ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER n. 01909/2024/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23111.009907/2023-87
INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI
ASSUNTOS: CONVÊNIO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS CONTINUADOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, PORTARIA SEGES/ME Nº 8.678/2021, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65/2021, DECRETO Nº 10.947/2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 58/2022, PORTARIA ME Nº 7.828/2022, DECRETO Nº 11.246/2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 81/2022. PORTARIA SEGES/ME Nº 938/2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 98, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2022 E INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 26 DE MAIO DE 2017, NO QUE COUBER. **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015.** REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. SERVIÇO DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS. REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo pela Universidade Federal do Piauí - UFPI, para análise da regularidade jurídica do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, que tem por objeto a contratação da prestação de serviços de "*agenciamento de viagens para voos regulares internacionais e domésticos e Contratação de prestação de serviço de gerenciamento de hospedagem*", no valor estimado de R$ 8.310.039,50 (oito milhões, trezentos e dez mil, trinta e nove reais e cinquenta centavos).

2. Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- documento de formalização da demanda (SEQ. 3, fls. 208-209);
- autorização da autoridade administrativa (SEQ. 3, fls. 480-482);
- estudos técnicos preliminares (SEQ. 3, fls. 304-341);
- mapa de gerenciamento de riscos (SEQ. 3, fls. 203-206);
- pesquisa de preços (SEQ. 3, fls. 213- 227 e 231-295);
- mapa comparativo de preços (SEQ. 3, fls. 228-230);
- despacho com considerações a respeito da pesquisa de mercado (SEQ. 3, fls. 296-299, 302-303 e 379);
- termo de referência (SEQ. 3, fls. 406-434);
- ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (SEQ. 3, fl. 373);
- indicação da disponibilidade orçamentária (SEQ. 3, fls. 18);
- minuta de edital com anexos (SEQ. 3, fls. 380-434);
- minuta contratual (SEQ. 3, fls. 435-449);
- lista de verificação da regularidade processual (SEQ. 3, fls. 488-496);
- certificado de adoção das minutas padrão da AGU (SEQ. 3, fls. 459-468).

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

4. É o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO

DO ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS À ETR-Licitações

5. Inicialmente, cumpre registrar o que dispõe o art. 14 da Portaria PGF nº 931/2018, acerca do encaminhamento de processos para a Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos – ETR-LIC:

> Art. 14 São requisitos para o encaminhamento de processos administrativos contendo consultas sobre licitações e contratos da área meio à ETR-Licitações e Contratos:
>
> I – a utilização de minutas padrão de termo de referência, edital de licitação, contrato e ata de registro de preços, conforme o caso, disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União; e
>
> II – a utilização das listas de verificação (checklists) da instrução processual disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União.
>
> § 1º As inclusões, modificações e exclusões em minutas padrão deverão ser expressamente comunicadas e previamente submetidas à apreciação da ETR-Licitações e Contratos, em manifestação apartada que indique as disposições alteradas e explicite suas justificativas.
>
> § 2º Para otimização dos trabalhos, a Coordenação da ETR-Licitações e Contratos poderá definir modelos de comunicação de inclusões, modificações, exclusões ou informações de observância obrigatória.
>
> § 3º No caso de crescimento excepcional da demanda de processos encaminhados à ETR-Licitações e Contratos, sem que haja ingresso de novos integrantes, o DEPCONSU poderá, ouvido o Responsável pela coordenação da equipe, entre outras medidas, permitir que os processos sejam analisados pela Equipe em prazo superior àquele estabelecido no plano de trabalho.
>
> § 4º A ETR-Licitações e Contratos não atuará em processos com pedido de análise em regime de urgência ou de prioridade, competindo à Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação pública federal, nesses casos, a realização das respectivas atividades de consultoria jurídica, nos termos da Portaria PGF nº 261, de 05 de maio de 2017.

6. Sendo assim, nas hipóteses em que não forem observados os requisitos acima, incluindo a informação constante do §1º, os processos serão devolvidos para adequação, sem prejuízo de que, desde logo, sejam feitas considerações a respeito da legalidade do procedimento e recomendações para regularização.

7. Ainda, destaca-se a necessidade de que seja verificada, pela chefia da unidade de execução da PGF (ou a quem lhe for delegada competência), se os processos encaminhados estão, de fato, instruídos com as minutas da AGU. Essa análise é importante para evitar a devolução dos autos e, por conseguinte, atraso na sua análise jurídica. Para tanto, sugere-se orientar o órgão competente para a responsabilização administrativa em caso de divergência de informação em relação ao uso das minutas.

