



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

PARECER n. 00014/2024/PROT/PF-UFJ/PGF/AGU

NUP: 23854.005654/2023-89

INTERESSADOS: UFJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ

ASSUNTOS: EDITAL

EMENTA: MINUTA DE EDITAL PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES. CONCESSÃO DE USO DE IMÓVEL. PARECER FAVORÁVEL COM RESSALVAS.

I - RELATÓRIO:

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta de Edital do Pregão Eletrônico, processado sob o Sistema de Registro de Preços, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação do serviço de apoio de alimentação, por meio da exploração do serviço comercial de Restaurante/Lanchonete, cumulada com a concessão onerosa de uso de bem imóvel.

2. A estimativa de valor do contrato de prestação de serviços é de R\$ 4.828.085,00 (quatro milhões, oitocentos e vinte e oito mil e oitenta e cinco reais).

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

- o documento de formalização da demanda (doc.1, fls.1/2);
- o autorização da autoridade administrativa (doc.1, fl.3);
- o estudo técnico preliminar - ETP (doc.1, 14/31);
- o mapa de gerenciamento de riscos (doc.1, fls.263/268);
- o laudo de avaliação (doc.1, fls.378/401);
- o pesquisa de preços (doc.1, fls.266/276),
- o mapa comparativo de preços - não foi juntado
- o despacho com considerações a respeito da pesquisa de mercado (doc.1, fls.276/272);
- o termo de referência (doc.1, fls.280/403 e doc.2, fls.1/89);
- o comprovação de existência de recursos orçamentários (doc2, fls.109/110);
- o ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (doc.2, fls.111/120);
- o minuta de edital com anexos (doc.2, fls.121/146);
- o minuta de contrato (doc.3, fls.127/142);
- o declaração de que foram utilizadas minutas da AGU (doc.3, fls.143);
- o lista de verificação da regularidade processual (doc.3, fls.144/154).

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

5. É o relatório.

II - EXAME:

II.1 - DA FUNDAMENTAÇÃO DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

6. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4.º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
7. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva.
8. Na eventualidade de o administrado não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.
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 nº 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. Feitas as ressalvas, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

II.2 - DA VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI N.º 14.133, DE 2021, COM A LEI N.º 8.666, DE 1993, A LEI N.º 10.520, DE 2002 E A LEI N.º 12.462, DE 2011.

11. Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei nº 14.133, de 2021, com a Lei nº 8.666, de 1993, Lei nº 10.520, de 2002, e a Lei nº 12.462, de 2011 (art. 191, da Lei nº 14.133, de 2021, e item 217 do PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP:00688.000716/2019-43, sequencial 460), como se observa a seguir:

217. Ante o exposto, conclui-se que:

(...)

b) a utilização de mesmos detalhamentos normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico dos administrados e incerteza das consequências jurídicas; c) não é possível que os regulamentos editados na égide das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11 sejam recepcionados pela Lei nº 14.133, de 2021, enquanto todos esses diplomas continuem em vigor, a luz do art. 191, parte final, da Lei nº 14.133/21 - ressalvada a possibilidade de que um novo ato normativo, editado pela autoridade competente, estabeleça expressamente a aplicação de tais regulamentos para a nova legislação”(PARECER n. 00002, de 2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716, de 2019-43, sequencial 460).

II.3 - DA AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

12. Para atividades de custeio, deve 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.

13. No caso dos autos, observo que há autorização para realização do certame (doc.1, fl.3), **fazendo-se ainda necessária a autorização para contratação..**

14. **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, 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, de 2022 e Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021).**

II.4 - DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

15. 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 e item XX do TR).

16. Em 2016, a PGF sedimentou a questão, através do Parecer nº003/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, complementando e esclarecendo as suas conclusões no Parecer nº 009/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, em especial quanto às IFES e respectivos certames para serviços de alimentação.

17. Segue-se a Conclusão nº 125/2016 resumindo suas orientações:

I) Não há incompatibilidade entre o Parecer nº03/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/ACU e o recente Parecer-Plenário nº01/2016/CNU-DECOR-CCU/ AGU (22/06/2016). Os entendimentos são complementares, e a decisão sobre a modalidade licitatória a ser adotada no caso de outorga de uso de bem imóvel deve ser tomada à luz do objeto principal do contrato, se o fornecimento de um serviço de apoio ou se a outorga com outra finalidade.

II) Em se tratando da outorga de uso de imóveis administrados pelas autarquias e fundações federais cujo o emais administrados (interesse público), é possível considerar como objeto do contrato a própria prestação do serviço comum, sendo irrelevante que seja ela remunerada pela própria Administração ou pelo usuário, por meio de preço predefinido. A ocupação do espaço, a seu turno, constitui apenas um aspecto acessório do ajuste a ser firmado, necessário para que o contratado realize a prestação do serviço de apoio.

