



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

NOTA Nº 37/2019/PF-UFPE/PGF/AGU

PROCESSO ELETRÔNICO nº 23076.020049/2019-19 (Data de autuação: 03/05/2019)

INTERESSADA: Coordenação de Planejamento de Compras/PROGEST da UFPE

ASSUNTO: Licitação. Edital de Pregão Eletrônico (SRP).

- I. Minuta de Edital de Pregão Eletrônico (SRP), tipo menor preço, destinada ao registro de preços unitários de aparelhos eletrodomésticos da linha branca, compreendendo 16 (dezesseis) itens, para eventual aquisição pelos *campi* da UFPE - Recife, Caruaru e Vitória de Santo Antão (Órgão Gerenciador) e Comando do Exército – Base Administrativa do Curado (Órgão Participante).
- II. Despesa global orçada em **R\$ 850.981,77** (oitocentos e cinquenta mil novecentos e oitenta e um reais e setenta e sete centavos).
- III. Parágrafo Único do art. 38 da Lei nº 8.666/93.

Senhor Procurador-Chefe:

Trata-se de licitação na modalidade de pregão eletrônico, tipo menor preço, destinada à seleção de propostas para registro de preços unitários de aparelhos eletrodomésticos da linha branca (refrigeradores, congeladores, fogões, fornos micro-ondas e lavadoras de roupa), compreendendo 16 (dezesseis) itens, visando a eventual aquisição pela Universidade Federal de Pernambuco (Órgão Gerenciador), nos *campi* Recife, Caruaru e Vitória de Santo Antão, e pelo Comando do Exército – Base Administrativa do Curado (Órgão Participante), com despesa global estimada em **R\$ 850.981,77** (oitocentos e cinquenta mil novecentos e oitenta e um reais e setenta e sete centavos), conforme Termos de Referência, datados de 12/08/2019 e 10/09/2019 (docs. 23, 34 e 38).

2. O Gabinete do Reitor em 16 de setembro de 2019, mediante o Despacho nº 52104/2019 – GR (11.01)(doc. 41), solicita análise da minuta de edital (doc. 30), conforme Despacho nº 51761/2019 – CPC PROGEST (12.69.09) (doc. 40).

3. Da instrução dos autos, destaca-se:

a) **Solicitação Nº 491/2019 – CPC PROGEST (12.69.09) (doc. 3)**, emitida em 03/05/2019 e assinada digitalmente por Thaysa Wanessa Rodrigues Marques (1960445), para elaboração do Documento de Formalização de Demanda e minuta do Termo de Referência;

- b) **Documento de Formalização de Demanda – DFD** (doc. 4), emitido em 05/07/2019 e assinado digitalmente pela Pró-Reitora de Gestão Administrativa, Niedja Paula Silva Veras de Albuquerque (1134246), contendo: objeto, justificativas para a aquisição do bem, previsão de data de entrega do bem e responsabilidade pela formalização da demanda;
- c) **Lista de verificação – 01** (doc. 11), emitida em 11/07/2019 e assinada digitalmente por Thaysa Wanessa Rodrigues Marques (1960445), CPC PROGEST (126909), e pela Pró-Reitora de Gestão Administrativa, Niedja Paula Silva Veras de Albuquerque (1134246);
- d) **Pesquisa de preços** (doc. 15), consolidada em tabela de composição de valores máximos aceitáveis (doc. 26), assinada em 17/07/2019 por Thaysa Wanessa Rodrigues Marques (1960445), CPC PROGEST (126909);
- e) **Intenção de Registro de Preços– IRP nº 110/2019** (doc. 20), divulgada em 22/07/2019 e assinada digitalmente por Erika Eloenia dos Santos Silva (1856412), CL (126910), tendo prazo limite de manifestação de interesse em 02/08/2019, com registro de adesão aceito em favor do Comando do Exército (52121) - Base Administrativa do Curado – PE (160225), conforme informado no Despacho nº 11269/2019 – CL (12.69.10), datado de 08/08/2019 e assinado digitalmente por Erika Eloenia dos Santos Silva (1856412) CL (126910) (doc. 22);
- f) **Termo de Aceite de Condições e Manifestação de Interesse de Participação em Registro de Preço na IRP** (doc. 21), datado de 02/08/2019, comprovando a manifestação de adesão à Intenção de Registro de Preços da Base Administrativa do Curado para todos os 16 (dezesesseis) itens, no valor total de R\$ 173.238,35 (cento e setenta e três mil duzentos e trinta e oito reais e trinta e cinco centavos);
- g) **Minuta de edital e anexos** (doc. 30). Destaca-se que os itens 1 a 11, 13, 15 e 16 destinam-se à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte. Os itens 12 e 14 destinam-se à ampla participação. Para estes, foi atribuída cota de 10% (dez por cento), específica às MEs e EPPs, resultando nos subitens 13 e 15;
- h) **Portaria UFPE nº 3.231/2019** (doc. 31), de 20 de agosto de 2019, válida por doze meses, que designa os pregoeiros, equipe de apoio e homologadores da Universidade Federal de Pernambuco;
- i) **Termos de Referência**, datados de 12/08/2019 e 10/09/2019 (docs. 23, 34 e 38), em três versões: as duas primeiras assinadas digitalmente pelo setor requisitante, com o de acordo da Diretoria de Logística (docs. 23 e 34) e a última, com a aprovação da Vice-Reitora (doc. 38).