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

8. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

9. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC n° 7, que assim dispõe:

> A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016).

10. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria PGF n. 931/2018, **exclui-se da competência da ETR-LIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorad**o que porventura seja aplicável ao caso concreto. Tal análise deve ser feita, pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ETR-LIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.

11. Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

DA AQUISIÇÃO POR AGENCIAMENTO DE VIAGENS

12. A Instrução Normativa nº 3, de 11 de fevereiro de 2015, dispõe sobre diretrizes e procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional:

> Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:
>
> (...)
>
> V - Credenciamento: procedimento público para habilitação das empresas de transporte aéreo, visando à aquisição direta de passagens pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal;
>
> (...)
>
> **Capítulo II**
>
> **DAS FORMAS DE AQUISIÇÃO**
>
> Seção I
>
> **Da Aquisição Direta**
>
> Art. 3º **A aquisição de passagens aéreas <u>será</u> <u>realizada</u> <u>diretamente</u> <u>das companhias aéreas credenciadas</u>, <u>sem intermediação de agência de turismo</u>, <u>salvo quando a demanda não estiver contemplada pelo credenciamento</u>, <u>quando houver impedimento para emissão junto à empresa credenciada</u> ou em casos emergenciais devidamente justificados no SCDP**, hipóteses em que será aplicado o procedimento previsto na Seção II desta Instrução Normativa.
>
> Parágrafo único. A adesão ao credenciamento será formalizada pelo órgão beneficiário, por meio de contrato firmado com instituição financeira autorizada para operacionalização do Cartão de Pagamento do Governo Federal Passagem Aérea, de uso exclusivo para pagamento das despesas relativas à aquisição direta de passagens aéreas.
>
> Seção II
>
> **Da Aquisição por Agenciamento de Viagens**
>
> Art. 4º O objeto do agenciamento de viagens **atenderá às demandas <u>não contempladas pela aquisição direta de passagens viabilizada pelo credenciamento</u>, <u>aos casos em que houver impedimento de emissão junto à empresa credenciada</u> ou aos casos emergenciais devidamente justificados no SCDP.**
>
> **(...)**

13. No caso concreto a Administração declarou no item 5 do ETP que "*No entanto, até o momento os órgãos públicos estão impossibilitados de utilizar o Sistema de Compra Direta de bilhetes aéreos, através do SCDP, em virtude da suspensão deste, conforme o Ofício Circular n.º 258/2018-MPDG*".

DA AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

14. Para atividades de custeio, <u>deve</u> a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do DECRETO Nº 10.193, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2019. A PORTARIA ME Nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019. No SEQ. 3, fls. 480-482 verifica-se a autorização deduzida pelo Magnífico Reitor.

15. Ressalte-se que <u>a Administração deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização</u> da presente contratação.

16. <u>Deverá ser atestado nos autos que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável</u>, além de outros instrumentos de planejamento da Administração (DECRETO Nº 10.947, DE 25 DE JANEIRO DE 2022, art. 7º da IN SEGES/ME nº 81/2022 e Portaria

SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021). A primeira providência foi atendida no item 11 do ETP (SEQ. 3, fls. 334), já a segunda foi observada no item 15 do ETP (SEQ. 3, fls. 339).

17. Por fim, considero que no ETP foi demonstrada a essencialidade e o interesse público da contratação (SEQ. 3, fls. 304-341), para os fins do previsto no art. 3º do DECRETO Nº 8.540, DE 9 DE OUTUBRO DE 2015.

DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

18. Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o serviço a ser contratado foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021 c/c Orientação Normativa AGU nº 54/2014, subitem 1.2 do TR). Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Da recomendação para adoção do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)

19. A Advocacia-Geral da União elaborou, em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP), que se caracteriza como um guia destinado a orientar gestores públicos em procedimentos de contratação.

20. Recomenda-se que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do referido instrumento, que se encontra disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf ou em https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-fase-interna.

21. Cabe à Administração, portanto, observar o IPP, que vai servir como referência para as contratações públicas em todo o país. O documento está em formato de um verdadeiro manual, cujo objetivo central é facilitar e, ao mesmo tempo, dar maior segurança à atuação dos administradores públicos, de modo a prevenir eventuais riscos e conferir economia de tempo e de recursos nos processos licitatórios e nas contratações diretas.