III) Nos casos em que o objeto contratual principal é a prestação de um serviço comum, mostra-se obrigatória a adoção da modalidade licitatória do Pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica.

IV) A Administração deve ser remunerada pelo uso do espaço, considerando o valor de mercado para a utilização do imóvel. As despesas com água, luz, Internet, telefone etc., relativas ao uso do espaço público, também devem ser suportadas pelo particular.

V) Quando o objeto do contrato não for necessariamente pautado pelo interesse da Administração em disponibilizar serviço aos servidores ou administrados em geral, tendo o ente público, ao revés, o objetivo de realizar a própria outorga, seja para obter receita, seja para dar finalidade a bem desafetado, a licitação não se deve realizar por meio do Pregão, mas, sim, por meio da modalidade legal admitida para o caso, a depender do tipo do bem e do tipo da outorga (se autorização, permissão, concessão, cessão de uso etc). A expressão "serviço de apoio" pode ser compreendida como aquelas atividades descritas exemplificativamente no art. 12 do Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001:

Art. 12. Não será considerada utilização em fim diferente do previsto no termo de entrega, a que se refere o § 2º do art. 79 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, a cessão de uso a terceiros, a título gratuito ou oneroso, de áreas para exercício das seguintes atividades de apoio necessárias ao desempenho da atividade do órgão a que o imóvel foi entregue:

I - posto bancário;

II - posto dos correios e telégrafos;

III - restaurante e lanchonete;

IV - central de atendimento a saúde;

V - creche; e

VI - outras atividades similares que venham a ser consideradas necessárias pelos Ministros de Estado, ou autoridades com competência equivalente nos Poderes Legislativo e Judiciário, responsáveis pela administração do imóvel.

Parágrafo único. As atividades previstas neste artigo destinar-se-ão ao atendimento das necessidades do órgão cedente e de seus servidores. Atualmente, portanto, a utilização do pregão para a concessão de direito de uso para serviços de alimentação passou a ser um novo padrão, desde que:

- a) o objeto a ser licitado seja bem ou serviço comum;
- b) necessariamente onerosa;
- c) de duração limitada e,
- d) previsão de fiscalização e sanções previstas em contrato administrativo.

II.5- PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

18. A Advocacia-Geral da União (AGU) 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.

19. **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/ptbr/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf>
ou em <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manual-fase-interna>.

20. Cabe à Administração, portanto, observar o IPP, que vai servir como referência para as contratações públicas em todo o país.

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

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudos preliminares;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

23. Dito isso, percebemos que os documentos foram juntados no doc.1, fls.3/403 e doc.2, fls.1/89.

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 não foi utilizado o modelo foram previstos todos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022 (doc.1, fl.1).

26. **Pelo exposto, deverá a Administração justificar a necessidade da contratação / indicar a data pretendida para a conclusão da contratação / informar o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável, conforme modelo disponibilizado no seguinte link:**

<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/1-documento-de-formalizacao-da-demanda.docx>

Estudos Preliminares:

27. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazemos conteúdos previstos no art. 9º, da IN SEGES nº 58, de 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).

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

29. Observo que este documento foi juntado no doc.1, fls.14/31.

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-peloministerio-da-gestao-facilitara-contratacoes-publicas-em-todo-o-pais>.

32. Quanto ao mapa de riscos (art. 18, 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 (doc.1, fls.263/268).

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, 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, de 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, de 2021).
36. No caso, consta dos autos o Termo de Referência no doc.1, fls.280/403 e doc.2, fls.1/89) elaborado pela área requisitante, datado e assinado.
37. Além disso, foi juntada ao feito declaração da área técnica informando sobre a adoção, na espécie, do modelo de minuta padronizada de Termo de Referência disponibilizado pela AGU (doc.3, fls.143).
38. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.
39. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.
40. Por fim, tendo em vista que a prestação de serviços englobará uma locação de imóvel, torna-se necessário ao Gestor avaliar se as cautelas abaixo (arts. 12 e 13, Decreto n.º3.725, de 10 de janeiro de 2001) foram cumpridas:
- a) fixação adequada do valor de mercado correspondente à concessão de uso área, por meio de avaliação imobiliária;
 - b) fixação adequada, se for o caso, do valor de despesas pertinentes aos serviços de limpeza, conservação e vigilância; consumo de energia elétrica e água/esgoto, dentre outros;
 - c) definição adequada dos critérios de prestação dos serviços, de fiscalização e de aferição da satisfação dos consumidores diretos;
 - d) em regra, a fixação dos preços máximos aceitáveis dos produtos que serão comercializados;
 - e) critério de classificação com base no menor preço, conforme os itens mínimos de produtos e serviços que serão comercializados (Acórdão n.1443, de 2006-Plenário).
41. 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