4. É o relatório.



II  
ANÁLISE JURÍDICA

5. Por se tratar de aquisição referente a aparelhos elétricos de linha branca (refrigeradores, congeladores, fogões, fornos micro-ondas e lavadoras de roupa), é recomendável a alocação eficiente de recursos energéticos e a preservação do meio ambiente na aquisição dos produtos. O Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da AGU<sup>1</sup>, publicado em abril/2016, recomenda que seja incluída regra no Termo de Referência exigindo que o produto possua Etiqueta Nacional de Energia – ENCE, especificando-se a(s) Classe(s) exigida(s), conforme Portaria INMETRO. O anexo I do Termo de Referência previu, na descrição dos itens, a(s) Classe(s) exigida(s), exceto para o item 9 (Congelador – tipo freezer horizontal). O que carece ser especificado ou justificado, caso a Administração opte pela ausência de exigência para esse item em particular.

6. O Termo de Referência elaborado pela Administração, em suas versões finais (docs. 34 e 38), no subitem 1.17, faz referência às Portarias INMETRO listadas no subitem 1.18.1, sem correspondência no documento. Não seria o subitem 1.17.1? Mesma regra consta reproduzida na minuta de edital (subitem 7.4.5), sem especificação do endereço do sítio a ser consultado para comprovação da Certificação de Etiqueta Nacional de Conservação de Energia – ENCE (subitem 7.4.6). Esclarecer!

7. Verifica-se que os aparelhos eletrodomésticos da linha branca (refrigeradores, congeladores, fogões, fornos micro-ondas e lavadoras de roupa) compreendem 16 (dezesesseis) itens, com a identificação dos quantitativos estimados por campus (Recife, CAA e CAV), para entrega em municípios distintos: Recife, Vitória de Santo Antão e Caruaru, conforme Anexo I do Termo de Referência – Especificação, Quantitativos e Valores (doc. 38). Indaga-se: não seria mais apropriada a especificação do objeto da licitação em itens e por campus, por exemplo: Recife + órgão participante (itens 1 a 16), CAA (itens 17 e 18) e CAV (itens 19 a 26). Importa considerar a possibilidade de incremento nos custos dos produtos, decorrente da entrega em cidades sem proximidade da logística do fornecedor.

8. A Pesquisa de mercado consiste em procedimento para verificação das exigências e condições do mercado fornecedor do objeto a licitar, como por exemplo: especificação, qualidade, desempenho, prazos de entrega, prestação, execução, garantia<sup>2</sup>. O preço de referência deve refletir o preço de mercado, levando-se em consideração fatores que influenciam na formação dos custos, tais como: especificação do bem, quantidade, praça ou mercado a ser pesquisado (municipal, estadual, nacional ou internacional), prazos e locais de entrega, entre outros.

