



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
PROCURADORIA - UFAL
MACEIÓ - REITORIA DO CAMPUS A.C. SIMÕES

PARECER n. 00051/2024/PROC/PFUFAL/PGF/AGU

NUP: 23065.031511/2024-08

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

EMENTA: Direito Administrativo. Inexigibilidade de licitação. Credenciamento de Microempreendedores Individuais (MEIs) para prestação de serviço e pequenos reparos nas Unidades Educacionais da UFAL. Viabilidade jurídica do credenciamento. Recomendações.

I - RELATÓRIO

1. Aportam nesta Procuradoria por meio do Despacho nº 242/2024 - GCL (11.00.43.34.44.02) os autos do processo acima epigrafado, que trata de Inexigibilidade de Licitação, com fulcro no Art. 74, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, para contratação de serviço, cujo objeto devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento em que o valor excede o limite previsto no inciso II do Art. 75 da citada legislação.

2. A justificativa para a realização do procedimento de credenciamento para prestação dos serviços foi apresentada nos seguintes termos:

1.1 Os serviços solicitados serão destinados a atender as Unidades Educacionais da UFAL em Palmeira dos Índios, Santana do Ipanema e Penedo e Viçosa, que desenvolvem as atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão.

1.2 Os serviços destinam-se ao atendimento de necessidades de reparos cuja execução pelos contratos de manutenção vigentes tem tido resultados não satisfatórios. Além disso, visam ampliar a prestação de serviços variados de modo a atender de forma mais efetiva as comunidades acadêmicas das Unidades Educacionais. A não contratação implicará o desatendimento e/ou precariedade de atendimento de diversas necessidades dessas Comunidades Universitárias, causando transtornos diversos que incluem desde a continuidade de problemas de infraestrutura predial, deterioração do patrimônio móvel e dificuldades de execução de atividades acadêmicas.

1.3 Os quantitativos foram definidos a partir de reuniões realizadas com as direções e comunidade em geral dessas unidades.

1.4 Certificamos que o objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratações Anual - exercício 2024.

1.5 Certificamos que os serviços a serem contratados se enquadram como atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou da entidade, conforme artigo 48 da Lei nº 14.133/2021.

3. Os autos, enviados exclusivamente na forma eletrônica, no que interessa, foram instruídos com os seguintes documentos que são relevantes para a análise jurídica.

** Requisição de serviços nº 4037/2024;*

** Portaria nº 21 de 25/03/2024 do Pró-Reitor de Gestão Institucional - Designando Agentes de Contratação;*

** Formalização da Demanda;*

** notificações de Servidores para compor a Equipe de Planejamento e Contratação;*

** Portaria nº 27 de 22/05/2024 do Pró-Reitor de Gestão Institucional - Designando os servidores para comporem equipe de planejamento para a contratação de MEIs;*

** Portaria nº 712 de 16/10/2024 do Magnífico Reitor - Estabelecendo e regulamentando o Programa "Repara UFAL" para promoção de credenciamentos para a prestação de pequenos serviços de reparos para a Universidade Federal de Alagoas;*

** Estudo Técnico Preliminar 59/2024;*

** Mapa de Riscos;*

** Relatório de Cotação;*

** Justificativa e Declaração de Preços - Credenciamento nº 02/2024;*

** Despacho nº 236/2024 - GCL (11.00.43.34.44.02) - Solicitação de Disponibilidade Orçamentária;*

** Declaração de Disponibilidade Orçamentária;*

- * *Termo de Referência Serviço Sem Dedicção Exclusiva de Mão de Obra - Contratação Direta;*
- * *Modelo de Instrumento de Medição de Resultado - IMR;*
- * *Requerimento de Participação - Credenciamento nº 02/2024;*
- * *Declaração de Utilização de modelos AGU/MGI - Art. 29 e art. 35 IN 05/2017 e Enunciado BPC nº 06;*
- * *Ofício nº 85/2024 - GLC - (11.00.43.34.44.02) - Credenciamento para contratação do serviço;*
- * *Lista de Verificação e*
- * *Despacho nº 242/2024 - GLC - (11.00.43.34.44.02) - Encaminhado o Processo à PFUFAL.*

4. No essencial é esta a síntese do necessário.

II - APRECIÇÃO JURÍDICA

Finalidade e abrangência do parecer jurídico

5. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

6. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

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.

7. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

8. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências..

9. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Limites e Instâncias de governança

10. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, “estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens no âmbito do Poder Executivo federal”, com imposição de regras relativas à competência para a celebração de novos contratos de aquisição, nos termos de seu artigo 3º.

11. 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, incumbindo ao órgão contratante ficar atento à eventual diploma que venha a estabelecer determinações complementares ao Decreto nº 10.193, de 2019, devendo-se observar os

preceitos dos atos normativos regulamentares ainda vigentes

0.1 Da viabilidade jurídica do credenciamento

12. O art. 6º XLIII da lei 14.133/2021 conceitua o credenciamento da seguinte forma:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

...

XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;

13. Os arts. 74, IV e 78 da Lei nº 14.133/2021 tratam o credenciamento como procedimento auxiliar das licitações, que configura o objeto licitatório como hipóteses de inexigibilidade de licitação diante da inviabilidade de competição:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

...

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

(...)

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

I - credenciamento;

Por sua vez, o Decreto nº 11.878 de 9 de janeiro de 2024 regulamentou da o art. 79 Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC, apresentou as hipóteses de contratação nas quais o credenciamento poderá ser usado:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

14. Neste ponto, trazemos os esclarecimentos do Professor Rafael Carvalho Resende Oliveira, em sua obra, "Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos", 3ª Edição, fls.259, sobre a matéria:

O credenciamento, que configura hipótese de inexigibilidade de licitação, na forma do art. 74, IV, da nova Lei de Licitações, poderá ser utilizado nas seguintes hipóteses de contratação (art. 79 da Lei 14.133/2021):

a) paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas (ex.: credenciamento de leiloeiros para alienação de bens da Administração Pública, na forma do art. 31, § 1.º, da nova Lei de Licitações, com a definição da ordem de atuação dos leiloeiros credenciados por sorteio ou outro critério objetivo; credenciamento de oficinas para prestação dos serviços de manutenção de viaturas da entidade administrativa, com a fixação de regras objetivas e impessoais no edital que serão observadas no momento da definição da oficina, dentro do universo das oficinas credenciadas, que realizará o serviço em cada caso);

b) com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação (ex.: credenciamento de médicos de determinada especialidade, que receberão valores previamente definidos ou tabelados por consultas realizadas, cabendo ao particular escolher o médico credenciado de sua preferência; credenciamento de empresas para atuarem como Administradora de Benefícios ofertados por operadoras de planos de saúde para fornecimento de serviços aos servidores públicos da respectiva entidade administrativa, com a possibilidade de escolha por parte do servidor/beneficiário da operadora de sua preferência);

c) em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio do processo de licitação (ex.: aquisição de passagens aéreas).

15. A Administração deverá divulgar e manter à disposição do público em sitio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados (art. 79, parágrafo único, I, da nova Lei).

16. Quanto à instrução processual e à fase preparatória, o Decreto nº 11.878/2024 estabelece o seguinte:

Art. 5º O credenciamento ficará permanentemente aberto durante a vigência do edital e será realizado por meio do Compras.gov.br, observadas as seguintes fases:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de credenciamento;

III - de registro do requerimento de participação;

IV - de habilitação;

V - recursal; e

VI - de divulgação da lista de credenciados.

§ 1º Para acesso ao Compras.gov.br e operacionalização do credenciamento, serão observados os procedimentos estabelecidos pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Art. 6º A escolha pela contratação por credenciamento deverá ser motivada durante a fase preparatória e atender, em especial:

I - aos pressupostos para enquadramento na contratação direta, por inexigibilidade, conforme previsto no inciso IV do caput do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021; e

II - à necessidade de designação da comissão de contratação como responsável pelo exame e julgamento dos documentos de habilitação, nos termos do disposto no § 1º do art. 5º do Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022.