Documentos necessários ao planejamento da contratação

22. De acordo com a Lei nº 14.133/2021, a IN SEGES Nº 58/2022, a IN SEGES/ME Nº 81/2022 e a IN SEGES/MP nº 05/2017, aplicável, no que couber, por força da IN SEGES/ME Nº 98/2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

a) documento para formalização da demanda;

b) estudo técnico preliminar;

c) mapa(s) de risco;

d) termo de referência.

23. Dito isso, percebemos que os documentos foram juntados ao processo, conforme relatado na parte inicial deste opinativo.

24. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

25. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do DECRETO Nº 10.947, DE 25 DE JANEIRO DE 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

26. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 9º, da IN SEGES nº 58/2022. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);

- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);

- estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI);

- justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VII);

- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII).

27. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9º, da IN SEGES nº 58/2022, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 9º, § 1º, da IN SEGES nº 58/2022.

28. No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar (SEQ. 3, fls. 304-341).

29. Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SEGES nº 58/2022.

Gerenciamento de riscos

30. Cabe pontuar que "Mapa de Riscos" não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do "Mapa de Riscos" não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual (item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

31. O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado "Mapa de Riscos" e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023, disponível em https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/saiba-como-guia-elaborado-pela-agu-e-pelo-ministerio-da-gestao-facilitara-contratacoes-publicas-em-todo-o-pais.

32. Quanto ao mapa de riscos (art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência (SEQ. 3, fls. 203-206).

Termo de referência

33. O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

34. Cumpre lembrar que **é recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela Advocacia-Geral da União**, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021).

35. Recomenda-se, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021).

36. No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado (SEQ. 3, fls. 406-434).

37. Além disso, foi juntada declaração da área técnica informando sobre a adoção, na espécie, do modelo de minuta padronizada de Termo de Referência disponibilizado pela AGU (SEQ. 3, fls. 459-468).

38. A não utilização do catálogo eletrônico de padronização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação (art. 6º, inciso LI, c/c art. 19, inciso II, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 10, parágrafo único, da PORTARIA SEGES/ME Nº 938, de 2 de fevereiro de 2022).

39. Ademais, a IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, e sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.

40. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

41. Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, constata-se a necessidade de atendimento adicional às **recomendações** abaixo, a saber:

a) deve ser observado, no certame e durante a vigência da contratação, a integralidade da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015, que dispõe sobre diretrizes e procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional;

b) no caso de serviço continuado, **item 1.4.1**: a respeito da fixação da vigência em 05 (cinco) anos, o art. 106 da Lei n. 14.133/2021 estabelece as seguintes diretrizes, que devem ser observadas pelo gestor:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

c) indicar o ano do Plano de Contratações Anual no subitem 2.2 do TR em conformidade com os demais documentos que instruem o procedimento licitatório;

d) excluir a exigência do subitem 8.30.2, por restringir a competitividade do certame, conforme a jurisprudência do TCU, a exemplo dos seguintes precedentes:

ACÓRDÃO 2596/2021 - PLENÁRIO

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer e acolher parcialmente os embargos de declaração, atribuindo-lhes efeito infringente, para, em substituição à determinação contida no item 1.7.1.2 do Acórdão 281/2021-TCU-Plenário, determinar à Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan), à Diretoria Regional do Serviço Social da Indústria no Rio de Janeiro (Sesi/RJ) e à Diretoria Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial no Rio de Janeiro (Senai/RJ) que, caso desejem dar continuidade à contratação do objeto previsto no Pregão Eletrônico 47/2020, **republiquem o respectivo edital sem a exigência da certificação de *IATA*** (item 9.3.3 do edital), ou prevejam a admissão de alternativa menos restritiva que possa substituí-la.

ACÓRDÃO 3360/2015 - PLENÁRIO

9.3. dar ciência à Apex-Brasil acerca das **impropriedades** verificadas nos itens 7.1-b. e 7.1-c do termo de referência do pregão presencial 10/2015, quais sejam, **exigência de registro da licitante perante a Internacional Air Transport Association (Iata) e de declaração de que a licitante seja possuidora de crédito perante as companhias aéreas,** vetando a participação de agências consolidadas, **exigências que têm sido consideradas ilegais por esta Corte (acórdãos 1677/2006, 1766/2006 e 1285/2011, todos do *Plenário,* e 171/2007-TCU-1ª Câmara**), por restringirem a competitividade;

e) juntar, como anexo ao termo de referência, os "estudos preliminares" (subitem 2.2, a, do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017);

> f) o item 4.8 do TR aponta a não exigência de garantia pelas razões constantes do ETP, que não enfrenta o tema, merecendo ajuste.