9. É indispensável que a Administração avalie, de forma crítica, a pesquisa de preço junto ao mercado, levando-se em consideração os custos envolvidos na aquisição. O objetivo da pesquisa de preços é aproximar ao máximo o valor de referência, fruto de uma pesquisa que resulte em uma cesta de preços aceitáveis, cuja amplitude depende da complexidade do objeto licitado. *SR*

---

<sup>1</sup>Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/assets/conteudo/uploads/guianacionaldelicitacoessustentaveis.pdf>. Acesso em: 01 de out. 2019.

<sup>2</sup> Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do Tribunal de Contas da, 4ª Edição. TCU. 2010, p. 87. *SR*

10. Ante as considerações acima, orienta-se a Administração para que não se abstenha de pesquisar em fontes diversificadas e emitir juízo crítico sobre a consistência dos valores obtidos, considerando os fatores que podem influenciar a formação dos custos, especialmente os referentes aos locais de entrega, tendo em vista que a aquisição destina-se à entrega de um mesmo item em até dois ou três municípios distintos (Recife, Caruaru e Vitória de Santo Antão), conforme item 7 acima .

11. Sobre a elaboração de orçamento estimativo na licitação, o TCU orientou no informativo de Licitações e Contrato nº 246/2015:

**Na elaboração do orçamento estimativo da licitação, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária.**

Em Representação acerca de pregão eletrônico promovido pelo Ministério da Justiça (MJ) para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transportes, incluindo veículos e motoristas, a unidade técnica apontara, dentre outras irregularidades, que a pesquisa de preços efetuada pelo MJ para subsidiar o orçamento se mostrou deficiente, “haja vista que só foram utilizados dados fornecidos por apenas duas empresas, sendo considerado o menor valor apresentado para cada um dos itens componentes do objeto”. Em sede de oitiva, o MJ alegou, dentre outros aspectos, que a falta de similaridade do objeto impossibilitara o comparativo com outras atas de registro de preços e pesquisas em sítios eletrônicos. O órgão acrescentou ainda que a pesquisa realizada “observou as regras da IN SLTI/MPOG 5/2014 (com as alterações introduzidas pela IN SLTI/MPOG 7/2014)”, a qual “permite excepcionalmente pesquisa de mercado com menos de três preços ou fornecedores, bem como a adoção do menor valor obtido em vez da média aritmética”. Em juízo de mérito, o relator rejeitou as justificativas apresentadas, ressaltando que a mesma modelagem do objeto licitado “já foi adotada em editais de outros órgãos da administração pública”. Ponderou que, apesar de cada órgão estabelecer as especificações do objeto conforme sua necessidade, “o que de certo modo dificulta a comparação dos respectivos objetos”, algumas especificações dos veículos eram semelhantes. Nesse sentido, com base em comparativo realizado entre a proposta vencedora e valores executados em contratos de objetos semelhantes, concluiu o relator que, a despeito da deficiência da pesquisa de preços que subsidiou o orçamento do certame, “não ficou caracterizado indício de preços fora dos valores de mercado”. Por fim, revisitando a legislação e a jurisprudência acerca da matéria, e considerando o princípio da hierarquia das leis, o relator concluiu, a partir da interpretação sistêmica do art. 15, inciso V, da Lei 8.666/93, do art. 2º da Instrução Normativa SLTI/MPOG 5/2014 e da jurisprudência do TCU sobre o tema, que, “para fim de orçamentação nas licitações de bens e serviços, devem ser priorizados os parâmetros previstos nos incisos I e III do art. 2º da referida IN, quais sejam, ‘Portal de Compras Governamentais’ e ‘contratações similares de outros entes públicos’, em detrimento dos parâmetros contidos nos incisos II e IV daquele mesmo art. 2º, isto é, ‘pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo’ e ‘pesquisa com os fornecedores’ ”. O Tribunal, acompanhando o voto do relator, decidiu, dentre

