MINISTÉRIO DA ECONOMIA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
CONSULTORIA JURÍDICA DE PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE LICITAÇÃO, CONTRATOS E CONVÊNIOS

PARECER n. 00476/2019/MAGS/CGJLC/CONJUR-PDG/PGFN/AGU

NUP: 19973.100256/2019-65
INTERESSADOS: Central de Compras
ASSUNTOS:Minuta do Pregão Eletrônico nº 25/2018

EMENTA: I – Proposta de Licitação na Modalidade Pregão Eletrônico, por Registro de Preços, visando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio à gestão estratégica dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, conforme condições estabelecidas no Termo de Referência.

II – Manifestação pela viabilidade jurídica do procedimento de licitação, observadas as recomendações dos itens 8, 13 e 14 deste parecer.

III- Retornem-se os autos à Central de Compras, para as providências cabíveis.

1. Em cumprimento ao disposto no artigo 11, inciso VI da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, c/c o artigo 38, Parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por encaminhamento da Sr. Secretário de Gestão, vêm a exame, os autos do processo epigrafado, objetivando a licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, por Registro de Preços, do tipo Menor Preço por Item, visando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio à gestão estratégica dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, conforme condições estabelecidas no Termo de Referência.

2. Os autos foram instruídos, em especial, com os seguintes documentos principais:

- Documento de Formalização da Demanda (2144085)
- Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação (2148243)
- Formulário para Estimativa da Demanda (2461924)
- E-mail para pesquisa de preços (2462236)
- Minuta de Termo de Referência para estimativa de preços (2462400)
- Planilha de preços referenciais (2462274)
- Propostas de Preços da Brainstorming (2432843)
- Proposta de Preços da Elo (2432869)
- Proposta de Preços da GD Consult (2432889)
- Proposta de Preços da Memora (2432913)
- Proposta de Preços da Plano (2432927)
- Proposta de Preços da Sagres (2433023)
- Proposta de Preços da Macroplan (2433043)
- Nota Técnica SEI nº 4/2019/CGSIM/SEGES/SEDGG-ME (2473094) que faz a análise relativa à pesquisa de preços e apresenta quadros resumo
- Estudo Técnico Preliminar (2434420)
- Termo de Referência (2473871)
- Despacho de aprovação do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência pela Equipe de Planejamento (2483255)
- Nota Técnica SEI nº 5/2019/CGSIM/SEGES/SEDGG-ME (2483618)
- Despacho de aprovação do Termo de Referência do Sr. Secretário de Gestão (2493287)
- Portaria nº 9.714, de 25 de setembro de 2018 de designação do pregoeiro e equipe de apoio (2499293)
- Minuta do Edital do Pregão (2499347)
- Minuta da Ata de Registro de Preços (2499404)
- Minuta do Termo de Contrato (2499421)
- Anexo IV do Edital- Modelo de Proposta de Preços (2499438)
- Nota Técnica SEI nº 8/2019/CGLIC/CENTRAL/SEGES/SEDGG-ME (2499482)

3. É o que importa relatar. Passa-se ao parecer.

4. A Área requisitante justificou a contratação no item 2 do Estudo Técnico Preliminar (2434420) do qual se extrai o seguinte trecho em especial:

> O planejamento estratégico é um processo de gestão que utiliza métodos e técnicas para, dentro de um contexto, definir objetivos e metas, as ações a serem priorizadas e empreendidas e a mobilização de recursos, a fim de alcançar um serviço público que atenda às demandas dos cidadãos. Já a gestão estratégica compreende um escopo ainda maior de ações, que inclui a implementação, o monitoramento e a avaliação da estratégia. Ainda, a discussão sobre esses dois elementos pressupõe o entendimento da cadeia de valor das organizações para transformação da estratégia em ações de transformação organizacional para aumentar a eficiência operacional, reduzir custos e elevar a capacidade de geração de resultados para as partes interessadas.