42. A necessidade da contratação foi justificada, pois foram estimados os quantitativos de serviço de alimentação a partir de método amparado por documentos juntados aos autos, em especial quanto ao Termo de Referência.
43. 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.
44. A justificativa da necessidade da contratação lançada no processo merece ser aperfeiçoada, sendo certo que a Administração deverá juntar manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para estimativa dos quantitativos a serem licitados, com a respectiva memória de cálculo e documentos (ex.: histórico de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas), pois as informações trazidas aos autos estão pouco detalhadas. Recomenda-se, ainda, que o esclarecimento técnico contenha menção expressa aos documentos do processo que foram utilizados para o cálculo da estimativa de quantidades.
45. 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, de 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. Registre-se que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP nº 05, de 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.

46. **Recomenda-se que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas no Termo de Referência atendem às premissas acima citadas.**

47. **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, I, §2º, da IN SEGES nº 58, de 2022).**

Da viabilidade jurídica da terceirização

48. O § 1º do art. 3º do Decreto nº 9.507, de 2018, aplicável a toda a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e sociedades de economia mista, explicita que somente poderão ser objeto de execução indireta “Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado”.

49. Por sua vez, o mesmo art. 3º estabelece a vedação de execução indireta na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, dos seguintes serviços:

- que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
- que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
- que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
- que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

50. No caso, os serviços de alimentação a serem contratados enquadram-se nos pressupostos do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, não se constituindo em quaisquer das atividades previstas no art. 3º do aludido decreto, cuja execução indireta é vedada. Ademais, a referida contratação está devidamente amparada pela Portaria nº 443, de 2018, a qual prevê em seu art. 1º, I, que os serviços de alimentação, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, serão preferencialmente objeto de execução indireta.

Do parcelamento do objeto e regra geral da necessária adjudicação por itens

51. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações.

52. 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 dispondam 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.

53. Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por lotes/grupo(OU a um único vencedor), com as justificativas de ordem técnica e econômica presentes no doc.1, fl. 28, item 9.

54. Por essa razão, não há observação adicional a fazer.

Critérios e práticas de sustentabilidade

55. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e§2º, da Lei nº 14.133, de 2021 e art. 9º, II, da IN SEGES nº 58, de 2022), deverão ser tomados 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 a existência dos critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

56. Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomenda-se consultas ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União no sítio

<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>

57. Especificamente quanto ao "Guia Nacional de Contratações Sustentáveis", observam-se recomendações específicas quanto à necessidade de comprovação de cumprimento pela empresa de todos os requisitos aplicáveis aos serviços de alimentação previstos na RDCANVISA 216, de 2004 (Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação).

58. 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.

59. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item 14, fl.30, doc.1 dos estudos preliminares.

Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas.

60. Deste modo, para o orçamento da prestação do serviço, a Administração deverá realizar pesquisa de preços nos moldes IN SEGES/ME nº 65, de 2021.

61. Já a fixação do valor da contraprestação a ser paga pela concessão de uso do imóvel deverá ser feita por meio de avaliação imobiliária, refletindo o valor de mercado.

62. Relembre-se que o Termo de Referência deve prever um valor fixo para a concessão de uso do imóvel, o qual será obtido por meio de avaliação prévia, e o critério de julgamento deve ser o menor valor dos produtos oferecidos ao público em geral, desde que exequíveis e obtidos por meio de pesquisa de preços realizada em conformidade com a IN SEGES/ME nº 65, de 2021.

63. Quanto ao orçamento dos itens que compõem a cesta de produtos, é dever da Administração 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, de 2021).

64. Compulsando os autos, verifica-se que não foi juntada planilha de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado, recomendando que a mesma seja providenciada

65. 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.

66. Ressalta-se, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a INSEGES/ME nº 65, de 2021.

67. 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 conterà, 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 Pannel 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); e
- 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).