42. Apenas para registro formal, destacamos que foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (Art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 23, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 5º, inc. I da IN SEGES/ME Nº 65, de 7 de julho de 2021, Súmula TCU nº 259, por analogia).

43. Dito isto, passaremos a destacar, nos tópicos seguintes, pontos específicos do planejamento da contratação, considerados essenciais à avaliação da regularidade geral do presente procedimento.

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

44. A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos no ETP.

45. Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

46. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133/2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

47. Registre-se que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017, quais sejam:

> a) prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;
>
> b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;
>
> c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.
>
> Recomenda-se que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas no Termo de Referência atendem às premissas acima citadas.

48. Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 9º, inc. I, §2º, da IN SEGES Nº 58/2022).

Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

49. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

> **É obrigatória a admissão da adjudicação por item** e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, **serviços**, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

50. No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 47, II, § 1º, Lei nº 14.133/2021):

> I - a responsabilidade técnica;

> II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;
>
> III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

51. Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os bens a serem adquiridos, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, conforme Acórdão TCU nº 1972/2018-Plenário (Rel. Min, Augusto Sherman, 22/08/2018):

> 30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.
>
> [...] 32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.
>
> 33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.
>
> 34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso)

52. Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por grupos, com as razões tecidas no Termo de Justificativas (SEQ 3, fl. 457) e no item 9 do ETP, razão pela qual não há observação adicional a fazer.

Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

53. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133/2021, art. 7º, XI da LEI Nº 12.305, DE 2 DE AGOSTO DE 2010 e art. 9º, II e XII, da IN SEGES nº 58/2022), deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais:

> a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
>
> b) justificar a exigência nos autos;
>
> c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame.
>
> d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

54. Assim, as especificações devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

55. Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomenda-se consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União no sítio eletrônico: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/licitacoes-sustentaveis

56. Se a Administração entender que os serviços não se sujeitam a critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

57. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item 14 do estudo técnico preliminar e subitem 4.1 do termo de referência, critérios e práticas de sustentabilidade.

Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

58. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de serviços, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021).

59. Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado nos autos à SEQ. 3, fls. 228-230.

60. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

61. Ressalta-se, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SEGES/ME nº 65/2021. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:

- a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;

- a pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo: identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método estatístico aplicado para a definição do valor estimado; justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável; memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte, justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta (art. 3º).

- na pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não (art. 5º).

- quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, deverá ser observado o prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado e obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: descrição do objeto, valor unitário e total; número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; endereço físico e eletrônico e telefone de contato; data de emissão e nome completo e identificação do responsável, bem como registro nos autos da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação (art. 5º, § 2º);

- os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais (art. 6º, §§ 3º e 4º);

- entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas a “composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente” e as “contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente”, **em detrimento** da “pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e 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 edital, contendo a data e a hora de acesso), de “pesquisa direta” com fornecedores (desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital) e de “pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas (desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital), cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 5º, § 1º;

- 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, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto (art. 4º).

- somente em casos excepcionais, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente (art. 6º, § 5º);

- justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação (art. 6º, §§ 1º, 2º e 3º).

- o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço (art. 6º, §2).

62. Adicionalmente, é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

63. Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.

64. Considerando que se trata de matéria técnica, cabe à Procuradoria orientar a respeito do tema, sem necessariamente fazer juízo de valor a respeito do resultado da pesquisa.

65. No caso, foram estimados os custos unitário e total da contratação (SEQ. 3, fls. 228-230 e 379), a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços realizada mediante consulta a sistemas oficiais de governo, contratações públicas similares e a fornecedores (SEQ. 3, fls. 213-227 e 231-295), havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva (SEQ. 3, fls. 296-299, 302-303 e 379), contendo a análise crítica dos preços obtidos.

Considerações específicas referentes ao orçamento de serviços de agenciamento de passagens - IN-SLTI-MPOG n. 03/2015

66. Compulsando os autos, observa-se que a Administração afirmou no subitem 1.1.2 do TR que os itens 2, 3, 4, 6, 7, 8 e 10 da tabela (subitem 1.1 do TR), descritos como repasses às companhias aéreas e aos estabelecimentos hoteleiros, não serão objeto de disputa. Entretanto, vislumbra-se que a pesquisa de preço e todos os demais documentos juntados aos autos (SEQ. 3, fls. 228-230, 296-299, 302-303, 379 e 406-408) consideram tais valores na planilha de custos, inclusive, para descartar a participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame (SEQ. 3, fls. 380-434).