> Em 1º de janeiro de 2019, o início de um novo mandato presidencial deu origem a novos arranjos ministeriais, com fusões de pastas e distribuição de temas e ações entre elas, que exigem a reformulação dos direcionadores e objetivos estratégicos e metas de desempenho dos órgãos do Poder Executivo Federal. Nesse sentido, destaca-se a integração entre os planos estratégicos organizacionais, o novo Plano Plurianual (PPA) - que deve ser encaminhado ao Congresso até agosto de 2019, e as diretrizes da Estratégia Nacional de Desenvolvimento, cujo horizonte é de 12 anos, até 2030.
>
> Além da necessidade de reorientação estratégica, é possível observar algumas lacunas na maturidade em gestão estratégica de alguns órgãos da Poder Executivo Federal, como o desalinhamento entre os diferentes níveis da estratégia, o uso de diferentes metodologias e a ausência de procedimentos sistemáticos de monitoramento e avaliação da estratégia, que contribuem para o enfraquecimento da gestão estratégica governamental. Os resultados da pesquisa sobre a maturidade estratégica nos Ministérios, realizada em março de 2019 pela Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério da Economia, estão apresentados detalhadamente no Anexo I - Pesquisa de Maturidade em Gestão Estratégica.

5. Também a mesma unidade, no subitem 4.1 do Termo de Referência (2473871), definiu a contratação como sendo na categoria de bens e serviços comuns, sendo definida a licitação na modalidade Pregão Eletrônico de acordo com o disposto no Art. 4º do Decreto 5.450/05.

6. De acordo com o Anexo XI-Preços Referenciais do Termo de Referência (2473871), os valores estimados a serem gastos, obtidos após pesquisa de mercado, alcançam o montante de R$ 9.150.625,97 (nove milhões, cento e cinquenta mil, seiscentos e vinte e cinco reais e noventa e sete centavos).

7. Consta dos autos a Nota Técnica SEI nº 4/2019/CGSIM/SEGES/SEDGG-ME (2473094), que faz uma análise acerca da pesquisa de preços realizada junto a fornecedores de mercado (2432843/2432869/2432889/2432913/2432927/2433023/2433043) e a Planilha de preços referenciais (2462274), e, após a exclusão, devidamente fundamentada, de alguma das propostas apresentadas, foi elaborado o mapa de preços, não competindo a esta CONJUR aferir a razoabilidade dos preços praticados.

8. A licitação não será exclusiva a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, tendo em vista que os valores dos itens de licitação são superiores a R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), portanto, não se enquadra no art. 6º do Decreto 8.538/2015. No entanto, deverá a área técnica fazer constar isso expressamente em nota ou despacho.

9. A autorização para contratação, a reserva dos recursos, a autorização da despesa de que trata o Decreto nº 7.689/2012 e a declaração de impacto orçamentário deverão ser providenciadas pelas autoridades competentes quando da utilização da ata de Registro de Preços com assinatura dos contratos, visto tratar-se de Registro de Preços.

10. Foi elaborado Termo de Referência (2473871) em que se consta a definição do objeto, sua descrição, obrigações das partes contratantes, bem como o prazo de sua execução, devidamente aprovado pela autoridade competente (2493287).

11. Quanto a justificativa para utilização do SRP, consta no item 4.4 do Termo de Referência (2473871) "pela conveniência da contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, e, pela impossibilidade de definir de modo preciso o quantitativo a ser demandado pela Administração.", ou seja, há imprevisibilidade de consumo, estando, pois, em conformidade com o art. 3º, incisos III e IV do Decreto nº 7.892/13, *in verbis*:

> Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:
>
> [...]
>
> III- quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
>
> IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

12. Será permitida a adesão à Ata de não-participantes, de acordo com o previsto no Termo de Referência. E tendo em vista o entendimento do Tribunal de Contas da União no sentido de que a abertura à adesão para não participantes é excepcional e deve ser motivada, a área técnica apresentou a justificativa, consoante se depreende da leitura dos subitens do item 4.13 do Termo de Referência (2473871), abaixo colacionados:

> 4.13.1. a ampliação de modelos exitosos para outras esferas e outros poderes promovendo assim a padronização de serviços públicos e, de certa forma, a economia processual e de recursos públicos na contratação de suas necessidades logísticas;
>
> 4.13.2. a desnecessidade de repetição de um processo licitatório oneroso, lento e desgastante quando já alcançada a proposta mais vantajosa. Além disso, quando o carona adere a uma Ata de Registro de Preços, em vigor, normalmente já tem do órgão gerenciador (órgão que realizou a licitação para o Sistema de Registro de Preços) informações adequadas sobre o desempenho do contratado na execução do ajuste, e
>
> 4.13.3. a licitação centralizada contempla expressivo quantitativo, decorrente do somatório dos volumes estimados de cada órgão, circunstância que propicia maior interesse das

empresas, ampliando a competitividade e a consequente redução dos preços, inclusive em razão dos ganhos de escala.

