formulada nova consulta com indicação de dúvida jurídica específica, se existente.

À consideração superior.

À consideração superior.

Macapá, 10 de dezembro de 2019.

Waldinelson Adriane S. Santos  
Procurador Federal  
SIAPE 1357740

---

Documento assinado eletronicamente por WALDINELSON ADRIANE SARMENTO DOS SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 354560351 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): WALDINELSON ADRIANE SARMENTO DOS SANTOS. Data e Hora: 10-12-2019 10:45. Número de Série: 17341243. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ  
GABINETE

---

**DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00039/2019/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU**

**NUP: 23125.034743/2019-91**

**INTERESSADOS: GABINETE DA REITORIA UNIFAP**

**ASSUNTOS: LICITAÇÕES**

1. Aprovo, na íntegra, o PARECER n. 00188/2019/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU.
2. Remetam-se os autos ao Gabinete da Reitoria, na forma proposta.

Macapá, 10 de dezembro de 2019.

LARISSA MOUTINHO DE MOURA MOREIRA  
Procuradora-Chefe

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23125034743201991 e da chave de acesso 669d24ca

---

Documento assinado eletronicamente por LARISSA MOUTINHO DE MOURA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 355610765 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LARISSA MOUTINHO DE MOURA. Data e Hora: 10-12-2019 14:14. Número de Série: 17314458. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---