outras deliberações, dar ciência ao MJ de que: i) "(...) na elaboração de orçamento na fase de planejamento da contratação de bens e serviços, bem como quando da demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato de serviço contínuo, devem ser utilizadas fontes diversificadas, a fim de dar maior segurança no que diz respeito aos valores a serem adjudicados"; ii) "para fim de orçamentação nas licitações de bens e serviços, devem ser priorizados os parâmetros previstos nos incisos I e III do art. 2º da IN SLTI/MPOG 5/2014, quais sejam, 'Portal de Compras Governamentais' e 'contratações similares de outros entes públicos', em detrimento dos parâmetros contidos nos incisos II e IV daquele mesmo art. 2º, isto é, 'pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo' e 'pesquisa com os fornecedores', cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar". Acórdão 1445/2015-Plenário, TC 034.635/2014-9, relator Ministro Vital do Rêgo, 10.6.2015." (Grifo inexistente no original)

12. De acordo com a IN SLTI/MPOG nº 05, de 27 de junho de 2014, a pesquisa de preços será realizada mediante utilização dos seguintes parâmetros:

- I. Paineis de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;
  - II. contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;
  - III. pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou
  - IV. pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.
- (Grifos nossos)

13. Convém lembrar que na pesquisa de preços realizada em sítios eletrônicos de domínio amplo, tais como a contida no doc. 15, deve ser indicada não somente a data da pesquisa, mas também a hora de acesso. O que carece ser observado.

14. Não houve, por parte do órgão participante, a realização de pesquisa de preços. O mesmo limitou-se a informar a aceitação dos preços estimados pela UFPE, conforme Termo de Aceite e Condições (doc. 21).

15. Sobre as atribuições do órgão gerenciador na fase de planejamento da licitação quando há participação de órgãos externos, a AGU elucida<sup>3</sup>:

Caberá ao órgão gerenciador, então, compilar as demandas envolvidas, os quantitativos mínimos por requisição e os máximos, os locais de entrega e prazos, entre outras informações, para sistematizar e harmonizar as disposições do Edital e Termo de Referência, e dispor os itens do objeto licitatório da forma mais adequada para a obtenção da melhor proposta para a Administração Pública. Isso pressupõe uma análise técnica, que considere o funcionamento daquele mercado específico, entre outros aspectos, para então se deliberar sobre algumas questões envolvidas, tais como: objetos com descrição semelhante podem ser convertidos em um mesmo objeto, para ganho de economia de escala? Objetos idênticos para locais de entrega

<sup>3</sup> Extraído de modelo de Termo de Referência compras AGU, disponível em: [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/373175](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/373175). Acesso em: 20 de set. 2019

Av. Prof. Moraes Rego, 1235, Cidade Universitária, CEP 50.670-901, Recife, Pernambuco  
Telefone: (81) 2126.8020, 8021 – Fax (81) 21268032 – Endereço Eletrônico: [pg@ufpe.br](mailto:pg@ufpe.br)

próximos devem ser somados num mesmo item licitatório, ou divididos em itens distintos? E objetos idênticos para locais de entrega afastados? Há alteração na requisição mínima de algum item, por conta de demanda menor de algum órgão participante?

Após resolver tais questões, o órgão gerenciador deverá “confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência ou projeto básico”, conforme art. 5º, V, do Decreto mencionado.

Nota-se, portanto, que para uma licitação exitosa faz-se necessário uma adequada e prévia comunicação entre os órgãos envolvidos, e quanto antes se estabelecer a troca de informações entre gerenciador e participantes, melhores as condições de elaborar um Edital e um Termo de Referência adequado à demanda de cada qual, e também ao conjunto dos órgãos.

(Grifos nossos)

16. Com base no exposto acima, nas licitações em que a Administração atua como órgão gerenciador, deve ser realizada uma análise técnica cuidadosa, visando a melhor proposta da Administração como um todo. O sucesso da licitação depende de prévia interlocução entre os órgãos interessados, a fim de que seja elaborado um Termo de Referência, Edital e estimativas de quantitativos e preços adequados às demandas de cada órgão, com expressa concordância do órgão participante, considerando-se as especificidades do objeto e a realidade do mercado.