13. Não consta do Termo de Referência a informação de publicação de IRP, as respectivas respostas, bem como decisão sobre aceitação ou não dos pedidos de participação com as razões para tanto, o que deverá ser providenciado, ou apresentada a justificativa, na forma do §1º do art. 4º do Decreto nº 7.892, de 2013.

14. Foi analisada a minuta de edital e respectivos anexos (6974325), havendo as recomendações de aprimoramentos a serem feitos na forma abaixo:

Edital (2499347)

- Renumerar os subitens 1.2 e 1.3 e, se for o caso, corrigir a referência ao subitem 1.2 feita no subitem 1.3;
- Corrigir o Decreto de Registro de Preço citado no **s**ubitem 21.4 para "Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013"
- Outro ponto a ser considerado, apesar de o item 23 da Nota Técnica SEI nº 4/2019/CGSIM/SEGES/SEDGG-ME (2473094) ter expressamente consignado que não haveria este item, é a exigência contida no subitem 4.2.7 do Edital, ao impor que a empresa interessada não esteja em processo de falência ou recuperação judicial. Acerca do tema, anote-se que em relação à exigência do subitem 4.2.7 do Edital, que veda a participação de empresa que esteja sob falência, concurso de credores ou insolvência, embora exista recomendação do Ministério Público para admitir empresas em recuperação judicial ou extrajudicial, a Advocacia-Geral da União emitiu o Parecer nº 00002/2016/CPLC/CGU/AGU, aprovado em 03.04.2017, que admitiu a participação de tais empresas somente quando não se tratar de contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. No mesmo sentido, foi editado o Enunciado nº 03 CPLC/DECOR/CGU/AGU. Como o presente certame tem como objeto registro de preços para para eventual contratação dos serviços de apoio à gestão estratégica dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, serviço de natureza não continuada (por escopo), tanto que não há previsão de prorrogação (subitem 15.3), recomenda-se avaliar a decisão da restrição quanto à participação de empresa em recuperação judicial nessa modalidade de contratação, por isso, a nosso ver, sem justificativa nos autos, até o momento, a vedação do subitem 4.2.7 do Edital. Caso se decida pela manutenção da restrição, recomenda-se diligenciar no sentido de apresentação de justificativa plausível para a vedação, bem como compatibilizar a exigência da certidão constante no subitem 8.8.1, se houver modificação de posicionamento;
- No subitem 8.10.3, recomenda-se observar e, se for o caso, fazer a adequação ao que ficou orientado no PARECER n.º 14/2017/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Sr. Advogado-Geral da União, que dispõe no seguinte sentido "A viabilidade jurídica da execução do contrato por filial de pessoa jurídica que se habilitou em licitação pública com os dados de sua matriz decorre da constatação de que os estabelecimentos matriz e filial integram a mesma pessoa jurídica, são partes dela e, obviamente, não possuem personalidade jurídica."
- No subitem 15.3, acerca do prazo de 18 meses do contrato alí previsto, deve haver justificativa quanto ao atendimento do art. 57 da Lei nº 8.666/93, que diz que a duração dos contratos fica adstrita à vigência dos créditos orçamentários, exceto nas hipóteses ali elencadas, devendo ser indicada qual a hipótese se enquadra a exceção dos 18 meses da proposta.