67. Sobre o tema, referimos novamente o conteúdo da IN-SLTI-MPOG n. 03/2015:

> Art. 6º A remuneração total a ser paga à agência de turismo será apurada a partir do valor ofertado pela prestação do serviço de agenciamento de viagens, multiplicado pela quantidade de passagens emitidas, remarcadas ou canceladas e serviços correlatos.
>
> § 1º Os valores relativos à aquisição de bilhetes de passagens serão repassados pela Administração à agência de turismo contratada, que intermediará o pagamento junto às companhias aéreas que emitiram os bilhetes.
>
> **§ 2º Os valores referidos no § 1º não serão considerados parte da remuneração pelos serviços de agenciamento de turismo e não poderão constar da planilha de custos a que se refere o art. 7º desta Instrução Normativa.**
>
> Art. 7º O instrumento convocatório deverá prever que a licitante classificada em primeiro lugar, na fase de lances, apresente planilha de custos que demonstre a compatibilidade entre os custos e as receitas estimados para a execução do serviço.
>
> § 1º A planilha de custos será entregue e analisada, no momento da aceitação do lance vencedor, em que poderá ser ajustada, se possível, para refletir corretamente os custos envolvidos na contratação, desde que não haja majoração do preço proposto.
>
> § 2º Quando da análise da planilha de custos, se houver indícios de inexequibilidade, a Administração deverá efetuar diligência, solicitando que a licitante comprove a exequibilidade da proposta.
>
> § 3º Consideram-se preços inexequíveis aqueles que, comprovadamente, sejam insuficientes para a cobertura dos custos decorrentes da contratação.
>
> § 4º Caso a licitante não comprove a exequibilidade da proposta, esta será desclassificada.
>
> § 5º Eventuais incentivos, sob qualquer título, recebidos pelas agências de turismo das companhias aéreas, não poderão ser considerados para aferição da exequibilidade da proposta.

68. Com efeito, a pesquisa de preços apresentada, bem como a estimativa de custo global da contratação contém, dentre seus componentes, o custo correspondente ao repasse de valores de bilhetes e outros encargos que, nos

termos do § 2º, do art. 6º acima, não devem constar da planilha de custos que orientará a formulação da proposta e seu julgamento pelo órgão licitante.

69. Dessa forma, entende-se que a pesquisa de preços deve ser submetida a uma revisão crítica, de modo que seu resultado não aponte para parâmetros de preço que suscitem dúvidas quanto a sua exequibilidade. **Recomenda-se**, ainda, que as planilhas de custos dos serviços de agenciamento contidas no termo de referência e no edital devem ser excluídas dos itens correspondentes aos valores de "repasses", nos termos do § 1º, do art. 6º IN-SLTI-MPOG n. 03/2015, devendo permanecer apenas aqueles que compõem a remuneração pelos serviços de agenciamento pretendidos.

Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

70. Houve a juntada (SEQ. 3, fl. 373) de documento que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133/2021 e DECRETO Nº 11.246, DE 27 DE OUTUBRO DE 2022), estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto.

Participação de Microempresas, Empresas de Pequeno Porte

71. O DECRETO Nº 8.538, DE 6 DE OUTUBRO DE 2015, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

72. O art. 6º do referido decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), 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 como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

73. Adicionalmente, vale lembrar que, de acordo com a Orientação Normativa AGU n. 47/2014, é obrigatória a participação exclusiva de ME e EPP na licitação quando os itens ou lotes/grupos tiverem valor igual ou inferior a R$ 80.000,00.

74. 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.

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

76. Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538/2015, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

> Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:
>
> I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;
>
> II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;
>
> III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou
>
> IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.
>
> Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:
>
> I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou
>
> II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

77. No caso, a estimativa do valor de cada grupo não ultrapassa R$ 80.000,00, descartados os valores dos itens 2, 3, 4, 6, 7, 8 e 10 da tabela 1.1 do TR que se referem a repasses às companhias aéreas e aos estabelecimentos hoteleiro (SEQ. 3, fl. 372). **Cabe à Administração**, portanto, destinar o certame à participação exclusiva das ME e EPP, **ou apresentar a devida justificativa**, nos termos do art. 10 do Decreto 8.538, de 2015.