17. Na minuta do Termo de Referência (doc. 23) e nas minutas do Edital e da Ata de Registro de Preços (doc. 30), constam notas de rodapés com identificação dos modelos de minutas AGU utilizados pela Administração: Comissão Permanente de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, Termo de Referência e Edital – Modelo para Pregão Eletrônico – Compras, Atualização: Dezembro/2018 e Agosto/2019, respectivamente.

18. Sobre a necessidade da adequada identificação dos modelos de minutas utilizadas, a AGU orienta:

Os órgãos assessorados deverão manter as notas de rodapé dos modelos utilizados para a elaboração das minutas e demais anexos, afim de que os Órgãos Consultivos, ao examinarem os documentos, estejam certos de que dos modelos são os corretos. A versão final do texto, após aprovada pelo órgão consultivo, deverá excluir a referida nota<sup>4</sup>.

19. O enunciado nº 6 de Boas Práticas Consultivas da AGU<sup>5</sup> orienta:

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.

20. Por oportuno, chamo atenção sobre a atualização dos Termos de Referência - TR e editais AGU, recentemente alterados em agosto de 2019, disponíveis no site da AGU.

<sup>4</sup> Extraído de modelo de edital compras AGU, disponível em: [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/373175](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/373175). Acesso em: 20 de set. 2019.

<sup>5</sup> Disponível em: [http://agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/191832](http://agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/191832). Acesso em: 23 de set. 2019.

que inclui os modelos citados no item 17 acima. Recomendo atualização do TR (docs. 23, 34 e 38), uma vez que as considerações feitas nesta manifestação jurídica refletem sobre o Termo de Referência, anexo do Edital. Justificar nos autos eventuais alterações realizadas nos modelos da AGU. Adequar à minuta do edital, cuja versão é do modelo AGU Agosto 2019, após os ajustes no TR.

21. Por fim, destaca-se a recente edição do Decreto de Pregão nº 10.024, publicado em 20 de setembro de 2019 (DOU de 23/09/2019), que deve ser observado, caso não se publique o edital em exame até 28/10/2019, conforme art. 61, § 2º.

### III Conclusão

22. Enfatiza-se que o exame desta Procuradoria se dá nos termos do § 1º do art. 10 da Lei nº 10.480/2002, subtraindo-se análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, considerando-se a delimitação legal de competência institucional deste órgão. Por isso, a nota restringiu-se aos aspectos jurídicos, com base nas peças constantes dos autos, não adentrando no mérito administrativo, como questões de conveniência e oportunidade, cuja atribuição é do administrador.

23. Todas as observações elaboradas têm como premissa a veracidade e a exatidão dos dados e informações constantes do processo, que são de responsabilidade exclusiva dos setores competentes.

24. Ante o exposto, recomendo o envio dos autos à **Diretoria de Licitações e Contratos**, para que juntamente com a **DLOG** observem as recomendações pontuadas nesta manifestação jurídica.

À consideração superior.

Recife, 02 de outubro de 2019.

  
Suelene de Marillac Teixeira dos Anjos Ribeiro  
Procurador Federal  
OAB/PE 7864 - SIAPE 1133158



---

Emitido em 02/10/2019

**OUTROS Nº NOTA 37-2019/PF-AGU/2019 - PROCF (11.01.09)**  
(Nº do Documento: 2727)

(Nº do Protocolo: **NÃO PROTOCOLADO**)

(Assinado digitalmente em 02/10/2019 14:25 )  
SUELENE DE MARILLAC TEIXEIRA DOS ANJOS RIBEIRO  
CARGO NÃO INFORMADO  
GR (11.01)  
Matrícula: ###331#8

Visualize o documento original em <http://sipac.ufpe.br/documentos/> informando seu número: **2727**, ano: **2019**, tipo:  
**OUTROS**, data de emissão: **02/10/2019** e o código de verificação: **3a3e67051c**