68. 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.
69. 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.
70. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.
71. 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.
72. No caso, foram estimados os custos unitário e total da contratação no doc.1, fl.25, item 8, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços realizada mediante consulta a havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços obtidos.
73. Deverá a Administração certificar, outrossim, conforme o disposto no art. 5º, IV, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021, que as datas das pesquisas feitas junto aos fornecedores não sejam com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital.
74. Caso sejam feitas adequações no orçamento da licitação, deverão ser realizadas as adaptações correspondentes no valor estimado da licitação em todas as minutas trazidas aos autos, devendo ser feita análise específica sobre a participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equiparadas.
- Da contraprestação pela concessão de uso do imóvel**
75. No tocante à avaliação do valor da concessão do imóvel, a Administração Pública assume, por seus órgãos e setores competentes, o ônus e consequências da incumbência.
76. É nosso papel, porém, alertar para que tal estimativa seja razoável e fidedigna aos valores usualmente praticados no mercado.
77. Outrossim, tendo em conta a natureza estritamente técnica da avaliação, a adequação da metodologia empregada deixará de ser examinada por este órgão de assessoramento jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.
78. Dito isso, verifica-se a juntada de documentos referentes à avaliação do valor da concessão do imóvel (doc.1, fls.241/267).
79. **Veja-se, ainda, que por se tratar de serviço continuado, há possibilidade de prorrogação da avença, sendo obrigatória a fixação de critérios para o reajuste do valor da concessão de uso.**
80. **Não se localizou a menção aos critérios para o reajuste do valor da concessão de uso, sendo obrigatória essa previsão nos documentos norteadores da licitação**
81. **Por fim, é necessário que a Administração preveja a obrigação de ressarcimento por serviços públicos ou contratados pela instituição e fornecidos no bojo da contratação como serviços de limpeza, conservação e vigilância; consumo de energia elétrica, água/esgoto, dentre outros (arts. 12 e 13, VII, do Decreto n.º 3.725, de 2001).Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio**

82. Houve a juntada de documento que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133, de 2021 e Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022), estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto (doc.2, fls.111/120).

Participação de ME, EPP e Cooperativas

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

84. 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.

85. No caso dos autos, tendo em vista o elevado valor da licitação, não haverá exclusividade para ME, EPP e Cooperativas, com observação do item 6.8 da minuta de edital (fl.133, doc.2).

II.6 - DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL E CONTRATO

86. Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela AGU, conforme art. 19, IV, c/cart. 25, § 1º, da Lei nº 14.133, de 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, de 2021).

87. 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.

88. 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 (checklists), 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.

89. 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).

90. 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.

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

92. No caso, verifica-se que a Administração utilizou o modelo da minuta disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, conforme certificação processual constante do doc.3, fl.143.

93. **Recomendo, ainda a juntada de minuta de Termo de Concessão de Uso do Imóvel onde se localiza o Restaurante Universitário como anexo à minuta de Edital, com utilização do modelo disponibilizado no seguinte link:**

<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/consultoria-administrativa/1-4-cessao-de-uso-de-imovel/minuta-padrao-cessao-de-uso-de-imovel.doc>

94. Sugere-se que sejam incluídas na minuta do Termo de Concessão de Uso cláusulas com as seguintes condições:

- A CONTRATANTE poderá, a qualquer momento, solicitar a instalação de medidores individuais de água e energia elétrica às concessionárias locais em substituição aos de sua propriedade, caso em que os pagamentos das tarifas correspondentes deverão ser efetuados diretamente pela CONTRATADA aos prestadores dos serviços públicos.
- na Cláusula XXXX- OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE, deverá ser incluído o seguinte:

Analisar, previamente, solicitações para possível realização de benfeitorias que julgar necessárias ao melhor aproveitamento da área concedida, de modo que não afetem os requisitos de segurança, conforto, estética e demais regulamentos do CONTRATANTE.

- na Cláusula XXX - OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO, deverá ser incluído o seguinte:

O CONTRATADO poderá realizar benfeitorias julgadas necessárias, mediante autorização prévia do (indicar a autoridade competente), ficando incorporadas ao imóvel, sem que lhe assista qualquer direito de indenização/compensação, sob qualquer título.

95. O PARECER n.00004, de 2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716, de 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 [...]”.

96. 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

II.7 - DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

97. No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, consta do doc.2, fls.109/110 a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

98. 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, de 17 de março de 1964.

99. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, I e II, da Lei Complementar nº101, de 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, de 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").

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, 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, de 2000).

100. No caso, recomendo a juntada aos autos de declaração do setor competente no sentido de que se trata de despesa administrativa considerada ordinária, já prevista no orçamento e destinada à manutenção de ação preexistente, pelo que resta dispensada, com base na autorização constante da Orientação Normativa AGU nº 52, de 2014, a juntada aos autos dos documentos indicados no art. 16, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

101. Conforme art. 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133, de 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 e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União.

102. No caso de serviços, 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, de 2021). 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, de 2021.

103. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, c/c art.7º, §3º, 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:

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

III- CONCLUSÃO

104. 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 neste parecer, em especial nos itens 12, 13, 18 25, 45, 46, 60, 62, 63, 78, 79, 80, 92, 93, 99 100, 101 e 102, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

Brasília, 25 de Março de 2024.

CINTIA TEREZA GONÇALVES FALCÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23854005654202389 e da chave de acesso c76add0a



Documento assinado eletronicamente por CINTIA TEREZA GONÇALVES FALCÃO, 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 1450582434 e chave de acesso c76add0a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CINTIA TEREZA GONÇALVES FALCÃO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 27-03-2024 01:38. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.