78. Para ilustrar, veja o que diz o TCU no acórdão 1.251/2017 - Plenário:

> *Na contratação de empresa especializada na prestação de serviços de reserva, emissão, marcação, remarcação e fornecimento de passagens, quanto ao seu de enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte, a receita bruta, no caso de agências de turismo, deve ser calculada tendo* ***por parâmetro as comissões e adicionais recebidos pela agência, e não a receita total das vendas efetuadas.***

DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL E CONTRATO

79. Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela AGU, conforme art. 19, inciso IV, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021).

80. A padronização de modelos de editais e contratos é medida de eficiência e celeridade administrativa e há muito tempo vem sendo recomendada pela CGU/AGU. Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu Manual de Boas Práticas Consultivas, vazado no enunciado do BPC nº 06:

> A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.
>
> No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados.
>
> Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU (grifos nossos).

81. Assim, a utilização da minuta-padrão disponibilizada pela AGU, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

82. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, *caput,* da Lei nº 14.133/2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

83. No caso, verifica-se que a Administração utilizou as minutas padronizadas de edital e contrato disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União: Modelo Edital Pregão Lei 14.133 (maio/2023) e Modelo Contrato Serviços Sem Mão de Obra Lei 14.133 (maio/2023), conforme certificação processual (SEQ. 3, fls. 459-468).

84. Sem embargo disso, quanto ao conteúdo das alterações destacadas ou das partes editáveis das minutas, constata-se a necessidade de atendimento adicional às **recomendações** abaixo, a saber:

> a) a redação dos itens 5.7 e 5.8 é alternativa, devendo ser mantida aquela que se encaixa no certame;
>
> b) tratando-se de licitação em grupos, o item 6.22.1 deve ser preservado na minuta de edital;
>
> c) no preâmbulo do contrato, retirar expressão "UNIÃO", substituindo-a pela efetiva contratante;
>
> d) da análise da vigência contratual que consta da minuta de contrato, percebemos que haverá extrapolação do exercício financeiro. Desse modo, somente será possível essa contratação se o presente objeto contiver produto previsto nas metas do Plano Plurianual (art. 105 da Lei nº 14.133/2021) - devendo haver a comprovação nos autos desse fato -, ou, se todo o empenho necessário à execução contratual for realizado até o dia 31 de dezembro do ano da conclusão da licitação;

e) tendo em vista o efetivo valor em disputa, destinar o certame à participação exclusiva das ME e EPP, ou apresentar a devida justificativa, nos termos do art. 10 do Decreto 8.538, de 2015, já que o efetivo faturamento da contratada corresponde à comissão ou adicional percebido.

85. Destaque-se a correta adoção das minutas recomendadas, com adaptações inerentes ao caso concreto, garantindo maior segurança jurídica ao certame.

86. Finalmente, o PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos, "[...] ***não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada.*** *Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado*", o que deve ser observado pela Administração.

DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

87. No presente caso não se localiza, em atenção ao art. 6º, XXIII, alínea "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, a dotação orçamentária compatível com a despesa estimada no certame. Consta à SEQ. 3, fls. 18 a declaração do setor competente informando que não haverá desembolso a partir da nova contratação, o que é incompatível com os valores atribuídos à licitação, **devendo ser objeto de ajuste.**

88. Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.

89. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 ("*As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000*").

90. **Recomenda-se**, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da *Lei Complementar* n.º 101/2000).

DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

91. Conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal diário de grande circulação.

92. No caso, deve ser observado o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (**art. 55, II, alínea "a", Lei nº 14.133/2021**).

93. Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

94. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011., c/c art. 7º, §3º, inciso V, do DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na *internet*:

a) cópia integral do edital com seus anexos;

b) resultado da licitação;

c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

CONCLUSÃO

95. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos **itens 41, 69, 77, 84, 87 e 90** deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

96. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas"*.

97. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ETR LIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 2º, incisos I e II e art. 4º, inc. I, da Portaria PGF nº 931/2018).

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 11 de novembro de 2024.

DOUGLAS ALEXANDRE GOERGEN
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supersapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23111009907202387 e da chave de acesso 8920c6a7

Documento assinado eletronicamente por DOUGLAS ALEXANDRE GOERGEN, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1742956251 e chave de acesso 8920c6a7 no endereço eletrônico https://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): DOUGLAS ALEXANDRE GOERGEN, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-11-2024 08:12. Número de Série: 654372557451877645764062110 80. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.