



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

**PARECER n. 00130/2020/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU**

**NUP: 00893.000192/2020-07**

**INTERESSADOS: GABINETE DA REITORIA UNIFAP**

**ASSUNTOS: LICITAÇÕES**

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÕES. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

**RELATÓRIO**

1- Trata-se de processo administrativo que versa acerca da aquisição de veículos para renovação da frota da UNIFAP que se encontra em avançado estado de sucateamento e antieconômico para manutenção.

2- Constatam nos autos os seguintes documentos relevantes:

- o DESPACHO Nº 21423/2020 - DEPAG;
- o DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA BENS/SERVIÇO Nº 50 / 2020 - PROAD;
- o PORTARIA Nº 1333/2020: institui a Equipe de Planejamento da Contratação;
- o Estudo Técnico Preliminar 18/2020;
- o MAPA DE COTAÇÃO: não assinado pela Equipe de Planejamento;
- o MAPA DE RISCOS;
- o Propostas comerciais;
- o OFÍCIO Nº 787 / 2020 - PROAD: Direcionado ao Secretário executivo do MEC solicitando autorização para aquisição de veículos;
- o JUSTIFICATIVA: documento sem a identificação do seu autor e não assinado;
- o MINUTA DO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO;
- o MINUTA DE CONTRATO;
- o Minuta TERMO DE REFERENCIA;
- o ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS;
- o DESPACHO Nº 1956/2020 - PROAD;
- o DESPACHO Nº 2043/2020 - DGO: informa disponibilidade orçamentária;
- o DESPACHO Nº 2072/2020 - PROAD;
- o LISTAS DE VERIFICAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS 2020;
- o DESPACHO Nº 2081/2020 - REITORIA;
- o COTA n. 00147/2020/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU;
- o DESPACHO Nº 2438/2020 - SEGARE;
- o DESPACHO Nº 2456/2020 - GR;
- o DESPACHO Nº 2612/2020 - PROAD.

3- É o relatório.

## ASPECTOS PRELIMINARES

4- Ressalte-se que a manifestação que se seguirá limitar-se-á aos **aspectos estritamente jurídicos**, sem adentrar em questões relativas à conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar questões de natureza eminentemente técnico-administrativa, econômico-financeira ou cálculos, dado o que dispõe o art. 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, c/c art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

5- A presente manifestação, portanto, toma por base os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe.

## DA AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS

6- **Não consta autorização para abertura do procedimento licitatório (art. 21, V, do anexo I do Decreto nº 3.555/2000 c/c art. 30, V, do Decreto nº 5.450/2005), o que deve ser providenciado.**

7- De igual modo, para atividades de custeio, **deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 2º do Decreto nº 7.689/2012 dentro do prazo previsto pelo art. 4º, §1º, da Portaria MPOG nº 249/2012.**

8- Por fim, reputo que no DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA BENS/SERVIÇO Nº 50 / 2020 - PROAD e no Estudo Técnico Preliminar 18/2020 foi demonstrada a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015.

9- No caso, **percebe-se que a contratação do objeto pretendido se encontra suspensa nos termos do art. 1º da Portaria MP nº 17/2018.**

Art. 1º Fica suspensa, a partir da publicação desta Portaria, a realização de novas contratações relacionadas a:

I - aquisição de imóveis;

II - locação de imóveis;

**III - aquisição de veículos de representação, de transporte institucional e de serviços comuns, conforme disposto nos arts. 3º, 5º e 6º do [Decreto nº 6.403](#), de 17 de março de 2008;**

10- E no caso, a contratação em exame refere-se a serviços comuns conforme definição do Decreto nº 6.403/08, a saber:

Art. 6º Os veículos de serviços comuns são:

I - os utilizados em transporte de material; e

II - os utilizados em transporte de pessoal a serviço.

11- Desta forma, para que haja o prosseguimento da contratação, **torna-se necessário juntar a autorização prevista no art. 2º, §3º, II, da mencionada Portaria.**

Art. 2º Os pleitos referentes à autorização para aquisição e locação de imóveis e aquisição de veículos deverão ser encaminhados pela Secretaria-Executiva do respectivo Ministério à Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, acompanhados de justificativas fundamentadas quanto à projeção de gasto até o término do exercício e dos aspectos de economicidade, relevância e urgência, até o dia 30 de novembro de cada ano.

## DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

12- Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o bem a ser adquirido foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 1º da Lei nº 10.520/2002 c/c Orientação Normativa AGU nº 54/2014). Destaque-se que, à luz do art. 4º, X, da Lei nº 10.520/2002, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço.

## PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

### Requisitos gerais

13- Durante a fase interna da licitação, a Administração Pública deverá atender aos requisitos abaixo:

- a) demonstrar que o objeto a ser contratado atende às necessidades da Administração, definindo-se as unidades e quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa deverá ser obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação (art. 15, §7º, I e II, da Lei nº 8.666/1993, art. 8º, I, II e III, do Decreto nº 3.555/2000 e art. 9º, I e III, do Decreto nº 5.450/2005);
- b) parcelar o objeto da contratação sempre que técnica e economicamente viável (art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993);
- c) especificar o objeto de acordo com critérios de sustentabilidade ambiental;
- d) elaborar o orçamento da contratação (no art. 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993) a partir de pesquisa de preços fundada na IN SLTI/MPOG nº 05/2014;
- e) juntar comprovação da designação do pregoeiro e da equipe de apoio (arts. 8º, I, e 9º, VI, do Decreto nº 5.450/2005);
- f) juntar termo de referência datado, assinado e devidamente aprovado pela autoridade competente (art. 9º, II, do Decreto nº 5.450/2005).

### Justificativa da necessidade da contratação

14- Quanto à satisfação da **alínea "a"**, a necessidade da contratação foi devidamente justificada pelos documentos DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA BENS/SERVIÇO Nº 50 / 2020 - PROAD e no Estudo Técnico Preliminar 18/2020 e no Termo de Referência.

15- Lembramos também que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/1993, art. 8º, I, do Decreto nº 3.555/2000 e art. 9º, I, do Decreto nº 5.450/2005). Portanto, **o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.**

### Do orçamento da contratação

16- O livro “Licitações & Contratos – Orientações Básicas”, publicado pelo Tribunal de Contas da União, ensina que “a fase interna do procedimento relativo a licitações públicas observará a seguinte sequência de atos preparatórios: estimativa do valor da contratação, mediante comprovada pesquisa de mercado (...)”.

17- Desse modo, quanto à pesquisa de preços, convém observar o que descreve o art. 2º da IN 05/2014 SLTI/MPOG (alterada pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017). Vejamos:

(...)

*Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:  
. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)*

*I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br/>; (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20*

de abril de 2017)

*II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)*

*III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)*

*IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)*

**§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. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

(...)

**§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017) [grifos nossos]**

18- Conforme a transcrição acima, a administração pública deverá priorizar a utilização do painel de preços e contratações similares de outros entes públicos, com a demonstração no processo administrativo da metodologia utilizada. Frise-se que o §3º prevê a possibilidade de utilização de outros critérios ou metodologias, mas desde que apresentada justificativa.

**19- No caso concreto foram estimados os custos unitários e total da contratação através do MAPA DE COTAÇÃO. No entanto, observa-se que não houve observância total ao dispositivo supra-transcrito, visto que não foi priorizado Painel de Preços e nem contratações similares de outros entes públicos. Ademais, não foi apresentada qualquer justificativa para utilização exclusiva de "pesquisa com os fornecedores". Assim, entende-se que devem ser feitos ajustes na pesquisa de preços realizada.**

#### **Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio**

20- Nota-se que não consta nos autos documento que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 3º, IV, da Lei nº 10.520/02 e art. 8º, VI, do Decreto nº 5.450/05), o que deve ser providenciado.

#### **Autorização de Abertura da Licitação.**

21- O artigo 8º, inciso V, da Lei nº. 10.024/2019 e o caput do artigo 38 da Lei nº 8.666/93 exigem que conste dos autos, a autorização de abertura da licitação, sendo tal requisito não foi atendido, o que deve ser providenciado.

#### **Previsão de Recursos Orçamentários, com Indicação das Respektivas Rubricas.**

22- O artigo 8º, inciso IV, da Lei nº. 10.024/2019, exige que o processo licitatório seja instruído com a previsão de recursos orçamentários, com indicação das respectivas rubricas.

23- Como consabido, nenhum serviço (art. 7º, § 2º, III, da Lei nº 8.666/93) ou compra (artigo 14 da Lei nº 8.666/93) poderá ser licitada sem que haja a previsão de recursos orçamentários.

24- No caso em análise, observa-se que consta nos autos declaração de disponibilidade orçamentária no DESPACHO Nº 2043/2020 - DGO.

#### **Atividade de Custeio – Autorização do Decreto nº 7.689/2012**

**25- Tendo em vista que a despesa objeto dos autos pode ser enquadrada como atividades de custeio, deve constar, como condição para contratar, a autorização estabelecida no art. 2º do Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012.**

#### **Aprovação do Termo de Referência.**

26- O art. 14, inciso II, da Lei nº. 10.024/2019 estabelece que no planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado a aprovação do termo de referência pela autoridade competente, o que fora devidamente atendido no DESPACHO Nº 2081/2020 - REITORIA.