Estudo Técnico Preliminar - ETP

17. O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

18. Verifica-se nos autos que em seu Estudo Técnico Preliminar, o órgão assessorado motivou a necessidade e a forma da contratação, com o correto enquadramento legal art. 6º, inciso XLIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, já transcrito acima.

19. Nos termos do art. 79, parágrafo único, incisos II, da Lei nº 14.133/21, o gestor do Órgão responsável pelo credenciamento deve definir o valor das contratações em seu instrumento jurídico, estabelecendo preços compatíveis com os valores de mercado para pagamento dos serviços prestados.

Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços

20. Na hipótese dos autos, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto nos incisos I e II do § 1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, materializada em documento que busca observar as exigências da Instrução Normativa Seges/ME nº 65, de 7 de julho de 2021. Além disso, de se destacar o registro quanto à análise crítica dos valores coletados.

Adequação Orçamentária

21. Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

22. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, conforme previsão contida no artigo 10, inciso IX, da Lei nº 8.429/1992 e no art. 105 da Lei nº 14.133/2021

23. Constata-se nos autos a Declaração nº 1587/2024- PROGINST, firmada pelo Pró-Reitor Institucional, dando conta da existência da Disponibilidade Orçamentária suficiente para suportar as despesas que se pretende e que o objeto da contratação está compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual, conforme valor e rubricas orçamentárias nela descritas.

Minuta do Termo de Contrato

24. Da análise dos autos, observa-se que não foi juntada a minuta do contrato. Dessa forma, recomenda-se que seja juntada a Minuta Padronizada da AGU para a hipótese pretendida, como anunciada na DECLARAÇÃO DE UTILIZAÇÃO DE MODELOS AGU/MGI ART. 29 e ART. 35 da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 05/2017 e ENUNCIADO BPC nº 06.

Da Publicidade dos Atos

25. A Lei nº 14.133/2021 não exige a ratificação da inexigibilidade pela autoridade superior.

26. Recomenda-se que deve providenciar a divulgação do Instrumento de Credenciamento (ato que autoriza

a Inexigibilidade de Licitação) no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP.

27. Não há necessidade de publicação do Instrumento de Credenciamento no Diário Oficial da União (Art. 54, §1º da Lei 14.133/21), por tratar-se de procedimento de contratação direta por inexigibilidade

28. Recomenda-se ainda a publicação da lista de credenciados no PNCP, em caráter permanente, nos termos do art. 18 do Decreto n. 11.878/24:

III - CONCLUSÃO.

29. Diante do exposto, opina-se, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, de cálculos e o juízo de oportunidade e conveniência da contratação, pela viabilidade jurídica do presente credenciamento, desde que sejam atendidas as recomendações expostas neste parecer.

30. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/ 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o **prosseguimento do feito**, nos seus demais termos, **sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5 da AGU.**

31. Encaminhe-se os autos a Gerência de Compras e Licitação da PROGINST/UFAL, para conhecimento e prosseguimento.

Maceió, 05 de dezembro de 2024.

IALDO BEZERRA PEREIRA
PROCURADOR FEDERAL
CHEFE DA PFUFAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23065031511202408 e da chave de acesso 0bd35303



Documento assinado eletronicamente por IALDO BEZERRA PEREIRA, 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 1764534819 e chave de acesso 0bd35303 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IALDO BEZERRA PEREIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 07-12-2024 22:10. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Emitido em 05/12/2024

PARECER DA PGF Nº 51/2024 - SECRETARIA (11.00.43.08.01)
(Nº do Documento: 72)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 09/12/2024 10:59)

LIDIANE MARIA DA SILVA

TERCEIRIZADO

CPF: ###.###.034-##

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.sig.ufal.br/documentos/> informando seu número: **72**, ano: **2024**, tipo: **PARECER DA PGF**, data de emissão: **09/12/2024** e o código de verificação: **7f597e9e0b**