Termo de Referência (2473871)

- Verificar e fazer as adequações no TR sobre as recomendações indicadas para o Edital;
- No subitem 4.9, complementar com a regra de limitação de quantidade de 50% de cada item, por órgão ou entidade que faz a adesão tardia, nos termos do art. 22, §3º do Decreto nº 7.892/2013
- Avaliar e, se for o caso, incluir nas Obrigações da Contratada, os seguintes subitens:

1. "Responsabilizar-se pelos vícios e danos decorrentes da execução do objeto, bem como por todo e qualquer dano causado à União ou a entidade federal, devendo ressarcir imediatamente a Administração em sua integralidade, ficando a Contratante autorizada a descontar da garantia, caso exigida no edital, ou dos pagamentos devidos à Contratada, o valor correspondente aos danos sofridos;"
2. Cumprir, durante todo o período de execução do contrato, a reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social, bem como as regras de acessibilidade previstas na legislação, quando a contratada houver se beneficiado da preferência estabelecida pela Lei nº 13.146, de 2015.

- Substituir a redação do subitem 12.14 pela seguinte: "Arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, inclusive quanto aos custos variáveis decorrentes de fatores futuros e incertos, tais como os valores providos com o quantitativo de vale transporte, devendo complementá-los, caso o previsto inicialmente em sua proposta não seja satisfatório para o atendimento do objeto da licitação, exceto quando ocorrer algum dos eventos arrolados nos incisos do § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993"
- Verificar e, se for o caso, corrigir, as referências aos subitens 16.3.8. e 16.3.11 feitas na

redação do item 16.7.

- Retirar a Nota explicativa no campo do "DESPACHO DE APROVAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA"
- Verificar e, se for o caso, corrigir a Referência feita no item 2.2.1 do Anexo IX-INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO (IMR), que faz menção aos subitem 9.7.3 do termo de referência que não existe.

Modelo de Proposta de Preços

- Não há reparos a serem feitos;

Ata de Registro de Preços (2499404)

- Esclarecer, em tópico específico, quem é o Órgão Gerenciador da Ata de Registro de Preços
- Verificar, e se for o caso, corrigir as referências feitas no item 6.7, tendo em vista que os"itens 5.6.1, 5.6.2 e 5.6.4" citados não existem;

Minuta Contratual (2499421)

- Após a implementação de adequação dos ajustes recomendados para o Edital e Termo de Referência no contrato, não há outros reparos a serem feitos.

15. Assim, procedida à análise da Minuta Edital de Licitação (2499347) e seus anexos tão somente no que concerne aos seus aspectos jurídico-formal, abstraída qualquer consideração acerca da conveniência e oportunidade, concluímos pela sua juridicidade desde que atendidas as recomendações dos itens 8, 13 e 14 deste parecer.

16. Pelo exposto, sugerimos a restituição dos autos à Central de Compras para o prosseguimento do feito, sem necessidade de retorno a esta CONJUR.

À consideração superior.

Brasília, 13 de junho de 2019.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE

MARIANA ALVES DE GODOY SANTOS
ADVOGADA DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19973100256201965 e da chave de acesso 194cf6c1

Documento assinado eletronicamente por MARIANA ALVES DE GODOY SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 273436227 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): MARIANA ALVES DE GODOY SANTOS. Data e Hora: 19-06-2019 17:12. Número de Série: 13975387. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
CONSULTORIA JURÍDICA DE PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE LICITAÇÃO, CONTRATOS E CONVÊNIOS

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 01137/2019/JAR/CGJLC/CONJUR-PDG/PGFN/AGU

NUP: 19973.100256/2019-65
INTERESSADOS: Central de Compras
ASSUNTOS: Análise de minuta de Edital e anexos, do Pregão Eletrônico nº 25/2018, por Registro de Preços, visando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio à gestão estratégica dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

1. De acordo com o PARECER n. 00476/2019/MAGS/CGJLC/CONJUR-PDG/PGFN/AGU em anexo.

2. Ao Senhor Procurador-Geral Adjunto da Consultoria Administrativa na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para apreciação.

Brasília, 21 de junho de 2019.

JOSÉ ANTÔNIO RODRIGUES SANTIAGO
ADVOGADO DA UNIÃO
COORDENADOR-GERAL JURÍDICO DE LICITAÇÃO, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19973100256201965 e da chave de acesso 194cf6c1

Documento assinado eletronicamente por JOSE ANTONIO RODRIGUES SANTIAGO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 279394907 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): JOSE ANTONIO RODRIGUES SANTIAGO. Data e Hora: 24-06-2019 09:55. Número de Série: 2764841037898250. Emissor: AC CAIXA PF v2.