#### **TERMO DE REFERÊNCIA**

27- No caso, o termo de referência baseou-se, aparentemente, no modelo disponibilizado pela AGU em seu sítio eletrônico.

28- Posto isso, deve-se ressaltar que, nos pregões presenciais, a Administração deve atentar para os requisitos descritos nos arts. 8º, II, e 21, II, do Decreto nº 3.555/2000. **Em se tratando de pregões eletrônicos, o art. 9º, §2º, do Decreto nº 5.450/2005 exige que o documento em apreço contemple os seguintes itens:**

- a) objeto, com especificações, e justificativa da contratação;
- b) valor estimado em planilhas de acordo com os preços de mercado;
- c) definição da estratégia de suprimento;
- d) critério de aceitação do objeto;
- e) deveres do contratado e do contratante;
- f) procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato;
- g) prazo de execução;
- h) sanções.

29- Em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todos os aspectos acima. **Apenas como sugestão talvez fosse interessante prever a forma de execução das revisões programadas, bem como a previsão de garantia de fábrica oferecida pelas montadoras.**

**30- Nota-se que não foram exigidas GARANTIA DE EXECUÇÃO e nem GARANTIA CONTRATUAL DOS BENS. Sugere-se que sejam anexadas aos autos as devidas justificativas para as dispensas. Caso opte-se por incluí-las, devem ser feitos os ajustes nas demais minutas.**

#### **PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS**

31- O Decreto nº 8.538/2015 prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

32- O art. 6º do referido decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00, a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, pacifica a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

33- Por outro lado, prevê o art. 8º do Decreto nº 8.538/2015 que, na aquisição de bem de natureza divisível, quando os itens ou lotes de licitação possuírem valor estimado superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), **deverá** ser reservada cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. Os

órgãos e entidades contratantes poderão deixar de observar as cotas reservadas quando justificar a existência de prejuízo para a contratação do conjunto ou do complexo do objeto.

34- Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

- de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
- de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

35- Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente a das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007.

36- Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.540, de 2015, o que requer a devida justificativa.

37- Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do valor da contratação ultrapassa R\$ 80.000,00. Foi acertada, portanto, a não exigência da participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame.

## DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL E CONTRATO

38- Quanto ao uso das minutas padronizadas da AGU, o primeiro requisito a ser verificado é a existência da devida identificação do servidor responsável pela produção das minutas de edital e de seus anexos, dados os princípios da transparência e da responsabilização (*accountability*). Esse requisito foi cumprido.

39- Dito isso, consta dos autos que foi utilizada a minuta-padrão disponibilizada pela Advocacia-Geral da União.

40- Acerca desse ponto, cabe dizer que o TCU, por meio do Acórdão nº 1.504/2005 - Plenário, entendeu que “a utilização de minutas-padrão não fere o dispositivo legal que impõe a prévia manifestação da assessoria jurídica sobre a regularidade das minutas dos editais e dos contratos”.

41- Quanto ao uso propriamente dito do modelo, não há ressalvas a fazer.

42- Quanto ao conteúdo, sugerem-se as alterações abaixo:

- o **Segundo consta em nota explicativa contida na minuta do edital elaborada pela AGU, a Administração deverá apresentar justificativa razoável a vedação ou não da participação de consórcios, sob pena de ser considerada restrição à competitividade do certame (TCU, Ac n. 963/2011-2ª Câmara, item 9.2.1), contudo observa-se a não apresentação de justificativa, razão pela qual a pendência deverá ser sanada**

## LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

43- De acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527/2011 c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724/2012, **deverá haver disponibilização dos seguintes documentos e informações no sítio oficial do ente na internet:**

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

## CONCLUSÃO

44- Considerando todo o acima exposto e, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, o parecer **APROVA COM RESSALVAS** a minuta de edital e anexos (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93), **desde que** cumpridas as observações lançadas ao longo deste parecer, em especial o disposto nos **itens 6, 7, 9, 10, 11, 15, 19, 20, 21, 25, 29, 30 e 42**.

**45- Chama-se especial atenção para os itens 9, 10 e 11 deste Parecer, uma vez que a ausência de autorização acarretará a impossibilidade de prosseguimento do presente processo, tornando inviável a contratação.**

Macapá, 08 de dezembro de 2020.

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) 00893000192202007 e da chave de acesso daf11f3c

---

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 548491963 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LARISSA MOUTINHO DE MOURA. Data e Hora: 08-12-2020 16:04. Número de Série: 17314458. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---